

PALABRES ACTUELLES

Revue de la Fondation Raponda-Walker



N° 11- 2025

Tribunaux et jugements

Actes du cinquième Symposium Juridique de Libreville
(21-22 juillet 2022)



PALABRES ACTUELLES

Revue de la Fondation Raponda-Walker
pour la Science et la Culture

DIRECTEUR DE PUBLICATION

Guy ROSSATANGA-RIGNAULT (Université de Libreville-U.O.B, Fondation Raponda-Walker)

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Bertrand BADIE (Sciences Po, Paris, France)

Paul Elvic BATCHOM (Université de Yaoundé II-IRIC, Cameroun)

Florence BERNAULT (Université de Madison, Wisconsin, USA)

Stéphane BOLLE (Université Paul-Valéry Montpellier 3, France)

Augustin K. DIBI† (Université Félix Houphouët-Boigny de Cocody-Abidjan, Côte d'Ivoire)

Mamadou DIAWARA (Université de Francfort, Allemagne)

Augustin EMANE (Université de Nantes, France)

Delphine Edith EMMANUEL née ADOUKI (Université Marien Ngouabi, Brazzaville, Congo)

Papa Talla FALL (Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Sénégal)

Dandi GNAMOU (Université d'Abomey-Calvi, Bénin)

Joseph KEUTCHEU (Université de Dschang, Cameroun)

Jérôme T. KWENZI-MIKALA (Université de Libreville-UOB, Gabon)

Sylvie LE BOMIN (Muséum National d'Histoire Naturelle, Paris, France)

Elikia MBOKOLO (École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, France)

Jean-Emile MBOT (Université de Libreville-UOB, Gabon)

Narcisse MOUELLE-KOMBI (IRIC, Yaoundé, Cameroun)

Bonaventure MVE-ONDO (Université de Libreville-UOB, Gabon)

Martin NDEDE (Université de Nantes, France)

Malick NDIAYE (Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Sénégal)

Jean NJOYA (Université de Dschang, Cameroun)

Fidèle-Pierre NZE-NGUEMA (Université de Libreville-UOB, Gabon)

Pierre NZINZI (Université de Libreville-UOB, Gabon)

Alain-Didier OLINGA (IRIC, Yaoundé, Cameroun)

Téléphore ONDO (Université de Libreville-U.O.B, Fondation Raponda-Walker)

Alain ONDOUA (Université de Limoges, Université de Yaoundé II, Cameroun)

Jean-Emmanuel PONDI (Université de Yaoundé II, Cameroun)

Steve Robert RENOMBO (Université de Libreville-UOB, Gabon)

Marc-Louis ROPIVIA (Université de Libreville-UOB, Gabon)

Mesmin-Noël SOUMAHO (Université de Libreville-UOB, Gabon)

Suresh SHARMA (CSDS, New Delhi, Inde)

Ibrahima THIOUB (Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Sénégal)

COMITÉ DE RÉDACTION

Farafina BOUSSOUGOU-BOU-MBINE (Université de Libreville-U.O.B, Fondation Raponda-Walker)

Flavien ENONGOUÉ (Université de Libreville-U.O.B, Fondation Raponda-Walker)

Roger MICKALA-MAMFOUMBI (Université de Libreville-U.O.B, Fondation Raponda-Walker)†

Patrice MOUNDOUNGA-MOUIITY (Université de Libreville-U.O.B, Fondation Raponda-Walker)

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Dieudonné MUNZANGALA-MUNZIEWU (Cenarest, Fondation Raponda-Walker)

Normes pour la présentation des articles

Palabres actuelles est une revue annuelle pluridisciplinaire couvrant les domaines des Arts, des Lettres et des Sciences Humaines et sociales. Les articles, écrits en français ou en anglais, sont présentés sous version numérique et papier (**35.000 caractères maximum, espaces compris, Bookman Old Style, taille : 10, interligne simple**), et doivent comporter les informations nécessaires concernant l'auteur : adresse, mail, téléphone, institution de rattachement...

Les articles ne sont pas réécrits mais corrigés (orthographe et grammaires ; exceptionnellement syntaxe et style). * La version numérique de l'article ne comportera pas de pagination.

Les articles doivent correspondre aux normes de présentation suivantes, même si les articles aux normes CAMES sont acceptés :

- * Un résumé en français et en anglais, assorti de mots-clés dans ces deux langues ;

- * Les articles doivent être structurés en sections différentes titrées et numérotées ;

- * Les citations sont entre guillemets (« la loi est dure, mais c'est la loi ») ;

- * Les références sont en note infrapaginales.

- * **Les notes infrapaginales** (taille : 8) seront présentées selon le modèle suivant :

J.-M. ELA, *Innovations sociales et renaissance de l'Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Les défis du monde d'en-bas », 1998.

G. TATY, « La procédure de renvoi préjudiciel en droit communautaire », *Revue de droit uniforme africain*, n° 004, 2011, pp. 23-30, p. 29.

- * **En bibliographie :**

J.-M. ELA, *Innovations sociales et renaissance de l'Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Les défis du monde d'en-bas », 1998.

G. TATY, « La procédure de renvoi préjudiciel en droit communautaire », *Revue de droit uniforme africain*, n° 004, 2011, pp. 23-30, p. 29.

- * Le classement se fera par ordre alphabétique des noms d'auteurs.

Les points de vue contenus dans cette revue sont exprimés sous la responsabilité de leurs auteurs.

Illustration de couverture :
« Pizo ! » (Y'izolwè, septembre 2007)
Editions Raponda-Walker, 2025
B.P. : 7969 Libreville. GABON
Tél-Fax : (241) 74 20 23 / 77 48 25
e-mail : izolwe2@yahoo.fr

facebook.com/Fondation-Raponda-Walker-pour-la-Science-et-la-Culture-156348669191608

ISBN : 978-2-35495-064-4
EAN : 9782354950644
ISSN : 1994-1641

PALABRES ACTUELLES

Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture

SOMMAIRE DU N° II

Paul Elvic BATCHOM. *Jugements et dérision. Essai de problématisation du stigmate du jugement dans les relations internationales.* **7**

Serge François SOBZE. *La contribution des juridictions communautaires au processus d'intégration sous-régionale en Afrique francophone.* **35**

Hans G. S. MOUKAGNI MOUKAGNI. *Impact des décisions du tribunal permanent d'arbitrage sur la politique de puissance des puissances régionales : cas du conflit Chine/Philippines en mer de chine méridionale.* **81**

Steevens NZE-MEZUIE. *Splendeur et déclin des Tribunaux arbitraux internationaux en charge du contentieux opposant les investisseurs étrangers aux Etats africains.* **99**

Ladislav NZE BEKALE. *Le Tribunal administratif de l'Union Africaine (UA) : Historique, organisation et fonctionnement d'une juridiction administrative internationale inconnue.* **115**

Jocelyne DJEUYA TCHUPOU. *Le recours en interprétation des arrêts de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.* **143**

Archange BISSUE-BI-NZE. *Les paradoxes de la justice transitionnelle en Centrafrique.* **181**

Gilles Carson OSSETE OKOYA. *L'expansion de la justice administrative.* **203**

Arnold MOUKETOU MENDAME. *Justice pénale et exclusion politique dans l'espace francophone : Réflexion à partir des cas français, congolais, sénégalais et béninois.* **243**

Varia. **271**

Hermann MINKONDA. *La gouvernance verte dans la décentralisation de seconde génération au Cameroun : le Plan Régional d'Action pour l'Environnement comme instrument de gouvernance environnementale.* **273**

Guy ROSSATANGA-RIGNAULT. *2ème, 3ème, 4ème, 5ème ou 6ème République gabonaise ? Brèves considérations sur la dénomination de la république issue de la Constitution de 2024.* **291**

Samuel Mathieu TANG. *Réforme administrative des pouvoirs des chefferies traditionnelles et consolidation de la paix et la sécurité en Afrique.* **313**

PAUL ELVIC BATCHOM

(Institut des Relations Internationales du Cameroun, Yaoundé, Cameroun)

JUGEMENTS ET DÉRISION

Essai de problématisation du stigmatisme du jugement dans les relations internationales

Résumé

Le jugement humilie et révèle la nature dérisoire des acteurs. Ils sont dérisoires, c'est-à-dire insignifiants et/ou ridicules, selon que le jugement des autres, légitimes ou non, les traite. Ce qui donne à la dérision une force structurante avérée dans les relations internationales. Telle est la matrice analytique de cette contribution qui examine la double réalité sémantique du jugement (jugement de droit et jugement de valeur) comme élément d'explication de la conduite des acteurs des relations internationales.

Mots clés

Jugement, Relations internationales, Conduite des acteurs, Dérision.

Abstract

The judgment humiliates and reveals the derisory nature of the actors. They are derisory, that is to say insignificant and/or ridiculous, depending on whether the judgment of others, legitimate or not, treats them. Which gives derision a proven structuring force in international relations. This is the analytical matrix of this contribution which examines the dual semantic reality of judgment (judgment of law and judgment of value) as an element of explanation of the conduct of actors in international relations.

Keywords

Judgment, International relations, Conduct of actors, Derision.

Les relations internationales ont été durablement marquées par des clivages tracés dans le sillage des catégories ami/ennemi de Carl Schmitt¹. De sorte que, les taxinomies telles que l'« Empire du mal », l'« axe du mal », les « Etats

¹ C. SCHMITT, *La notion du politique. La théorie du partisan*, Paris, Flammarion, 2009.

voyous » et l'opposition entre *parias* et *partenaires*¹, entre autres catégories clivantes et stigmatisantes, sont le reflet d'une scène internationale toute entière travaillée et traversée par des actes de jugement. Entendu dans un sens dual, le jugement renvoie ici, aussi bien à l'acte sentencieux d'une cour de justice et, en l'occurrence, les tribunaux pénaux internationaux et la Cour de justice internationale en matière de droit international public, qu'à ce que Max Weber en son temps appelait un « jugement de valeur » ; c'est-à-dire une prise de position qualifiée par rapport à une cause ou un acteur. Dans les deux cas, le jugement entre en dialogue complémentaire et créatif avec la dérision comme objet largement étudié par les africanistes tels que Comi Toulabor dans les années 1980², mais pas encore suffisamment adressé par les relations internationales. En effet, la « cage de fer wébérienne » comme dirait Clifford Geertz³, ayant enserré les relations internationales comme une camisole de force pendant la Guerre Froide et fait de l'État l'acteur *per quem omnia facta sunt*, le regard des analystes s'est naturellement rivé sur lui. Il aura fallu attendre la décennie 1990 pour voir des études consacrées aux dynamiques des individus et *a fortiori*, aux émotions telles que la haine, la dérision et l'humiliation. Les travaux de Jonathan Mercer⁴, qui a suffisamment creusé le sujet sont venus approfondir l'intuition de Robert Jervis qui, en son temps, pensait la perception et les erreurs de perceptions du point de vue de

¹ Voir à ce sujet : P-E. BATCHOM, *Les parias de la scène internationale. A propos des dynamiques inégalitaires de l'ordre mondial*, Paris, l'Harmattan, 2017 ; A. COLONOMOS, *La morale dans les relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2005.

² C. TOULABOR, « Jeu de mots, jeu de vilains. Lexique de la dérision politique au Togo », *Politique africaine*, n°3, octobre 1981, pp. 55-71 ; J-F. BAYART, A. MBEMBE, C. TOULABOR, *La politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2^e édition, 2008 ; J-F. BAYART, « La politique par le bas en Afrique noire. Question de méthode » *Politique africaine*, I (1), janvier 1981, pp. 53-82.

³ C. GEERTZ BALI. *Interprétation d'une culture* (1973), Paris, Gallimard, traduction de Louis Evrard et Denise Paulme, 1983.

⁴ J. MERCER, *Reputation and International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996; J. MERCER, "Rationality and Psychology in International Politics" *International Organization*, 59 (1): 77-196, 2005; J. MERCER, "Emotional Belief" *International Organization*, 64 (1): 1-31, 2010.

l'Etat, comme cause de guerre¹. Nombre d'auteurs, touchant à des objets plus ou moins relatifs aux relations internationales, ont effleuré et affleuré la question de la dérision, mais leur objectif était ailleurs assurément². Ces traces analytiques de la question de l'humiliation et de la dérision autorisent une réflexion sur la question ; surtout que dans le cas d'espèce, elle se veut un trait-d'union entre le droit et la science politique. Dans le cadre de l'approfondissement des intuitions de Rebecca Adler-Nissen³ concernant la gestion des stigmates, cette contribution se donne donc pour ambition, de faire ressortir la charge heuristique du couple *jugement/ dérision* dans les relations internationales, en dramatisant les deux sens du jugement.

Les travaux qui ont abordé peu ou prou la question du jugement, entendu dans sa dualité sémantique dans la discipline, font spontanément penser au paradigme constructiviste dans les relations internationales. En effet, la perspective réaliste, peut-être trop préoccupée par les questions de puissance et omnibulée par l'actorat étatique, n'a accordé aucune espèce d'importance à la question des jugements qui relevaient alors des questions de morale. Or, la morale n'a jamais été assumée par les réalistes, même si les Etats en font usage dans la projection de leur puissance, notamment avec la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Ce déni analytique réaliste des questions morales ne dilue donc point la réalité des valeurs et jugements dans la conduite des affaires internationales. D'ailleurs, des auteurs

¹ R. JERVIS, *Perceptions and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

² On peut lire à ce sujet : A. HONNETH, *The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflict*, Cambridge, M.A: MIT Press, 1996; S.D HUDSON, "The Nature of Respect" *Social Theory and Practice*, 6:69-90, 1980; J.E.C. HYMANS, "The Arrival of Psychological Constructivism" *International Theory*, 2(3): 461-467, 2010; E. LINDNER, *Making Enemies. Humiliation and International Conflict*, Westport, C.T: PRAEGER, Security International, 2006; R. MCDERMOTT, *Political Psychology in International Relations*, Ann Arbor M.I: University of Michigan Press, 2004; D. MOÏSI, *The Geopolitics of Emotion: Hox Cultures of Fear, Humiliation, and Hope are Reshaping the World*, New York: Doubledays Book, 2009.

³ R. ADLER-NISSEN, "Stigma management in International Relations: Transgressive Identities, Norms, and Order in International Society" *International Organization* 68 (1): 143-176, 2014.

révisionnistes tels que Klaus Gerd-Giesen¹, Muriel Causette, Michael Williams² ont, à juste titre, soulevé cette amnésie sélective en vigueur dans les études consacrées au réalisme. Le néoréalisme, avatar du réalisme naturel morgenthauien va embrasser le niveau systémique et consacrer le primat du poids de la structure internationale sur le comportement des acteurs étatiques. Cette pensée informée par la logique de la bipolarité qui était à son zénith lorsqu'en 1979 Kenneth Waltz³ amende la pensée réaliste, va naturellement influencer les postulats et paradigmes de cette école naissante. Si cette dernière prend bien en compte les espaces multilatéraux qui commencent à faire florès, elle n'a cependant pas attardé son attention sur les questions morales et axiologiques qui s'y épanouissent. Il faudra attendre l'avènement du néolibéralisme institutionnel développé dans la foulée de cette excroissance des organisations internationales, pour voir ressusciter les intuitions idéalistes d'avant seconde guerre mondiale qui justifiaient la foi en l'homme, au mépris du pessimisme anthropologique machiavélien. Le libéralisme et ses avatars vont reconnaître la place des individus dans les affaires internationales, sortant du carcan multidécennaire de la statocentralité handicapante. Ainsi, à côté des institutions internationales comme arènes de coopération, les individus célébrés par le transnationalisme vont devenir des acteurs centraux dans cette école de pensée. Ces derniers drainent des valeurs et des postures qui peuvent être appréciées selon les jugements de valeurs. L'Etat quant à lui sera abondamment travaillé par les logiques axiologiques et déontologiques. Même si les débats vont faire rage entre les courants de pensée, la constante sera une transfiguration des valeurs et normes morales à l'Horeb de la gouvernance mondiale.

¹ K. GERD-GIESEN, *L'éthique des relations internationales. Les théories anglo-américaines contemporaines (1939-1989)*, Bruxelles, Bruylant, 1992.

² M. WILLIAM, *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; M. COZETTE, «Reclaiming the critical dimension of realism: Hans J. Morgenthau on the ethics of scholarship » *Review of International Studies*, n°34, 2008, pp. 5-27.

³ K. WALTZ, *Theory of international politics*, New York, McGraw-Hill, 1979.

Dans les années 1970, certains auteurs ont commencé à développer une intuition réflexive très assise sur les valeurs et les normes. Il ne pouvait en être autrement, dès lors que l'irruption de ces nouveaux acteurs entraînait la mise en index des questions éthiques, ontiques, déontiques et déontologiques qui ne sauraient être balayées d'un revers de main au cours des débats de paradigme et la pertinence des nouvelles aires d'études¹. L'école de pensée constructiviste émergente va donc s'intéresser à la place des normes et valeurs dans la conduite des acteurs². Il sera désormais établi que l'intérêt d'un acteur (ce qu'il veut) est informé par son identité (ce qu'il est) ; le rapport de l'acteur à la structure rend compte de ce qu'Anthony Giddens appelle la *structuration*³ : l'acteur travaille la structure et cette dernière le façonne ; la réalité n'est ni subjective (dépendant du sujet), ni objective (donnée indépendamment du sujet) mais elle est intersubjective, c'est-à-dire qu'elle émerge de l'interaction des acteurs. Du coup, tout est construit et dépend de la perception des acteurs. Ces inférences, outre qu'elles vont ouvrir la brèche au postpositivisme, elles vont également nourrir une immense littérature qui réhabilite les valeurs et les jugements. Encore que, Max Weber ne frappait pas les jugements d'ostracisme. Il conseillait de privilégier les « jugements sur les valeurs » plutôt que les « jugements de valeurs »⁴. C'est ainsi que la pensée internationaliste va se réconcilier avec cette vieille intuition wébérienne. Mais quelque chose de plus subtile encore s'est opéré au passage, la réhabilitation des études juridiques dans la science des relations internationales, non plus comme un terrain exotique

¹ Voir entre autres à ce sujet : P.P. LIZEE, *A whole new world. Reinventing International Studies for the post-Western world*, London, Palgrave Macmillan, 2011; S.G. NEUMAN (Ed.), *International Relations Theory and the Third World*, New York, St. Martin Press, 1998; B. BUZAN, *From international to world society. English school theory and the social structure of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

² B. BUZAN & R. LITTLE, «The idea of international system: theory meets history » *International Political Science Review*, vol.15, n°3, pp. 231-255, July 1994.

³ A. GIDDENS, *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 2012.

⁴ Voir à ce sujet : M. WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

cultivé par des gens portés vers la morale et le *Sollen* (le devoir-être, par opposition au *Sein* (l'être), selon la distinction de Kant), mais désormais, les questions de droit sont saisies sans risque de tomber dans un idéalisme béat par les politistes pour les étudier avec froideur. Les questions telles que l'Apartheid, les pillages, les droits de l'homme et bien d'autres que l'on refoulait vers les juristes au risque de tomber dans les catégories présentées comme des « obstacles épistémologiques » à la science, vont être réhabilitées et trouver les faveurs des études politistes. Dans cette ère où tout est devenu possible scientifiquement, et où moult barrières épistémiques ont cédé devant le chamboulement théorique consécutif au bouleversement causé par la « fin de l'histoire », les passerelles entre les valeurs et la science sont devenues tolérées et font désormais florès. Cette contribution emprunte l'une d'elle, pour user des jugements des cours internationales comme d'un objet qui nourrit la réflexion sur la place de la dérision dans les relations internationales. La dérision comme facteur structurant de la scène internationale selon qu'elle émane des jugements de droit. Elle émane tout aussi bien d'autres faits tels que les taxinomies et stigmatisations, les sanctions, les jugements de valeurs péjoratifs... Ces deux acceptions du jugement vont donc tracer les contours bipartites de cette réflexion. Elle va s'appuyer sur l'observation des logiques et dynamiques stigmatisantes de la scène internationale et l'analyse documentaire des sentences des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* et de la Cour pénale internationale (CPI). Ce faisant, elle va s'appuyer sur la place des valeurs dans la construction de l'idée de communauté dont on a dévié, pour mériter d'être frappé de stigmaté, soit par un jugement, soit par une dérision infamante (jugement de valeur stigmatisant).

Aussi, que ce soit avec les organisations internationales ou bien les individus comme acteurs de la scène internationale émancipés avec la globalisation, les questions éthiques et axiologiques vont monter en côte dans la bourse des valeurs épistémologiques et heuristiques. C'est pourquoi les procès de Nuremberg vont connaître de nombreux édiles qui vont s'en inspirer pour créer des instances similaires qu'elles soient *ad hoc* ou pérennes comme la CPI, pour dire le droit, c'est-à-dire juger des

individus et donc les jeter en pâture à la dérision publique, faisant ainsi du jugement une arme de dérision massive. Le jugement est donc ainsi, source de dérision. Cependant, le droit n'a pas par essence vocation à humilier, à tourner en dérision l'individu ou l'acteur tout court. Dans la tradition d'Emile Durkheim, le droit est à la fois répressif et réparatif. En effet, comme le pensait Emile Durkheim, le droit vise à remettre les choses en l'état, en rétablissant les rapports troublés dans leur forme normale, pour ramener de force l'acte incriminé à la norme, ou alors pour l'annuler¹. Il privilégie donc la force réparatrice du droit dans son projet d'intégration sociale. En effet, pour éviter l'effet d'anomie qui est chaos, le droit régule et fixe les règles de la vie commune. Lorsqu'elles viennent à être bafouées, la sentence ou le jugement a pour fonction, de dépouiller le fauteur de la souillure de la transgression pour en faire un meilleur membre de la communauté. La pratique du bouc émissaire dans la tradition juive consistait, dans ce sens, à charger des fautes du peuple, un bouc qui était tué en lieu et place des pécheurs pour bien préserver la cohésion sociale, l'intégration de la société en tant que corps². C'est dans ce sens que cette contribution envisage le jugement en tant que fruit du droit international public ou pénal selon qu'il juge les acteurs étatiques ou les individus, comme une source de la dérision ; une dérision qui induit des actions de réparation ou de revalorisation de la part des jugés-humiliés. Mais à côté, il y a le jugement des autres, autrui dont l'autre disait- qu'il est l'enfer. La dérision ou le *shaming* est donc dans ce sens, aussi bien une conséquence du jugement qu'un facteur de renforcement de l'intégration de la communauté internationale.

I. Le jugement humilie : la portée stigmatisante du jugement dans les relations internationales

La portée humiliante et stigmatisante du jugement se vérifie à deux niveaux : lorsque le droit, qu'il soit international public ou international pénal, à l'issue d'un jugement au sens large, condamne et que les catégorisations et taxinomies, ce

¹ E. DURKHEIM, « L'origine de l'idée du droit », *Revue philosophique*, 1893, n° 35, pp. 290-296.

² Voir à ce sujet : R. GIRARD, *Le bouc émissaire*, Paris, Livre de poche, 1986.

que Luc Boltanski appelle les « typifications », créent des distinctions et refoulent dans la catégorie de parias certains acteurs. Le jugement revêt donc ici, un sens large pour les besoins de la cause analytique. Il perd momentanément la pureté de sa définition juridique, pour embrasser des arènes sémantiques plus larges et variées. En fait, ce n'est pas le sens du jugement qui ici intéresse, mais davantage, le sentiment d'humiliation qu'il crée, c'est-à-dire ses conséquences psychologiques, si tant est que l'Etat pourrait également avoir une psychologie. Au point que, dans le contentieux opposant le Cameroun au Nigéria, dans l'affaire de la presqu'île de Bakassi, la communauté internationale, consciente de l'imprévisibilité d'un Etat humilié, a réuni les conditions d'une diplomatie efficiente pour accompagner la mise en œuvre de l'arrêt du 10 octobre 2002 de la Cour Internationale de Justice sur l'affaire considérée.

A. Le droit juge, donc il humilie

La fonction de juger est aussi vieille que le monde. Dès lors que les hommes ont entrepris de vivre en bandes, l'homme étant selon la sagesse aristotélicienne un animal politique (*zon politikon ô anthropôn*), il y a eu nécessité de réguler les relations sociales, pour éviter le chaos qui entrainerait la perte de tous. Les contractualistes et les pères de la philosophie politique, occupés à penser l'origine du vivre-ensemble étatique, n'ont pas beaucoup élaboré sur le jugement comme facteur de vie commune. Il est vrai que les pratiques telles que le bannissement, l'exil et la peine de mort ne sont pas des condamnations destinées à créer un mieux-être-ensemble. Les pratiques de ces siècles d'absolutisme et de césaropapisme ne fournissaient donc pas aux penseurs de l'époque des faits historiques pour soutenir un tel argumentaire. Mais lorsque les auteurs des Lumières ont commencé à penser la *république* comme espace de libertés, en même temps que les pratiques relevant de ce que Benjamin Constant¹, qui se serait approprié la distinction de Mme De

¹ B. CONSTANT, « De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes » In *Ecrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997.

Staël, appelait la « liberté des anciens » s'effaçaient, un autre régime de libertés appelé « liberté des modernes » commença à émerger. Dans ce régime nouveau, le droit réprimait moins qu'il ne réparait. Et le jugement de droit avait alors vocation à châtier pour exorciser le mal afin de récupérer le citoyen. Seuls les crimes les plus crapuleux justifiaient la condamnation pour les philosophes. Une étude plus poussée sur l'histoire diachronique comparée du droit dans les sociétés absolutistes et dans les républiques naissantes en Europe pourrait renseigner suffisamment sur les évolutions philosophiques et juridiques des sanctions au gré de l'avènement des droits de l'homme et de la liberté.

En attendant, l'on observe que dans les temps qui sont les nôtres, dans la république, le jugement est source d'infamie. Lorsqu'on est condamné par un jugement, qu'il soit une sentence arbitrale, un arrêt ou autres choses de même nature, il y a une charge d'humiliation que l'on ressent. C'est ce sentiment qui est analysé ici, selon qu'il est créateur de frustrations qui impactent la conduite des acteurs de la scène internationale. Et ces acteurs sont aussi bien étatiques qu'individuels. Comme rapidement indiqué dans une inférence antérieure, le cas de l'affaire dite de Bakassi est emblématique à ce sujet, concernant les Etats. En 1994, l'armée nigériane envahit la presqu'île de Bakassi aux confins du Nigéria et du Cameroun. Après quelques accrochages, le Cameroun choisit la voie du droit international et saisit la Cour Internationale de Justice de la Haye. Le procès dure près d'une décennie et le 10 octobre 2002, un Arrêt est rendu par la Cour qui se prononce sur la « camerounité » de Bakassi. Le droit est dit, mais il crée un sentiment d'humiliation pour le Nigéria dont des milliers de ressortissants sont établis depuis des lustres dans cette région très riche en ressources halieutiques et pétrolières. Comment pour un Chef d'Etat accepter la décision de la Cour, sans perdre la face devant les populations et les lobbies qui crient à la braderie de la souveraineté nigériane ? Il est établi qu'en relations internationales, il n'existe aucune autorité au-dessus des Etats disposant de la puissance militaire pour les plier au respect du droit, même quand celui-ci est contraignant. Cette lapalissade a d'ailleurs alimenté toute la littérature sur la

distinction entre les « choses du dedans » et les « choses du dehors »¹, en posant que dans l'ordre interne des Etats, il y a une organisation hiérarchique de la société, tandis que l'international a préservé l'état d'anarchie qui avait cours à l'origine dans les organisations étatiques placées sous l'état de nature. A cause de cela, un Etat peut refuser d'implémenter un jugement, s'il ne craint pas des représailles. C'est pourquoi Machiavel disait que la « judicature sans l'épée est vaine ». Car, énoncer des principes de droit et prendre des jugements lorsqu'on ne dispose pas d'instruments de coercition pour les faire appliquer, voilà une des plus grandes marques d'impuissance.

Cet opprobre justifie certainement les recours indéfinis qui ne sont pas uniquement un rejet des verdicts juridiques. Il est à parier que ce qu'on appelle la « fierté nationale » est au fondement de plusieurs appels interjetés auprès des cours et tribunaux. Sinon comment comprendre l'entêtement de certains pays à recourir systématiquement aux instances supérieures, alors même que le coût financier à ce niveau est très important pour des Etats qui, quelques fois figurent parmi les plus pauvres ? L'on pourrait arguer comme les libéraux que cet intérêt national est certainement celui des groupes qui tirent profit du prolongement indéfini des affaires internationales. Mais nul ne peut faire abstraction de l'image des Etats qui est en jeu dans certains procès, et dont les recours multiples sont autant de tentatives pour restaurer le blason. S'agissant d'un des pans de l'affaire Bakassi, en 1963 déjà, le Cameroun s'était plaint auprès de la CIJ au sujet de la partition de son territoire, lorsque la Grande Bretagne a décidé de rattacher le *Northern Cameroon* à la République fédérale du Nigéria indépendante depuis octobre 1961. Cette amputation ressentie comme un opprobre national ne sera jamais acceptée. En effet, par un arrêt du 2 décembre 1963, la Cour se déclare incompétente en arguant qu'une décision judiciaire sur cette affaire serait sans objet, puisque c'est l'Assemblée Générale des Nations Unies qui avait décidé comme conséquence du plébiscite de 1961, du rattachement

¹ Voir à ce sujet : M. MERLE, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1974.

de cette partie du Cameroun au Nigéria. Lorsqu'en 1994 les aspirations du Nigéria sur Bakassi conduisent le Cameroun à saisir à nouveau la Cour, il ne manquera pas d'étendre le dossier sur la région du Lac Tchad, avec certainement le secret objectif de ressusciter ce dossier qui dans le temps n'avait pas pu être examiné au fond, la Cour ayant déclaré son incompétence. Ainsi, l'arrêt de 2002 va concerner un territoire allant du bassin de *Rio del Rey* à Darak, sans malheureusement avoir laissé prospérer les tentatives de réhabilitation de la fierté nationale bafouée jadis.

L'individu, parce que doté d'une psychologie, est plus que tout autre acteur affecté par l'opprobre d'un jugement. Les études portant sur les guerres civiles ont démontré la charge des pratiques telles que le viol, les nettoyages ethniques, les razzias et autres, sur l'état moral des populations. Le fardeau de la guerre est alourdi par le poids de l'humiliation parce que l'individu est un être de chair, un être d'émotions. Une fois qu'il est entendu que le propos ne vise pas à faire l'apologie du crime dont il ne faudrait pas condamner l'auteur, il faut dire que l'objectif également n'est pas de discuter des questions morales et éthiques liées aux jugements. Cela étant dit, le glaive de la justice lorsqu'il frappe a une intention d'humiliation, espérant provoquer le repentir de l'auteur du crime qui sera, après avoir purgé sa peine, réintégré dans le corps social. C'est pourquoi la maxime *fiat justitia pereat mundi* est de plus en plus révoquée, car elle sous-entend une sorte de parnasse de la justice, la justice pour la justice. La justice a une fonction de régulation et donc d'intégration sociale. Les outils par lesquels elle espère l'obtenir sont le sentiment d'humiliation, l'opprobre, la dérision qui doivent faire prendre conscience aux individus de la gravité de la faute. Car, quelques fois emporté par la folie meurtrière des champs de bataille, plongé dans un état second par les substances psychotropes ou simplement enivré par le sentiment de puissance que procure une kalashnikov, l'individu engagé sur un terrain de conflit pose des actes dont il ne mesure pas le caractère grave et abominable. La justice est donc un module de resocialisation par l'humiliation. Il faut bien payer sa dette à la société et réparer le tort. L'humiliation du jugement et la dérision de la

condamnation sont des niveaux de réparation. Quelques fois, même la famille du condamné est frappée de la même dérision et porteuse des mêmes stigmates. L'on entendra alors des membres de familles de prisonniers dire : « nous allons nous battre jusqu'au bout pour défendre l'honneur de notre famille » ; persuadés qu'ils sont de l'innocence des leurs. La convocation de l'honneur qui est l'exacte contraire de l'humiliation rend bien compte du sentiment ressenti par lesdits membres de la famille.

Dans une sémiotique de l'environnement judiciaire, nombre d'éléments rendent compte de l'humiliation de l'accusé, c'est-à-dire celui qui est dans l'antichambre du jugement. Le port des menottes, d'une combinaison de couleur particulière, l'installation dans le « box des accusés », en marge des autres protagonistes de la salle d'une audience, l'enfermement dans un pénitencier, dans les pires cas, l'envoi dans des camps de travaux forcés comme les goulags soviétiques d'antan...sont quelques traductions de l'humiliation inhérente au jugement. Dans les travaux de Michel Foucault¹ sur l'univers carcéral, il établit clairement que la prison, corollaire du jugement, est un lieu pour discipliner les corps. Elle n'est donc pas une chose pour soi, ni en soi une mauvaise chose, mais une chose pour une finalité qui est la socialisation des détenus à un modèle social. La prison devient alors un autre lieu de socialisation au même titre que l'école, la famille et l'Eglise.

Dans les cultures traditionnelles de certains groupes ethniques, l'individu coupable de certains crimes tels que le meurtre était banni de la communauté. Ce bannissement prenait plusieurs formes. Chez les Basaa du Cameroun, on était confiné dans sa chaumière dans le cadre du *kart*, interdit d'adresser la parole à quiconque, on était ainsi socialement mort, interdit d'interaction sociale avec les autres. D'apparence molle, cette condamnation se révélait être cruelle au point de finir par tuer de honte et d'opprobre le condamné. En effet, dans des sociétés où tout est structuré autour de la parenté et du clan, peut-on imaginer un individu vivre

¹ Notamment : M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

totallement coupé de ses semblables. Cette forme de prison sociale était l'humiliation suprême. Elle existe dans toutes les sociétés. Chez les Juifs anciens, dans certaines circonstances, pour mettre en application la loi du Talion, le condamné était chassé du camp et établi hors de celui-ci ; de peur qu'il ne contamine tout le corps social de sa faute ou alors que sa faute attire à toute la communauté la colère de YWH. Autre part, c'est l'exil qui était le jugement privilégié. Toutes ces formes de jugement, quelle que soit la finalité visée, sont porteuses d'infamie, d'opprobre et de dérision.

B. Le regard des autres : quand juger c'est humilier

Le jugement n'est pas forcément juridique. D'ailleurs, le jugement est omniprésent dans la société. L'opinion que l'on a des autres ; le regard qu'on porte sur eux ; les qualificatifs ; les catégorisations et autres choses du genre renvoient aux autres une image de ce qu'ils n'oseraient pas voir, c'est-à-dire une idée dégradante et dégradée d'eux-mêmes. Le jugement des autres ressortit dès lors de la philosophie sartrienne du rapport de soi à autrui, ou encore de Paul Ricoeur¹ qui à rebours de Sartre², fonde l'ipséité de soi sur l'existence d'autrui, dans une éthique de l'intersubjectivité, un *ego ex alter*. De toute façon, ces deux maîtres de la pensée philosophique contemporaine rendent bien compte de l'impact du regard et de l'existence des autres et des opinions qu'ils peuvent avoir sur nous comme catalyseurs de notre quiddité. Aussi bien à l'échelle des entités politiques que des individus, cet axiome trouve quelque pertinence. Les génocides de l'Histoire qu'il s'agisse de celui des Arméniens, des Juifs, des Namas et Hereros ou des Tutsis, n'ont de sens que parce que dans le rapport inter-groupes, il existe des jugements souvent historiquement

¹ P. RICOEUR, *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil, 1990.

² Lire : J-P. SARTRE, *L'être et le néant. Essai d'ontologie phénoménologique*, Paris, Gallimard, 1976. A. PERTSEVA, « Le regard de l'autre chez Sartre : L'entre-deux de l'imagination et de la perception », *Bulletin d'Analyse Phénoménologique* [En ligne], Volume 13 (2017), Numéro 2 : L'acte d'imagination : Approches phénoménologiques (Actes n°10), URL : <https://popups.uliege.be/1782-2041/index.php?id=948>.

construits¹. Au sujet des Juifs, Hannah Arendt rappelle que la construction du peuple-paria par les nazis avait précédé la solution finale dont les camps comme Auschwitz ont été des théâtres macabres². De la même manière, la colonisation belge au Rwanda a construit une inégalité structurelle entre les deux principaux groupes ethniques de ce pays, avec d'une part un groupe pourtant moins nombreux érigé en caste de seigneurs et, d'autre part, une ethnie composée d'individus socialisés à la servitude involontaire. Ainsi, lorsque les événements de 1994 se produisent, c'est un énième acharnement revanchard des Hutus qui décident d'écraser cette « race de seigneurs » qui a toujours été privilégiée par les patrons blancs³. Dans ces deux cas de figures, l'on se rend bien compte de la force de l'opinion qu'un groupe a d'un autre. Quand le jugement péjoratif se naturalise à ce point, même le citoyen ordinaire, l'homme normalement sans histoire devient un bourreau, comme le rappelle Daniel Goldhagen⁴.

Les clivages ethniques et raciaux contemporains ou modernes ne sont en rien innovants. Depuis des lustres, nos groupes ethniques ont eu des relations clivantes avec leurs voisins. Dans tous les pays d'Afrique, il existe des mythes et des légendes sur les qualités surhumaines des certains groupes, au détriment d'autres. Ces constructions mythiques ont quelques fois été à l'origine des conflits très sanglants. Les conflits en Côte d'Ivoire, au Darfour, au Mali et ailleurs rendent compte de la force structurante des jugements de péjoration que les groupes peuvent porter les uns sur les autres. Les concepts tels que l'*ivoirité* hier en Côte d'Ivoire et aujourd'hui la *congolité* en RDC et peut-être demain la *gabonité* au Gabon sont des marqueurs identitaires pour

¹ On peut lire à ce sujet : D. EL KENZ (dir.) *Le massacre, objet d'histoire*, Paris, Gallimard, 2005.

² Lire par exemple : H. ARENDT, *La tradition cachée. Le Juif comme paria*, Paris, Christian Bourgeois, 1987.

³ Lire à ce sujet : J-P. CHRETIEN, *Le défi de l'ethnisme : Rwanda et Burundi 1990-1996*, Paris, Karthala, 1997 ; Filip Reyntjens *Le génocide des Tutsis au Rwanda*, Paris, PUF, 2017.

⁴ D. J. GOLDHAGEN, *Les bourreaux volontaires de Hitler. Les allemands ordinaires et l'Holocauste*, Paris, Seuil, 1997.

distinguer entre « eux » et « nous ». Souvent, cette distinction se construit autour de l'idée d'une différence fondamentale qui vise à établir une hiérarchie sociale. C'est parce qu'au fond, un groupe ethnique ou sociologique estime être supérieur à un autre que des catégories de typification émergent ; lesquelles catégories emportent des droits supérieurs. Dans ce sens, au Cameroun, pendant longtemps la catégorie « anglophone » n'était pas uniquement un marqueur linguistique. Derrière cette appellation, se cachaient nombre de préjugés tels que : « les anglophones sont à gauche », « les Bamenda sont bons pour les travaux champêtres », « les *came no go* ». Dans la même veine, la lutte suprématiste cristallisée autour de Maurice Kamto a été nourrie par l'idée que les autres ethnies du Cameroun se font des Bamiléké. Des idées telles que : les « Bamilékés sont envahisseurs » ; ils « aiment tromper les autres » ; « ils sont tribalistes » ; « ils n'achètent que dans la boutique du frère du village » ...ont à coup sûr, créé un sentiment de repli de la part de ce groupe ethnique. A rebours, il y a des *leaders* de ce groupe qui ont développé l'idée que les Bamilékés sont le groupe ethnique le plus important en nombre ; qu'ils contrôlent la puissance économique du Cameroun ; qu'ils sont les plus intelligents. Au regard de ces *a priori*, l'on a donc développé autour de Maurice Kamto, président du Mouvement pour la Renaissance du Cameroun (MRC), un suprématisme Bamiléké qui a expliqué en partie son échec électoral lors des présidentielles d'octobre 2018. Car, dans un pays aussi divers et pluriel que le Cameroun, une telle posture idéologique a vite fait de braquer les autres groupes et les Bamilékés lucides contre ces tendances qui sont en réalité un recul par rapport à la construction d'une identité nationale camerounaise.

A l'échelle des nations, la littérature néomarxiste nous rappelle avec notamment Samir Amir et Antonio Gramsci que le monde est divisé en deux blocs principaux. Le Nord développé et le Sud sous-développé qui est pourtant doté d'importantes ressources naturelles exploitées et spoliées par le Nord encore appelé le Centre qui fait face à la Périphérie. Le clivage ne s'arrête cependant pas là. S'il y a un Sud, ce n'est pas simplement une indication géographique. Le « Sud » est également l'espace qui renvoie à l'évocation d'une forte charge

péjorative, l'aire de tous les maux tels que la misère, le SIDA, les épidémies, les guerres... Comme si la localisation dans le Sud coïncidait avec toutes les misères du monde. Cette rhétorique marxiste et néomarxiste a alimenté les clivages systémiques pendant la période de la Guerre Froide. De sorte que, le monde était divisé en deux blocs principaux : le monde occidental démocratique et le monde communiste auquel était greffée une foule d'États miséreux, condamnés à la pauvreté puisqu'ayant refusé de s'inscrire dans le schéma « normal » du développement inspiré par Rostow. Le cœur de la discorde était deux perceptions du monde, deux « être-le-monde » comme diraient les anthropologues. En effet, le monde occidental mâtiné des valeurs de démocratie, de droits de l'homme, de liberté et d'individualisme se présentait comme la norme, l'étalon de valeur. En face, le monde communiste, convaincu de la normalité exclusive et prioritaire de ses paradigmes et schèmes, réclamait la même exclusive légitimité. Dans ce contexte où le rapport de forces était peu ou prou équilibré, les deux systèmes ont survécu et se sont fait concurrence pendant des décennies. La diabolisation mutuelle à coup de dénigrement et de stigmatisation était monnaie-courante. Dans ces conditions, les qualificatifs discourtois pour stigmatiser l'un ou l'autre Etat selon son bloc d'appartenance ne manquaient pas. C'est dans ce contexte que va émerger l'expression l'« empire du mal » à laquelle succèdera dans les années 2000 sous l'administration de George W. Bush Jr. celle de l'« axe du mal ».

De toute éternité donc, les entités faisant office d'unités sociopolitiques pertinentes de vie communautaire se sont livrées à la guerre des mots, à la querelle des humiliations grammaticales. Toutes les guerres majeures ont d'ailleurs été précédées par une montée en épingle des diatribes verbales. Le regard qu'un Etat porte sur les autres est donc chargé de jugements. Très souvent, ces jugements sont dévalorisants et stigmatisants. La guerre des mots entre Israël et certains de ses voisins arabes en dit beaucoup sur une telle réalité. La République islamique d'Iran a juré depuis des décennies de rayer de la carte l'Etat hébreu. De la même manière, l'Irak de Saddam Hussein al Tikriti, la Syrie de Bachar el Assad, la Corée du Nord se sont vus affublés du

qualificatif de « *rogue states* » (Etats-voyous) par les administrations américaines successives. L'on ne dispose malheureusement ni de l'espace, ni du temps nécessaire pour rendre compte des ressorts moraux et axiologiques de telles postures dans les relations internationales. L'objectif est ailleurs et la priorité du moment est harcelante. Une recherche plus poussée permettrait de rendre raison de la place des projets normatifs dans la prévalence des taxinomies en relations internationales. C'est d'ailleurs l'une des préoccupations du projet constructiviste tel qu'adressé par les auteurs tels que Audie Klotz¹, Martha Finnemore², Adrian Hyde-Price³ et Jeffrey Checkel⁴. A côté de ces deux blocs dressés en chien de faïence au nom de la stigmatisation, il y avait le monde des non-alignés qui était également porteur de ses stigmates.

Dans le commerce entre les nations, l'on a vu des jugements tels que « l'axe du mal », « l'empire du mal », les « Etats parias », les « Etats voyous », « l'État néopatrimonial », « l'État rhizome », « l'État failli »⁵...assurément, ceux des Etats qui se trouvent ainsi catalogués drainent une humiliation, une tache sur leur fierté nationale. Ces Etats appartenant à la

¹ A. KLOTZ, *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ithaca, Cornell University Press, 1995.

² M. FINNEMORE, "Constructing Norm of Humanitarian Intervention" in P. J. Katzenstein (Ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, pp. 153-185. Lire également: R. N. LEBOW, *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

³ On peut lire: A. HYDE-PRICE, «Normative power in Europe: a Realist Critique» *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°2, March 2006, pp. 217-234. A. HYDE-PRICE, "Realist Ethics and The War on Terror" *Globalizations*, vol. 6, n°1, March 2009, pp. 23-40; D. LUMSDAINE, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

⁴ J. CHECKEL, "The Constructivism Turn in International Relations Theory" *World Politics*, vol. 50, Issue 2, 1998, pp. 324-348.

⁵ Lire par exemple au sujet de ces catégories : J-F. BAYART, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989 ; P. QUENTIN & J-P. DALLOZ, *Africa Works. Disorder as political Instrument*, Oxford, Indiana University Press, 1999 ; J-F. MÉDARD (Dir.), *Etats d'Afrique. Formations, mécanismes, crise*, Paris, Karthala, 1992.

classe des « humiliés » comme les appellera Bertrand Badie¹ vont jouer des coudes pour sortir de cette aire d'anathème, une zone d'inconfort axiologique. Soit par un travail de conformation aux normes véhiculées par les puissances hégémoniques, soit en essayant comme l'Iran et la Corée du Nord, d'équilibrer le rapport de forces en acquérant l'arme nucléaire qui est comme on le sait, un véritable multiplicateur de puissance. Pendant des décennies, la Libye de Kadhafi a souffert d'être mise au ban de la société internationale, après l'attentat contre le vol Pan AM 103 au-dessus de la ville de Lockerbie en Ecosse le 21 décembre 1988. Cet état de fait a constitué une forme de bannissement international, avec l'embargo sur presque tous les produits vitaux. Cuba a souffert la même humiliation, tout comme le Venezuela de Hugo Chavez et de Nicolas Maduro ou la Syrie de Bachar el-Assad. Si l'Etat n'a pas une psychologie distincte de celle de ses dirigeants comme infère l'école libérale des relations internationales, la fierté nationale est une modalité importante de l'intérêt national d'un pays² comme le rappellent les auteurs réalistes tels que Hans Joachim Morgenthau³ qui érige le prestige comme un facteur important pour comprendre la démarche des Etats sur la scène internationale. Cette intuition est d'ailleurs hobbesienne, car dans l'image que Thomas Hobbes donne de l'homme dans l'état de nature, il le présente comme un être empli d'orgueil, de jalousie, de convoitise et d'amour propre. Ce sont ces traits de caractère qui le poussent à entrer en conflit avec ses semblables. Transposés dans les relations internationales, c'est l'Etat qui est porteur de ces caractères. Et comme pour l'individu dans les relations interpersonnelles, ces mêmes caractères informent l'entrée en guerre d'un Etat avec un autre. Ce sont donc ces traits distinctifs qui expliquent la conduite d'un Etat sur la scène internationale. Les travaux de

¹ B. BADIE, *Le temps des humiliés. Pathologie des relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2014.

² Voir : A. WIMMER, "Power and Pride. National Identity and Ethnopolitical Inequality around the World" *World Politics*, vol. 69, Issue N°4, 2017, pp. 6056-639.

³ H. J. MORGENTHAU, *Politics among Nations. The Struggle for power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, 1986, 6th Edition.

Richard Ned Lebow sur le *standing* ou le *statut* en relations internationales renseignent à suffisance sur la question¹. C'est pourquoi, par exemple parler de « petits pays » dans les relations internationales² a quelque chose d'infamant. Les attributs qui fondent la statolité sont universellement connus. Dès lors qu'un Etat en dispose, sur quel critère juge-t-on de sa petitesse ? Le Japon avec ses quatre îles est-il oui ou non un petit pays ? Singapour est-il un petit pays ? Le Gabon est-il un petit pays ? A la vérité, il n'y a pas de petit pays ni de grand pays. Chaque pays a la taille qu'il mérite, mais tous sont grands dès lors qu'ils assument les éléments de leur souveraineté étatique. L'on n'est pas sûr que lorsque Hobbes, Machiavel, Bodin, Pufendorf et les autres pensaient l'Etat, ils avaient à l'esprit une superficie de référence. Cette acception par trop réaliste, selon que le réalisme classique considère l'étendue du territoire comme un facteur de la puissance, ne cadre pas avec les faits historiques qui rendent compte d'Etats de faible superficie mais qui ont une puissance avérée. Encore plus, la puissance est relative.

Les relations internationales, cela est connu, sont structurées par des acteurs mûs pas des facteurs de différents types. Les jugements de portée juridique ou des simples jugements de valeurs ayant une charge stigmatisante, qu'ils soient portés contre un acteur collectif ou un acteur individuel, renseignent sur son agir-international et sa conduite vis-à-vis de ses semblables. Le jugement est donc modulateur des conduites internationales des acteurs.

II. La force structurante du jugement humiliant dans les relations internationales

Si le jugement a une force structurante dans les relations internationales, c'est en raison de sa charge

¹ R. N. LEBOW, *National Identities and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; R. N. LEBOW, *Why Nations Fight*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; R. N. LEBOW, "The past and Future of war" *International Relations*, vol. 24, n°3, pp. 43-70.

² D. TSAFACK (dir.), *Le petit Etat en relations internationales. Entre vulnérabilité et aspiration à la puissance*, Chisinau (Moldavie), Generis Publishing, 2021.

humiliante. Cette dernière met en mouvement aussi bien les Etats que les individus.

A. Le jugement comme marqueur et moteur de puissance

Le présupposé de départ est que seuls les Etats sont dans des jeux et logiques de quête de puissance en relations internationales. Cette belle vieille vulgate réaliste est fort connue. Cette articulation va donc se focaliser sur la conduite de l'Etat. Robert Jervis dans les années 1980 avait bien compris que certaines actions posées par les Etats sont informées par des perceptions ou des mauvaises appréciations¹. Dans le contexte international marqué par le jeu des acteurs rationnels que sont les Etats, mais qui disposent d'une rationalité limitée comme le rappelle Herbert Simmons, la logique d'anarchie prévalente fait que chaque Etat en quête de son intérêt national navigue dans un espace d'incertitude. En effet, comme le rappelait Hans Morgenthau, le poteau indicateur qui permet de s'orienter sur la scène internationale, c'est l'intérêt national défini en termes de puissance. Il peut également être défini en termes de sécurité ou de développement économique selon les écoles de pensée². En tout état de cause, la quête de cet intérêt national dans un contexte d'incertitudes oblige les Etats à user de tous les artifices possibles pour avoir l'information qui aiguille l'action. Or, cette scène se caractérise justement par l'information imparfaite, la rationalité limitée des acteurs et leur essence d'*homo economicus*. La théorie économique à laquelle les relations internationales ont emprunté la théorie des choix rationnels renseigne que dans ce contexte, ce qu'on pense de l'autre ou ce qu'on pense que l'autre pense, permet de minimiser les risques d'échec dans le calcul économique de ses intérêts³. C'est pourquoi les services d'intelligence

¹ R. JERVIS, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, (Revised Edition), 2017.

² Voir à ce sujet: K. WALTZ, *Theory of International Politics*, New York Addison Wesley, 1979.

³ D.P. GREEN & I. SHAPIRO, « Choix rationnels et politique. Pourquoi en savons-nous toujours aussi peu ? » *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, pp. 96-130.

économique se portent aussi bien aujourd'hui dans les pays développés et les Ecoles y dédiées foisonnent, comme hier les services de renseignement et de contre-espionnage tout court.

Dans l'étude de la sociologie des conflits ou de la guerre civile, Ted Gurr a bien démontré que l'une des causes efficientes de la guerre est la frustration relative¹. En effet, les conflits sont liés aussi bien à la quête des ressources rares qu'à l'image. D'abord s'agissant des ressources rares, se faire déposséder d'un bien qu'on juge légitimement sien est une frustration. Mais en plus, dans le contexte de rareté, les groupes humains s'attendent à certaines commodités qui, lorsqu'elles ne sont pas pourvues, entraînent des réactions qui vont de la simple expression de dissentiment à la guerre, en passant par toutes les autres formes de mobilisation. La guerre en tant que moment d'exacerbation des jeux de puissance entre Etats rend donc compte de la force de l'humiliation. Cette dernière peut surgir d'un jugement. Dans le sens juridique, un Etat condamné pour des actes illicites peut trouver dans les actes de violence le seul recours pour exister. Les condamnations successives par le Conseil de Sécurité des Nations Unies des agissements de certains Etats les ont poussés à la périphérie de la civilité internationale. Ainsi, la Libye sous Kadhafi a-t-elle encouragé et financé beaucoup de groupes dangereux après sa mise sous embargo au lendemain de l'affaire liée à l'attentat de Lockerbie. Mis au ban de la société internationale en raison de ses activités illicites dans d'autres pays, l'Iran est devenu aujourd'hui un acteur majeur de la déstabilisation dans le Moyen Orient en soutenant les Houthis au Yémen, des factions Shiïtes en Irak et en Syrie. Le Hezbollah est la figure emblématique de la capacité de nuisance de la république islamique d'Iran dans cette région, jusqu'aux confins de l'Afrique, dans la Golfe d'Aden.

¹ On peut lire à ce sujet : T. R. GURR, *Why Men Rebel ?* Princeton, Princeton University Press, 1970; E. ASPINAL, «The Construction of Grievance. Natural Resources and Identity in a Separatist Conflict» *Journal of Conflict Resolution*, vol.51, n°6, December 2007, pp. 950-972; H. MACARTAN & J. M. WEINSTEIN, «Who Fight? The Determinants of Participation in Civil War » *American Journal of Political Science*, vol. 52, n°2, April 2008, p. 1-20; M. I. LICHBACH & R. GURR, «The Conflict Processor: A Formal Model » *Journal of Conflict Resolution*, n°25, March 1981; M. BERDAL & D.M. MALONE (Eds.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder &London: Lynne Rienner, 2000.

L'opprobre lié à la qualité d'Etat-paria ou alors le complexe d'infériorité consécutif à des défaites internationales sont d'autres ressorts d'actions des animateurs du jeu de la puissance internationale¹. Lorsqu'un Etat est relégué dans la catégorie de paria, il peut entre autres démarches, chercher à combler son retard axiologique ou économique pour réintégrer le concert des nations civilisées. Il peut également à rebours, choisir la voie de la subversion. Ainsi, il devient exportateur des menaces et des conflits. Au lendemain de l'avènement au pouvoir du Front Patriotique Rwandais (FPR) de Paul Kagame, outre les raisons de sécurité nationale qui justifiaient que les groupes dissidents réfugiés dans l'Est de la RDC fussent pourchassés, l'on soupçonne que le complexe de « petit Etat » a justifié également les incursions répétitives chez ce grand voisin, profitant de son instabilité consécutive au coup d'Etat de Laurent Désiré Kabila en 1997. En réalité, tous les auteurs qui se sont penchés sur les causes de la guerre entre entités étatiques renseignent que la *nation pride*, le sentiment d'humiliation ou la stigmatisation ont des vertus belligènes. L'Allemagne nazie s'est structurée autour d'Adolf Hitler parce qu'il y avait, en Allemagne, des forces profondes convaincues que les conséquences de la Première Guerre Mondiale étaient iniques et humiliantes pour ce pays. Pour une nation qui s'est illustrée historiquement par sa bravoure et ses victoires, être humiliée à ce point par le diktat imposé après la Grande guerre était une marque indélébile de stigmatisme sur la fierté nationale. Aujourd'hui encore, l'Allemagne abrite un certain nationalisme bouillonnant qui considère que les conditions subies après la Deuxième Guerre Mondiale ont humilié leur pays et freiné son développement. D'ailleurs, l'une des raisons de la création de l'Union Européenne et du rôle pivot donné au couple Franco-allemand était la volonté de conjurer les conflits rémanents entre ces deux pays. Si l'Allemagne ressentait comme une humiliation les conditions de sa vie *post-bellum*, c'était précisément parce que la France a toujours été son *peer competitor*, son *sparing partner* avec

¹ P.E. BATCHOM, *Les parias de la scène internationale. A propos des dynamiques inégalitaires de l'ordre mondial*, Paris, l'Harmattan, 2017.

lequel il a nourri une concurrence acharnée depuis des siècles.

Nul ne peut comprendre le phénoménal développement de l'arsenal militaire de l'Etat d'Israël, son statut de *start-up nation*, l'excroissance mondiale du lobby juif sans prendre au sérieux le destin particulier de ce peuple qui a été considéré comme paria par toutes les nations au milieu desquelles il s'est trouvé un refuge. L'histoire millénaire du peuple juif dramatisée dans les Saintes Ecritures raconte les différents exils du peuple de Jacob ; depuis l'Egypte des Pharaons jusqu'après la diaspora (dispersion) de l'an 70 après J.C., le traitement infamant que ce peuple a reçu lui a permis de développer une force extraordinaire de résilience. La *Shoah* et la vie rude dans les camps de concentration ont permis de renforcer la judéité, la solidarité juive internationale et le sentiment d'appartenance à une même communauté. En effet, comme le montrent les travaux d'auteurs tels qu'Alexandre Kojève¹ et Lewis Coser² sur la guerre, la violence politique quelle que soit l'ampleur renforce l'intégration sociale des groupes victimes. Après la déclaration Balfour de 1917 qui a permis la naissance de l'Etat d'Israël, selon le vieux rêve des activistes tels que Theodor Herzl et son livre *Judeen staat*, le comportement répulsif des Etats voisins arabes a entraîné une succession de guerres dont celle de 1948/1949, la crise de Suez (1956), celle des Six jours (1967), celle du Kippour (1973) et les deux guerres du Liban (1982 et 2006). Rejeté et stigmatisé, l'Etat hébreu a développé les moyens de sa survie, consciente que la faiblesse l'aurait condamné à disparaître, ainsi que le déclaraient des Etats comme l'Iran. L'exemple d'Israël est l'illustration de ce que Hannah Arendt appelle un « paria-conscient ». En effet, le paria-conscient a une lecture lucide de sa situation. Il sait que sa condition le condamne à la précarité, à la disparition, à moins de tourner à son avantage son statut infamant en développant des moyens de résilience³.

¹ A. KOJEVE, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Paris, Gallimard, 1981.

² L. A. COSER, *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, 1982.

³ H. ARENDT, *La tradition cachée. Le Juif comme paria*, Paris, Christian Bourgeois, 1987.

Lorsqu'on jette un regard sur le comportement des Etats du Tiers-monde aujourd'hui, il est aisé de constater que leur marginalisation-stigmatisation par les puissances hégémoniques qui ne leur accordent d'attention que lorsque leurs propres intérêts sont en jeu, on peut comprendre leur virage vers les puissances nouvelles telles que la Chine et la Russie. En réalité, les jeux d'alliances sont toujours informés par les intérêts nationaux des Etats. Mais contrairement à la vulgate réaliste qui considère que les sentiments n'ont pas droit au chapitre dans les relations internationales, nul ne peut expliquer l'alignement de certains Etats d'Afrique subsaharienne aujourd'hui à l'axe Chine-Russie par la seule force explicative des intérêts objectifs, ni d'ailleurs le rapprochement de certains pays d'Amérique centrale vis-à-vis de la Russie, et d'Europe de l'Est de la Chine. Le sentiment d'humiliation généré par la condescendance des grandes puissances occidentales à l'endroit de ces Etats jugés « anti-démocratiques » ou « prémodernes » pour emprunter au vocabulaire de Robert Cooper¹, et l'existence d'une alternative qui a émergé avec l'avènement d'un monde sinon multipolaire du moins bipolaire, au moment où s'est essoufflé le monde d'après-guerre froide, crépuscule d'une époque qu'un auteur à succès du début des années 1990 appelait la « fin de l'Histoire »² vont offrir aux Etats-parias d'hier, l'occasion d'une diversification des partenariats. La figure emblématique de cette humiliation est croquée par les agences de notation telles que *Moody's Investors Service Inc.*, *Ficht Rating*, *Standard and Poors Corporation*, qui typifient les Etats selon des étalons de valeurs démocratiques contenus dans le terme général et générique de la gouvernance. Comme le montre Ariel Colonomos³, le monde vu de l'Occident est un monde clivé entre les partenaires, ceux qui épousent les standards du *western way of life* dans tous les domaines de la vie, et les parias qui, ne remplissant pas les conditions d'accès à ce que

¹ R. COOPER, *La fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle*, Paris, Denoël, 2003.

² F. FUKUYAMA, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

³ A. COLONOMOS, *La morale dans les relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2004.

Philippe Braud a appelé le « jardin des délices démocratiques »¹, sont relégués à la périphérie du monde, aux marges de la civilité. Cette stigmatisation infamante, cette exclusion, ce bannissement qui quelques fois s'accompagnent d'une palette de sanctions et de brimades, comme ce fût le cas pour la Guinée de Sékou Touré aux premières heures de l'indépendance, de Cuba pendant des décennies ou de la Russie après la guerre initiée contre l'Ukraine le 24 février 2022, ne sont pas uniquement des jugements de valeur, des condamnations au tribunal moral de la *démocrature*, ils sont aussi des moteurs d'une action alternative. Les Etats méjugés réagissent au risque de périr. Telle est l'essence de l'Etat, la survie et la conjuration du chaos comme l'ont montré les théoriciens de l'Etat tels que Machiavel et Hobbes.

B. La dérision au fondement de l'action des damnés de la terre

Entendu que le jugement des tribunaux internationaux et les jugements de valeurs encore appelés ici stigmatisation ne concernent pas que les entités mais également les individus, il appert que l'individu sujet et acteur des relations internationales est travaillé et mû par la force humiliante du jugement dans ces deux sens. Dans un premier moment, le jugement fait exister. Ensuite parce qu'il humilie, il entraîne une réaction selon deux ordres d'attitudes dégagés par les psychologues : le complexe de Rastignac et le complexe de Ravachol.

Dans l'étude des relations internationales qui doit beaucoup à l'art dramatique, un acteur est simplement quelqu'un qui joue un rôle. Le rôle est soit assigné, soit provoqué. Dans le cas d'espèce, il est d'abord assigné. En effet, lorsqu'un individu est assigné à comparaître devant un tribunal pénal international, il est mis au-devant de la scène et sous les feux des projecteurs. Laurent Gbagbo, Jean Pierre Bemba Gombo, Charles Blé Goudé, Slobodan Milosevic, Bosco Ntaganda, Charles Gankay Taylor... sont autant de noms dont certains observateurs et même l'individu lambda se sont faits familiers, tant leurs procès ont été retentissants et médiatisés

¹ P. BRAUD, *Le jardin des délices démocratiques*, Paris, FNSP, 1991.

sur les chaînes de grande audience. Les différents jugements auxquels ils ont dû faire face les ont également rendus célèbres, de par l'exemplarité recherchée afin d'envoyer un signal fort à tous les auteurs des crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de crimes de génocide. Être jugé, c'est donc être projeté sur la scène internationale. Il est vrai que les concernés se seraient certainement passés d'un tel opprobre ; de cette mauvaise publicité comme qui dirait. Mais du point de vue de l'analyse, il est indéniable que le jugement, parce qu'il met à l'index un individu, le fait exister dans l'imagerie populaire et collective. Les tribunaux deviennent alors des scènes où se mettent en évidence des acteurs. D'ailleurs, la justice, qu'elle soit interne ou internationale a une fonction dramatique prononcée. Les acteurs se mettent en scène autour des facéties et des arguties du droit. Les acteurs de la communauté judiciaire jouent littéralement des rôles. Et le jugement est l'épilogue de cette scène, son point d'orgue.

Le jugement met également en action ; il met en mouvement. L'existence ou le *locus standi* que procure le jugement est un actorat passif. Mais il existe un actorat actif induit par le jugement et qui relève de la réaction d'un individu face à l'humiliation. Selon les psychologues, un individu humilié a deux réactions prévisibles comme rappelé ci-haut : soit il s'en va furieux avec l'intention de revenir tout casser et renverser la table (complexe de Ravachol), soit il s'en va la queue entre les pattes, défait et brisé par l'humiliation (complexe de Rastignac). L'observation de la scène internationale donne à voir les deux cas de figure. S'agissant du jugement judiciaire, le condamné a deux possibilités : il interjette appel ou alors il purge sa peine. La longueur des procès et les multiples appels interjetés aussi bien aux tribunaux pénaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda qu'à la CPI donnent à penser que les accusés, acteurs en index, usent de tous les recours possibles pour continuer la bataille judiciaire.

Mais, la catégorie que Frantz Fanon appelle les « damnés de la terre » est composée d'acteurs qui ont trouvé dans la violence le seul recours pour faire entendre leur cause. Écrit dans le contexte de la guerre d'Algérie où il s'était installé au nom de la proximité idéologique avec les combattants du Front de Libération Nationale

(FLN), le livre éponyme rend raison de la force structurante de l'humiliation comme catalyseur de la riposte¹. En effet, les peuples coloniaux, condamnés à la sous-humanité avec le régime de l'indigénat et les pratiques de travaux forcés, n'avaient pas d'autres moyens que la violence pour sortir du joug du colonialisme. Les guerres de libération d'Indochine, d'Algérie, du Cameroun et de Madagascar ont eu le mérite d'attirer l'attention des opinions publiques européennes, en ces temps où les médias n'étaient pas aussi puissants qu'aujourd'hui, sur les horreurs et l'ignominie de la colonisation ; et de déclencher des politiques de sortie provisoire du paradoxe axiologique de l'Occident. En effet, alors que les droits de l'homme sont la pierre angulaire de l'occidentalité, ces mêmes droits étaient allègrement bafoués dans les colonies. La violence n'avait d'égale que l'humiliation ressentie. bercés par les poèmes des chantres de la négritude tels qu'Aimé Césaire, Léon Gontran Damas, Claude Mackay, Countee Cullen, Langston Hughes, Birago Diop, Léopold Sédar Senghor...et foisonnant de réflexions autour de la maison *Présence africaine* à Paris, les intellectuels noirs d'Afrique et de la diaspora ont accompagné ce mouvement de libération et de restitution de la dignité noire. La négritude était alors plus qu'un néologisme, une identité, une âme, l'âme immortelle du peuple noir basané par des siècles d'esclavage et de colonisation, mais toujours debout. Les peuples coloniaux, parangons des damnés de la terre vont se mettre en mouvement à cause de la force stimulante de leur humiliation. Ils étaient condamnés à la servitude parce que jugés inférieurs. Ils étaient condamnés à mort parce que jugés moins hommes que les autres races. Les travaux de Hegel, le *cogito ergo sum* cartésien, les affirmations racistes de Gobineau², le racisme opportuniste de Senghor...sont autant de crédits idéologiques qui ont nourri le jugement de l'homme noir. Ce jugement-là n'a été prononcé par aucune cour, mais par le tribunal de l'histoire ; une histoire telle que faite par les forts.

¹ F. FANON, *Les damnés de la terre*, Paris, Maspero, 1961.

² A. de GOBINEAU, *Essai sur l'inégalité des races* (1853-1855, Tome I, Paris, Gallimard, 1969.

SERGE FRANÇOIS SOBZE
(Université de Douala, Cameroun)

LA CONTRIBUTION DES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES AU PROCESSUS D'INTÉGRATION SOUS-RÉGIONALE EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Résumé

La jurisprudence des juridictions communautaires contribue à affirmer l'idée selon laquelle le juge communautaire joue un rôle primordial dans la consolidation de la justice de l'intégration en Afrique. Il contribue, à travers les fonctions contentieuses, consultatives et quasi-contentieuses, à l'enracinement dans les ordres juridiques communautaires d'une justice d'intégration accessible, efficace et de qualité.

L'étude recherche dans la production jurisprudentielle ce qui découle de la participation des juridictions communautaires, notamment des Cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA, à la construction de l'intégration avec pour objectif de vérifier si le droit africain de l'intégration bénéficie de ces organes d'un même apport ou d'un traitement différencié.

Il en ressort que les juridictions communautaires considérées jouent un rôle quasi similaire dans la régulation du processus d'intégration sous-régionale. En effet, il se dégage de leur politique jurisprudentielle une convergence des contributions au processus normatif primaire et une ambivalence des contributions au processus normatif dérivé de l'intégration. Par ailleurs, les décisions analysées restent fortement marquées par une asymétrie entre le contentieux socio-économique en plein essor et celui des droits fondamentaux resté en friche.

En définitive, à travers une méthode juridique et une technique comparative des pratiques jurisprudentielles des organisations d'intégration, les juridictions communautaires contribuent de façon offensive à l'enracinement de « l'intégration par le droit » en Afrique en général et dans les Communautés sous-régionales envisagées en particulier.

Mots clés

Droit communautaire-Intégration par le droit- Cours de justice communautaires- Droit africain de l'intégration - Processus institutionnel- Processus matériel- Contentieux.

Abstract

The case law of the Community courts contributes to affirming the idea that the Community judge plays a key role in the consolidation of

integration justice in Africa. It contributes through contentious, consultative and quasi-contentious functions to the rooting in Community legal orders of accessible, efficient and quality integration justice.

The study seeks in the case law production, what results from the participation of Community courts, in particular the Courts of Justice of CEMAC and UEMOA in the construction of integration with the aim of verifying whether African integration law benefits from these bodies of the same contribution or differentiated treatment.

It emerges that the Community courts considered play an almost similar role in the regulation of the sub-regional integration process. Indeed, their case law policy reveals a convergence of contributions to the primary normative process and an ambivalence of contributions to the normative process derived from integration. Furthermore, the decisions analyzed remain strongly marked by an asymmetry between the socio-economic litigation in full swing and that of fundamental rights which has remained fallow.

Ultimately, through a legal method and a comparative technique of the jurisprudential practices of integration organizations, the community jurisdictions contribute offensively to the rooting of "integration by law" in Africa in general and in the sub-regional Communities envisaged in particular.

Keywords

Community law-Integration by law-Community courts of justice-African law of integration-Institutional process-Material process-Litigation.

« [L]a jurisprudence [...] en son point culminant, [...] renferme tout le secret du droit et de la justice. Bien fou qui voudrait s'en passer »¹. Ces propos prémonitoires d'une doctrine française ont une résonance particulière en Afrique où les Cours de justice sont devenues, à travers leurs jurisprudences, les ingénieries de « fabrication »² du droit de l'intégration³.

En effet, la volonté de relance du processus d'intégration sous régionale en Afrique a conduit les États à prévoir dans les Traités fondateurs des Communautés d'intégration de véritables juridictions ayant pour mission principale d'assurer le respect du droit communautaire dans les conditions propres à conduire la mise en place d'une

¹A. SERIAUX, *Le droit. Une introduction*, Paris, Ellipses, 1997, p. 212.

² Lire utilement D. DARBON et J. Du Bois de GAUDUSSON, (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, 475 p.

³ Sur l'émergence de ce concept, P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration : émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des communautés européennes*, Bruxelles, Bruylant, coll. *Droit de l'Union Européenne- Grands écrits*, 2005, p. 447.

jurisprudence harmonisée¹. Dès lors, la mutation² que connaît le droit africain de l'intégration est due en partie à l'activisme³ jurisprudentiel des Cours de justice⁴.

Comme un effet de mode⁵, l'implication des Cours de justice européennes et africaines⁶ dans le processus

¹ Préambule de la Convention CEMAC de 2009.

² A. SALL, *Les mutations de l'intégration des Etats en Afrique de l'Ouest, Une approche institutionnelle*, Paris, L'Harmattan, 2006, 187 p ; A. BENHAMOU, « Les mutations du régionalisme dans les pays en développement », *RADIC*, n°4, T.8, 1996, p. 900 ; S. M. OUEDRAOGO, « Regard extérieur sur les mutations récentes des administrations fiscales africaines », A. ONDOA et P. ABANE ENGOLO, (dir.), *Les transformations contemporaines du droit public interne en Afrique*, L'Harmattan, 2018, pp. 119-132.

³ Le mot « *activisme* » peut être chargé d'une connotation négative en français, dont il n'est évidemment pas question ici. L'expression anglaise de « *judicial activism* », moins empreinte de jugement de valeur, serait assurément plus appropriée. Sur cette interprétation, A. SALL, *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la cour de justice de la CEDEAO*, L'Harmattan-Sénégal, 2019, p. 183.

⁴ Il s'agit de la Cour de justice de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (ci-après "la CJ-CEMAC") et de la Cour de Justice de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (ci-après "la CJ-UEMOA"). Sont exclues les Cours des comptes en dépit de leur apport au processus économique d'intégration.

En revanche, la juridictionnalisation du processus d'intégration est loin d'être achevée, car toutes les Cours de justice ne sont pas toujours effectives en Afrique. C'est le cas des Cours CEEAC, de la CEA et du Tribunal SADC, toujours en attente d'un protocole rendant effective leur création depuis des dizaines d'années.

⁵ Selon l'expression du Doyen ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *Revue de la Fondation Raponda-Walker, La fabrique du droit en Afrique*, Actes du Premier Symposium Juridique de Libreville, 21-22 nov. 2013, pp. 23- 44.

⁶ La création d'une instance juridictionnelle au sein d'une organisation d'intégration africaine remonte à la défunte Communauté d'Afrique Orientale (CAO) qui réunissait le Kenya, l'Ouganda, et la Tanzanie. Par la suite, presque toutes les organisations africaines d'intégration vont se doter soit d'une Cour de justice, soit d'un tribunal. Le Traité instituant la Communauté économique de l'Afrique (CEA), signé le 3 juin 1991 à Abuja, crée une Cour de justice (art. 18) ; le Traité révisé de Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), adopté le 24 juillet 1993, crée une Cour de justice (art. 15) et un tribunal arbitral (art. 16) ; le Traité instituant la Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) signé à Libreville le 18 octobre 1983 crée une Cour de Justice de la Communauté (art. 83) ; le Traité créant la Southern African Development Community (SADC) signé le 11 août 1992 à Windhoek crée un tribunal ; le Traité instituant le Marché Commun pour l'Afrique Orientale et Australe, signé en

d'intégration viendra donner un souffle nouveau à « l'intégration par le droit »¹, contribuant ainsi à l'enracinement d'une véritable justice de l'intégration². Il est question pour les Cours de justice de réguler par les mécanismes juridiques les processus d'intégration jadis destinés à la poursuite de l'idéal politique d'unification à l'échelle des continents³. En effet, à l'image d'une révolution, l'implication des juridictions judiciaires et arbitrales⁴ dans les problématiques d'intégration a démontré qu'on ne pouvait plus envisager une « *juridiction communautaire* »⁵ sans la jurisprudence de la Cour de justice ou, plus exactement, qu'un organe juridictionnel reste indispensable dans la panoplie institutionnelle⁶ des Communautés d'intégration.

A ce titre, le « *buissonnement* »⁷ juridictionnel contribue à impulser une nouvelle dynamique⁸ pour l'énonciation d'un

1993 crée un Tribunal ; le Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique signé à Port Louis le 17 octobre 1993 crée une Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) (art. 3) ; l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) signée le 10 janvier 1994 crée une Cour de justice et une Cour des Comptes (art.38) ; le Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) signé le 5 juillet 1996 à Libreville crée une Cour de justice (art. 10).

¹J. BAILLEUX, *Penser l'Europe par le droit. L'invention du droit communautaire en France*, Paris, Dalloz, 2014, p. 416.

²A. SALL, *La justice de l'intégration. Réflexion sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, 2^{ème} éd., CREDILA, L'Harmattan-Sénégal, 2018, 480 p.

³On citera sans exhaustivité, les projets d'unification pan-américaine de Simon BOLIVAR et pan-européenne d'Aristide BRIAND, ou enfin la poursuite de l'unité pan-africaine par Kwame NKRUMAH.

⁴On peut citer la Cour arbitrale de la défunte Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) instituée par le Traité d'Abidjan du 17 avril 1973, le tribunal arbitral de la CEDEAO, et la Commission d'Arbitrage de la CEPGL. KAMTO (Maurice), « Les Cours de justice des Communautés et des organisations d'intégration économiques africaines », *African Yearbook of International Law*, 1998, p. 108.

⁵V. BERTOLI-CHAPPELART et S. ARNAUD, « La Cour de justice européenne. Mutations de l'organisation juridictionnelles liées à l'élargissement : entre efficacité et perfectibilité », 2004/3, pp. 25-29.

⁶L'expression est de M. KAMTO, « Les Cours de justice des Communautés ... », *op. cit.* p. 107.

⁷ L'expression est empruntée à René-Jean DUPUY, qui parle de « *buissonnement organique* », pour faire référence à la multiplication des structures institutionnelles en matière économique. V. La conclusion du

État de droit régional africain¹ plus protecteur². La Cour de justice est devenue le « *facteur* »³ incontournable du processus d'intégration, confirmant ainsi sa place au cœur du quadripartisme institutionnel⁴ reproduit par chacun des traités pour chacune des Communautés. L'importance de son rôle se mesure quantitativement par le nombre de recours portés devant elle et qualitativement par l'influence indéniable de sa jurisprudence sur les ordres juridiques des Communautés sous étude⁵. Cette dernière puise donc sa matière dans un terrain mouvant et en constante évolution aussi bien matérielle que conceptuelle.

Au rang des juridictions communautaires figurent les juridictions arbitrales, les Cours de justice et les Cours des comptes. Le choix est porté ici exclusivement sur les Cours de justice communautaires en raison de leur prégnance dans la construction du processus d'intégration. Il s'agit des Cours opérant dans un ordre juridique communautaire⁶ et qui sont

colloque de la SFDI sur Les Nations Unies et le droit international économique, Paris, Pédone, 1986, p. 376.

⁸ J. MOUANGUE KOBILA, et L. DONFACK SOKENG, « La CEMAC : à la recherche d'une nouvelle dynamique de l'intégration en Afrique centrale », *Annuaire africain de droit international*, vol. 6, 1998, p. 69.

¹ L. SINDJOUN, *Préface*, in SALL (Alioune), *La justice de l'intégration*, op. cit., p. 11.

² La Cour de justice de la CEDEAO s'inscrit dans cette mutation depuis sa reconversion en 2005 en juge de « droits de l'homme ». K. AHADZI-NONOU, « Remarques sur la jurisprudence de la Cour de justice de la communauté des Etats de l'Afrique centrale », in *Mélanges en l'honneur du Doyen HERVOUET (François), Entre les ordres juridiques*, LGDJ, 2015, pp. 11-38 ; SALL (Alioune), *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la Cour de justice de la CEDEAO*, op. cit., 264 p.

³ E. CEREXHE, *L'intégration juridique comme facteur d'intégration régionale*, RBD, n°40, spécial vingtième anniversaire, thème : *intégration régionale et droit*, p. 19.

⁴ P. PESCATORE, *L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, *Cahiers de droit européen*, vol. 4, 1978, p. 387-406. Expression reprise par BOULOUIS (Jean), *Droit institutionnel des Communautés Européennes*, Paris, Montchrestien, 1990, 2^{ème} éd., p. 56.

⁵ Pour une étude parallèle dans l'ordre juridique européen, lire ABRAHAM (Ronny), « La France devant les juridictions européennes », *Pouvoirs*, n°96, 2001, p. 143.

⁶ La notion « *d'ordre juridique communautaire* » est de nature prétorienne plus exactement de la Cour de justice. Elle désigne un système de règles

des organes juridictionnels institués pour assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. La Cour de justice est dotée d'attributions consultatives¹ qui l'autorisent à rendre des avis ou des délibérations et des attributions juridictionnelles qu'elle exerce en tant que juge et qui donnent lieu aux arrêts.

Le processus renvoie à un enchaînement de phénomènes aboutissant à un résultat déterminé. Il rappelle dans un premier sens le progrès et le développement et dans un second, le mécanisme, le procédé technique. L'intégration s'apparente aussi à un processus et c'est en ce sens qu'elle est perçue par la doctrine classique comme un avatar du fonctionnalisme².

L'intégration vient du latin *integratio*, de *integrare* qui veut dire réparer. Elle se définit comme « [u]ne opération tendant à faire entrer un élément extérieur dans une entité dont il devient une partie indissociable », ou comme une « [f]onction d'une organisation internationale qui vise à unifier progressivement par des mécanismes appropriés, l'économie, voire le système politique des États membres »³. Elle renvoie ici à l'idée de fusion, de deux ou de plusieurs unités distinctes en vue de former une nouvelle entité⁴. Les normes primaires ou dérivées renvoient à ce que la doctrine qualifie de « *normativité du droit communautaire* »⁵. En effet, le droit communautaire

autonomes qui, contenues dans les traités ou arrêtées par les institutions, forment un ensemble cohérent qui s'incorporent directement aux ordres juridiques nationaux. Sur l'existence d'un [ordre juridique] ou d'un droit international africain, lire J. M. BIPOUN-WOUM, *Le droit international africain (Problèmes généraux et règlements des différends)*, Paris, RGDJ, 1970, 289 p.

¹M. Y. DIALLO, « La fonction consultative des juridictions communautaires en Afrique : les exemples de la Cour de justice de l'UEMOA et de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage OHADA », *Annales africaines*, Nouvelle série, Janvier 2019, n° spécial, pp. 336-366.

²M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU*, Paris, Pedone, 1974, p. 288.

³J. SALMON, *Dictionnaire de Droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, pp. 590-591.

⁴M. DELMAS-MARTY, *Un pluralisme ordonné, les forces imaginantes du droit*, éd. du Seuil, vol 2, 2006, p 8.

⁵F. PICOD, « La normativité du droit communautaire », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 21 (Dossier : la normativité), janvier 2007, p. 2.

est constitué de diverses sources que la doctrine a classées en fonction de leur rang et de leur nature : sources primaires désignant les traités institutifs ; sources de droit dérivé désignant les actes des institutions et des communautés pris en application des premières; sources conventionnelles désignant les accords internationaux liant les Communautés¹.

Les Cours de justice à travers leurs jurisprudences, participent à la juridicisation du processus d'intégration d'où l'intérêt de tenter de caractériser la contribution des juridictions communautaires au processus d'intégration sous-régionale en Afrique francophone. A cet égard, on peut postuler qu'au regard des articles 22 de la Convention CEMAC de 2009² et 27 de l'Acte additionnel portant statuts de la Cour de justice de l'UEMOA³, d'une part, et de l'activisme jurisprudentiel des Cours analysées, d'autre part, les juridictions communautaires considérées jouent un rôle quasi *similaire* dans la construction du processus de

¹ D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Parsi, PUF, 3^{ed}. 2001, p. 301 ; ISAAC (Guy), et BANQUET (Marc), *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Sirey, 9^{eme} éd. 2006, pp. 60- 187.

²Art. 22 de la Convention CEMAC de 2009, la Cour de justice à une triple fonction : juridictionnelle, consultative et d'administration des arbitrages dans les matières relevant du droit communautaires de la CEMAC. L'article 23 fait état des recours en manquement des Etats membres, des recours en carences des institution, du recours en annulation des règlements, directives et décisions des institutions, des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les institutions, des litiges entre la CEMAC et ses fonctionnaires, des recours contre les sanctions prononcées par les organismes à fonction juridictionnelle de la communauté.

³Art. 38 du Traité modifié de l'UEMOA. Il est créé au sein de l'Union deux organes de contrôle juridictionnel, la Cour de Justice et la Cour des Comptes. Pour l'article 27 de l'Acte additionnel n° 10/96 portant statuts de la Cour de justice de l'UEMOA, la Cour est compétente pour connaître notamment : - des recours en manquement des Etats membres, conformément aux articles 5 et suivants du Protocole Additionnel n° 1 ; - des recours en annulation des règlements, directives et décisions des organes de l'UEMOA tels que prévus aux articles 8 et suivants du Protocole Additionnel n° I ; - des recours en responsabilité conformément à l'article 15 du Protocole Additionnel 1 ; - des différends entre Etats membres relatifs au Traité de l'UEMOA, si ces différends lui sont soumis en vertu d'un compromis ; - des litiges entre l'UEMOA et ses agents tel que prévu à l'article 16 du Protocole Additionnel n° 1 ; - du recours à titre préjudiciel tel que prévu à l'article 12 du Protocole Additionnel n° 1. La Cour peut émettre des avis et des recommandations sur tout projet de textes soumis par la Commission.

l'intégration sous-régionale africaine. Cette absence de variabilité invite à se pencher sur l'intérêt théorique et même pratique des contributions de ces juridictions à la construction d'une justice de l'intégration en Afrique.

Du point de vue théorique, l'étude s'attache à mettre en lumière les techniques d'interprétation des Cours de justice étudiées en démontrant que leur étude est un préalable indispensable à la compréhension de leurs décisions. Aussi remet-elle à l'ordre du jour la théorie de la « régionalisation juridictionnelle »¹ ou encore celle du « fait régional »² et même juridictionnel qui est une condition existentielle à l'affinement de l'intégration³.

Par ailleurs, une étude sur le rôle de la Cour de justice dans le processus d'intégration est une contribution à l'établissement d'une culture de dialogue des juges⁴ dans les espaces où se côtoient monisme et dualisme juridique⁵. A ce

¹D. SANOU, *La juridictionnalisation des organisations régionales d'intégration en Afrique*, Thèse de Doctorat en droit, Université Paris 1, 2012, 802 p.

²J. C. GAUTRON, *Le fait régional dans la société internationale, Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Colloque de Bordeaux de la SFDI, 1976, Paris, Pedone, 1977, pp.3-43.

³S. N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé, Droit de l'homme, Paix et sécurité*, Paris, L'Harmattan, Credila, 2015, p. 48.

⁴L'expression dialogue des juges a été systématisée par R. LECOURT et entérinée par B. GENEVOIS dans la jurisprudence communautaire (CE, *Ministre de l'intérieur c/ Cohn Bendit*, 22 décembre 1978, *Rec. Lebon*, p. 524.) ; Pour le dépassement de cette décision, CE, 30 oct. 2009, *Mme Perreux*. Pour la doctrine, V. L. BURGORGUE-LARSEN, « De l'internationalisation du dialogue des juges, Missive doctrinale à l'attention de Bruno GENEVOIS », dans *Le dialogue des juges, Mélanges en l'honneur du président GENEVOIS (B.)*, Paris, 2009, p. 95. D. SIMON, « Dialogue des juges et droits de l'homme : en 2014, j'écris ton nom ? », *Europe*, 2014/1, p. 1 ; B. BONNET, « Le dialogue des juges, un non-concept », in *Mélanges en l'honneur du Professeur SUDRE (Frédéric)*, 2018, pp. 81-88.

⁵Si pour la théorie dualiste, le droit international ne peut pas être appliqué dans l'ordre interne parce que l'objet, les sujets et les sources sont radicalement différents, pour la théorie moniste, il y a une continuité entre les ordres juridiques. Ces théories ont évolué aujourd'hui et cèdent la place au pluralisme des ordres juridiques. V. A. SOW SIDIBE, *Le pluralisme juridique en Afrique (l'exemple du droit successoral sénégalais)*, Paris, RGDJ, t. 50, 1991, 660 p ; P.-E. KENFACK, « La gestion de la pluralité des systèmes juridiques par les Etats d'Afrique noire : Les enseignements de l'expérience camerounaise », CRDF, n° 2009, pp. 153-160.

titre, contrairement à la doctrine minoritaire qui redoute le rôle du juge au nom d'une certaine conception de la démocratie et d'un développement du « gouvernement des juges »¹ qualifié de « péché mortel »², la circularité des décisions judiciaires³ concourt à l'évitement d'une « guerre »⁴ entre les juges. En effet, comme toute juridiction, les Cours de justice ne peuvent faire abstraction du phénomène de la convergence des droits ou, plus exactement, de la rencontre inter-juridictionnelle⁵ qu'impose la dynamique d'intégration⁶. Il

¹Lire le compte rendu de l'intervention du Doyen Vedel lors de la rencontre judiciaire et universitaire de Luxembourg dans F. HERBERT, *S.E.W.*, 1977, p. 103. Selon l'auteur : « *il n'y a pas à proprement parler, de gouvernement des juges à partir du moment où le juge est très exactement dans la ligne de développement de la Communauté au nom de laquelle il parle et pour le compte de laquelle il travaille* » ; L'expression a été pour une première fois utilisée par Olivier DUPEROUX avant d'être théorisée par LAMBERT (Edouard), *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, éd., Paris, Dalloz, 2005.

²D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, op. cit. p. 837.

³V. Dialogue entre Cour de Luxembourg et Cons. Const. français, (*M. Kamel D. n° 2010-79 QPC du 17 déc. 2010*), Dialogue entre CJ-UE et CJ-UEMOA (*Arrêt Laubhouet Serge c. Comm. du 29 mai 1998*) où le juge rapporteur se référant à la jurisprudence de la CJCE dit : « *Une jurisprudence constante de la CJCE [...] dont les textes ont fortement inspiré le droit communautaire de l'UEMOA, a consacré le principe de l'autonomie du recours en responsabilité par rapport au recours en annulation* » ; *Aff. « Ciment Togo SA c. Comm. du 20 juin 2001* ainsi que les avis du 2 fév. 2000 sur l'interprétation de l'article 84 du Traité et du 27 juin 2000 relatif à l'interprétation des articles 88, 89 et 90 où la Cour s'exprime en des termes qui rappellent ceux de l'arrêt *Costa c. Enel* de 1964.V. JAN (Pascal), « Du dialogue à la concurrence des juges », *RDP*, n° 2, 2017, p. 341.

⁴La circularité des décisions dans l'ordre judiciaire africain permet de limiter le risque d'une production jurisprudentielle « extravertie » voire d'une tentation d'un « ailleurs jurisprudentiel ». La jurisprudence de l'UEMOA est assez illustrative lorsque le juge recourt aux notions de « droit administratif » et de « droit civil » pour justifier sa démarche : Arrêt du 5 avril 2006, « *YAI et Conférence des chefs d'Etats et de Gouvernement c. Affaire Sacko Abdourahmane c. Commission de l'UEMOA* » où le juge emploie le « recours pour excès de pouvoir » au lieu et place du « recours en appréciation de légalité » en vigueur dans l'Union ; Arrêt du 26 janv. 2000, Pour le droit civil, « *Dieng Ababacar c. Commission de l'UEMOA* » ; SALL (A.), *La justice*, op. cit. p. 49.

⁵V. La communication du Doyen MELEDJE (F.-D.) relative à « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire », Troisième rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et l'OHADA, Dakar, 4, 5, 6 mai 2010, 17 p.

⁶Pour la juridictionnalisation du droit [communautaire], on peut s'inspirer des travaux des Colloques, notamment les Rencontres internationales de FSJPS de Tunis, *Justice et Juridictions internationales*, et plus précisément, Colloque de Bordeaux de la SFDI, 1976, Paris, Pedone, 1977, pp.3-43.

s'agit d'un dialogue vertical ou horizontal¹ entre les Cours de justice UEMOA et CEMAC (et bien d'autres non abordées ici²) dans l'optique de faciliter le rapport d'interpénétration entre les ordres juridiques³. Il s'agit également d'une sorte de « chassé-croisé »⁴ des approches juridictionnelles d'intégration sans hiérarchie⁵ ni subordination véritable dont l'objectif est d'éviter l'enracinement de la crise normative et institutionnelle de l'intégration⁶. C'est dire que les ordres juridictionnels ne constituent pas des mondes clos sur eux-mêmes, qu'ils entretiennent au contraire des relations de complémentarité ou de contradiction susceptibles de générer ce qui pourrait être adapté, comme un effet de mode, à l'idée de communautarisme global.

¹ Il s'agit d'un dialogue institutionnalisé, inspiré de l'article 77 du Traité de Rome créant la CEE et instituant une collaboration entre le juge national et les juges de l'intégration, à travers le mécanisme de « renvoi préjudiciel » en interprétation. Au sein de l'UEMOA, ce mécanisme de collaboration entre les juridictions nationales et le juge de l'Union prévue à l'article 14 de l'Acte additionnel n°1 traduit, au plan judiciaire, l'imbrication des deux ordres juridiques V. Aff. « *Compagnie Air France et Syndicat des agents de voyage et de tourisme au Sénégal*. (Décision du 27 décembre 2002).

² On fait allusion à la CJCE, à la CCJA-OHADA et à la CJ-CEDEAO et à la CJAE pour ne citer que celles-ci et aux juridictions nationales qui s'illustrent parfois par des décisions audacieuses. On peut citer l'arrêt n° 002/2001 du 11 octobre 2001 rendu par la CCJA dans l'affaire KARNIB que contrarie les arrêts n°s 012/2003, 013/2003 et 014/2003 du 13 janvier 2003 de la Cour d'Appel du Littoral et de l'arrêt n° 003/CJ/CEMAC du 3 juillet 2003 rendu par la CJ-CEMAC dans l'affaire TASHA Lowe Lawrence qui est contradictoire à l'ordonnance du 5 août 2000 du Président du Tribunal de première instance de Limbé.

³ Sur le rapport entre les ordres juridiques, V. M. VIRALLY, « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », in *Mélanges offerts à Henri Rolin, Problèmes de droit des gens*, Paris, 1964, (Pedone) pp. 488-505; BONNET (Baptiste), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 1^{ère} éd. 2016, 1824 p ; ONDOUA (Alain), *Etude des rapports entre le droit communautaire et la Constitution en France. L'ordre juridique constitutionnel comme guide au renforcement de l'intégration européenne*, Thèse de Doctorat en Droit public, Univ. de Poitiers, 1999, 463 p, V. *Mélanges en l'honneur du Doyen, François HERVOUET, Entre les ordres juridiques*, op. cit.

⁴ L'expression est de L. BURGORGUE LARSEN, « L'internationalisation du dialogue des juges », in *Le dialogue des juges-Mélanges en hommage à Bruno GENEVOIS*, Paris, Dalloz, 2008, p. 99.

⁵ V. F. OST, et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, 2002, 597 p ; PRISO ESSAWÉ (Samuel Jacques), « La hiérarchie des normes dans l'espace CEMAC, CEEAC et OHADA », acte du séminaire sous régional sur le droit communautaire, Paris, Ed. Giraf-Aif, mars 2005, pp. 87- 52

⁶ D. BACH, « Crise des institutions et recherche de nouveaux modèles », in LAVERGNE (Réel), (dir.) *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Karthala, CRDI, 1996, pp. 96 et s.

Du point de vue pratique, les Cours de justice offrent aux citoyens des illustrations concrètes de l'avancée de l'intégration dans les Communautés d'Afrique noire francophone. Elles contribuent à rompre à travers leurs jurisprudences avec la tradition de l'absence ou du faible développement des organes à fonction juridictionnelle dans le régionalisme africain.

En outre, la juridictionnalisation de l'intégration est le moyen le plus contraignant¹ permettant de propulser un développement². Et l'implication des Cours de justice dans le processus d'intégration contribue à la cohésion que recherche la doctrine entre le droit institutionnel et le droit matériel de l'intégration sous-régionale en Afrique³, elle constitue un facteur de stabilité et de sécurité juridique et judiciaire de l'investissement en Afrique⁴.

Par ailleurs, les juridictions sous-régionales ont toutes la particularité d'être créées dans un contexte systémique donné. Le choix porté sur les Cours de justice CEMAC et UEMOA⁵ atteste de ce qu'elles constituent « *le terreau fondateur* »⁶ de l'architecture

¹ L'article 20 de l'Acte additionnel n°1 de la Cour de Justice de l'UEMOA mentionne que les arrêts rendus par celles-ci « *ont force obligatoire* ». L'article 19 par. 2 du Protocole CEDEAO de 1991 se veut plus clair lorsqu'il martèle que ces arrêts sont « *immédiatement exécutoires et ne sont pas susceptibles d'appel* ».

²D. N'GUESSAN, *Développement et intégration en Afrique de l'Ouest: analyse des contributions de l'OHADA et de l'UEMOA*, Thèse de Doctorat de droit public, Université de Reims-Champagne Ardenne, 2010, 554 p.

³E. GNIMPIEBA TONNANG, *Droit matériel et intégration sous régionale en Afrique centrale (contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC)*, Thèse de Doctorat Nouveau Régime (NR), Université de Nice-Sophia Antipolis, 2004, 533 p ; S.J. PRISO ESSAWE, *Intégration économique et droit en Afrique centrale, étude de la zone UDEAC*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Montpellier I.1997, p. 29.

⁴J. MOUANGUE KOBILA, *Le Cameroun face à l'évolution du droit international des investissements*, Thèse de doctorat Ph. D en Droit, Université de Yaoundé II, 2004, 674 p.

⁵ La Cour de justice de l'UEMOA est celle dont l'organisation et les règles de fonctionnement sont les plus achevées puisqu'en plus du Protocole additionnel n° 1, son statut juridique est fixé par un Acte additionnel n° 10/96 et son règlement de procédure a été adopté par un Règlement n° 01/96/CM. Elle est restée cependant paralysée dans la période allant de 2013 à 2016, paralysie qui sera levée par l'Acte additionnel du 13 juin 2015.

⁶M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, éd. de l'université de Bruxelles, 2014, 5^{ème} éd., pp. 171-175 et 300-303.

juridictionnelle faïtière des Etats d'Afrique noire francophone aux desseins ambitieux¹. Ces Cours ont pour caractéristiques communes d'être les seules Cours de justice francophones opérationnelles dans les cinq sous-régions de l'Union africaine et à avoir été saisies d'un renvoi préjudiciel².

Dès lors, le recours à l'exégèse, à la critique sous l'angle du droit comparé, à la pratique et précisément celle de la jurisprudence³ des organisations dans le processus d'intégration sont des axes méthodologiques qui sous-tendent la présente étude.

S'il est permis de constater que les Cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA constituent les jalons supplémentaires d'efficacité des nouveaux processus d'intégration dans leurs Communautés respectives, il ne faut pas perdre de vue que l'analyse de leurs jurisprudences laisse transparaître une convergence de leurs contributions au processus normatif primaire, d'une part (I), et une ambivalence de leurs contributions au processus normatif dérivé, d'autre part (II).

I. La convergence des contributions au processus normatif primaire

Le juge communautaire est un « compositeur institutionnel »⁴ qui, à travers sa jurisprudence, assure la continuité judiciaire et la sauvegarde de l'acquis communautaire. Dès lors, en interprétant les normes dont il

¹ La Cour de justice de la CEDEAO n'est pas abordée à titre principal parce qu'elle vient d'être l'objet de deux ouvrages majeurs écrits par le Professeur Alioune SALL aux intitulés forts intégrateurs: *La justice de l'intégration op. cit.* et *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la CJCEDEAO. op. cit.*

² CJ-UEMOA, Arrêts du 12 janvier 2005 (*Compagnie Air France et Syndicat des Agents de voyage et de tourisme du Sénégal*) et Avis du 19 oct. 2007 sur la répartition des compétences. DCC 20-641 du 19 nov. 2020.

³ P. DELNOY, *Elément de méthodologie juridique* 1. *Méthodologie de l'interprétation juridique* 2. *Méthodologie de l'application du droit*, Bruxelles, Larcier, « Coll. Faculté de droit de l'Université de Liège », 2008, 3^{ème} éd., p. 435.

⁴ Cette expression est empruntée à M. DEMAS-MARTY, « Vers une cinétique juridique : D'une approche statique à une approche dynamique de l'ordre juridique », in B. BONNET (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 2016, pp. 142-143.

est le gardien, il participe à l'enrichissement des principes généraux de droit **(A)** et à la consolidation des principes *existentiels*¹ du droit communautaire **(B)**.

A. La référence aux principes généraux de droit

Les Cours de justice communautaire, garantes de l'unité d'interprétation du droit, prennent en considération les principes généraux de droit, tel le principe de la légalité qui rappelle l'autonomie de l'ordre juridique communautaire². L'étude se limitera toutefois à l'adhésion des Cours de justice à quelques principes à valeur « *constitutionnelle* », notamment, la non-discrimination, **(1)** et le droit de la défense**(2)**.

1. Le principe de non-discrimination

Le principe de non-discrimination a pour corollaire le droit à une égale protection de la loi. Il est à la base d'un égal accès de tous à la jouissance et à l'exercice de leurs droits. Sa violation constitue un déni des droits fondamentaux de la personne humaine.

Il constitue la matérialité de la fonction juridictionnelle du juge d'intégration³. Le juge communautaire est donc un « *changeur* »⁴ entre l'hermétisme des traités et le justiciable, puisqu'il traduit en termes clairs ce qui est compliqué⁵.

¹Selon l'expression de P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Bruxelles, Bruylant, coll. « *Droit de l'Union européenne* », série « *grands écrits* », n°3, reimpr. 2006. Il existe d'autres principes que la doctrine qualifie de structurels du système communautaire : le principe de coopération loyale et de fidélité.

² Les Cours de justices communautaires sont distinctes et aucune Cour « *n'est gardienne de la légalité* » d'une autre. Il s'agit d'une position de principe dégagée par la Cour de Justice CEDEAO dans l'affaire « *Djibril Yepene Bassole contre Etat du Burkina Faso* » du 1^{er} Juillet 2016.

³D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des Traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Paris, Pedone, 1981, 936 p.

⁴S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, A. VARINARD, T. DEBARD, *Institutions juridictionnelles*, Dalloz, 10^{ème} éd., 2009, p. 3.

⁵ Sur « *la doctrine du sens clair* » lire, K. CLAUSS, *Die « sens clair »-Doctrin als Grenze und Werkzeug*, in *Le raisonnement juridique. Actes du Congrès mondial de philosophie du droit et de philosophie sociale*, publiés par H. HUBIEN,

Les juridictions communautaires considérées l'ont bien démontré en interprétant les actes de discrimination évoqués dans les affaires *Société Price Waterhouse SARL (Commission de la CEMAC c. Autorité Monétaire du Cameroun, intervenant)*¹, et *Dame Mbadinga Matsiendi c. Ecole inter-Etats des Douanes de la CEMAC (EIED)/ Commission de la CEMAC*, recours en réparation pour non-réintégration dans un poste de cadre après avoir été relevée de ses fonctions par erreur².

Dans le premier comme dans le second cas, la Cour se prononce sur la non-violation du principe fondamental de non-discrimination. Aussi dira-t-elle pour droit : « la différence de traitement qui s'explique par le pouvoir d'opportunité et des poursuites reconnu implicitement mais nécessairement à la COBAC qui contrôle et juge les responsables des Établissements de crédit ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination »; ou encore : « les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne constituent pas des discriminations ».

Comme corollaire au principe de non-discrimination, on peut relever le principe de l'équité, ce principe modérateur du droit objectif³. Il est convoqué dans la répartition géographique équitable dans les recrutements au sein des structures de la Communauté qui retiendra l'attention de la Cour de justice CEMAC et celui de l'égal accès à la fonction d'avocat évoqué par la Cour constitutionnelle du Bénin dans l'affaire *Commission de l'UEMOA c. la décision n° 19-287 du 22 août 2019* de ladite Cour⁴.

Bruxelles, 1971, pp. 521-255; OST (François) et M. VAN DE KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit, les directives d'interprétation en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1989, 334 p.

¹ Appel c. la Décision COBAC n°D-2006/ 132 du 21/08/2006, portant retrait de son agrément de commissaire aux comptes titulaire du Crédit foncier du Cameroun, arrêt n°005/CJ/CEMAC/CJ/09 du 2 juillet 2009.

² Arrêt n° 013/2011 du 31 mars 2011.

³ Un principe modérateur du droit objectif selon lequel chacun peut prétendre à un traitement juste, égalitaire et raisonnable. M. FOULETIER, *Recherche sur l'équité en droit public français*, LGDJ, 2003, 312 p.

⁴ La Cour constitutionnelle affirme que le rejet de la demande d'Eric DEWEDI « est contraire à son droit à l'égalité dans la mesure où d'autres professeurs agrégés, avant lui, ont vu leurs demandes acceptées... ». Le juge

En outre, dans l'avis n°002 du 29 avril 2008¹, la Cour de justice CEMAC procèdera à une interprétation allant dans le sens de l'équité et de la non-discrimination en reprenant les termes de l'article 19 al. 2 du projet de règlement portant statut des fonctionnaires de l'École inter-Etats des douanes qu'elle juge comme étant une reproduction *non parfaite* de l'article 40 al. 2 de l'additif au traité de la Communauté².

Le principe de non-discrimination, ce principe à valeur constitutionnelle repris par les traités, est bien au cœur de la pratique communautaire africaine. Il est en revanche remis en cause dès lors que les membres d'une communauté décident de réserver à leurs seuls ressortissants l'accès à certains emplois publics³, ce qui relativise l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité, ou précisément lorsqu'ils s'opposent à l'élargissement de la règle du « *traitement national* » à tous les ressortissants communautaires. A titre comparatif, le principe de libre circulation des travailleurs bien que assuré à l'intérieur de l'Union européenne, reste tempéré parce qu'il n'est pas applicable « *aux emplois dans l'administration publique* »⁴. Les Cours de justice doivent dans leurs activités jurisprudentielles⁵, réprimer ces pratiques discriminatoires

communautaire rejette cette motivation en ces termes : « le Règlement 05/CM/UEMOA du 25 sept. 2014 fixe les mêmes conditions pour toute personne décidant d'entrer au barreau ; on ne saurait nullement parler de violation du principe de l'égalité ». DCC 20-641 du 19 nov. 2020, p. 17.

¹ Demande d'avis du Directeur de l'Ecole inter-Etats des douanes de la CEMAC sur trois projets de règlements devant régir le fonctionnement de cette institution spécialisée » (Statuts révisés, Statut des fonctionnaires etc.)

² La reformulation nouvelle : Article 19.- alinéa 2 : « L'école veille à ce que les recrutements s'effectuent parmi les ressortissants des Etats membres en tenant compte d'une répartition géographique juste et équitable ».

³ C'est la règle classique du droit international d'exclusion des étrangers des emplois publics: V. D. RUZIE, « Les droits publics et politiques du travailleur étranger », in *Les travailleurs étrangers et le droit international*, Pedone, 1979, p. 328, L. DUBOUIS, « Liberté de circulation et fonctions publiques nationales », in M. FLORY et R. HIGGINS (dir.), *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988, p. 99.

⁴ Sur la thématique, lire utilement G. M. PEKASSA NDAM, « La notion d'administration publique dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne », *RDP*, n°2-2012, 347-377.

⁵ D. SY, « L'activité de la Cour de Justice de l'UEMOA », Actes du colloque organisé par le CREDILA, Université de Dakar, 27-28 avril 2006, sur *Les*

qui freinent la réalisation de *l'affectio integrationis* et laisse les citoyens non ressortissants de la Communauté sans défense et en situation inéquitable.

2. Le principe du droit de la défense

Les juges d'intégration doivent réinterpréter certaines dispositions du traité et dans leur silence ou, plus curieusement, celui des Constitutions des Etats, ils doivent créer de toutes pièces des pans entiers du droit de l'intégration. Par ces contributions, les Cours deviennent des arbitres incontestables de la justice communautaire parce qu'à travers un procès équitable et un droit de la défense, elles assurent aux justiciables un droit à un recours juridictionnel, gage d'une certaine sécurité juridique.

Le droit de la défense qui rend compte du droit à un procès équitable est un préalable à l'existence d'un Etat de droit¹ et de la démocratie communautaires. Il garantit à toute personne poursuivie la possibilité de se faire assister par un défenseur de son choix² et de pouvoir s'expliquer sur les faits qui lui sont reprochés.

Le droit à un tribunal indépendant et impartial et le droit de la défense constituent l'essence même de la fonction de juger, consacrée par les Constitutions et par les

droits communautaires africains, Les Nouvelles annales africaines, n°1, 2007, pp. 207-239.

¹Statuant en dernier ressort sur l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi électorale se rapportant à l'accès à la justice, la « *Court of appeal* » tanzanienne dégageait ce qu'elle considérait comme étant « les trois piliers fondamentaux » sur lesquels repose la Constitution. Il s'agit de l'Etat de droit, de l'impartialité et de l'accessibilité de la justice. *Cour d'Appel de Tanzanie, Affaire Ndynabo v. Attorney General. Civil Appeal n° 64 of 2001* du 14 fév. 2002.

²Il véhicule deux obligations pour l'Etat : l'obligation de laisser les justiciables qui le peuvent se faire assister du conseil de leur choix et ; l'obligation de commettre un avocat d'office aux justiciables qui n'ont pas les moyens de s'en offrir. Pour la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le fait de refuser « aux victimes le droit de se faire représenter par l'avocat de leur choix (...) constitue une violation de l'article 7(1) (c) de la Charte africaine. *Com. 151/96, Civil Liberties Organisation c. Nigeria*.

instruments régionaux¹et internationaux de protection des droits de l'homme. En ce sens, dans l'*arrêt SODABI*, la Cour a jugé que la BCEAO, institution spécialisée de l'UEMOA, a manifestement violé le droit des requérants à un tribunal indépendant et impartial, tel que défini à l'article 10 de la Déclaration universelle et à l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme.

Le droit de la défense est encadré par les textes communautaires des organes sous étude, notamment le Règlement de procédure de la Cour de justice de l'UEMOA qui précise que les agents et avocats des parties jouissent devant la Cour des droits et garanties nécessaires à l'exercice indépendant de leurs fonctions². Il en est de même du traité instituant la CEMAC qui rappelle, en son article 6, l'attachement des gouvernements des Etats signataires aux principes de libertés, au respect des droits fondamentaux et de l'Etat de droit.

En application des dispositions du Règlement UEMOA précité, les Etats et les organes de l'Union – et non pas leurs agents – *« peuvent constituer un avocat inscrit à l'un des barreaux des Etats membres soit pour assister l'agent nommé, soit pour le représenter »*. Quant aux parties autres que les Etats et les organes de l'Union, elles doivent être représentées nécessairement par un avocat inscrit à un barreau de l'un des Etats membres³.

En outre, en se référant aux valeurs constitutionnelles consacrées par le traité CEMAC tel le respect de l'Etat de droit, la Cour de justice rappellera qu'elle assure *« l'effectivité du droit d'accès à la Cour de justice communautaire, notamment en permettant à toute personne physique et morale qui justifie d'un intérêt certain et légitime d'exercer un recours*

¹ Art. 7. 1 (c) de la CADHP : *« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : (...) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix »*.

² L'article 22 du Règlement de la Cour de Justice parle d'un agent cependant que l'article 12 du Protocole sur la Cour de Justice de la CEDEAO parle de un ou plusieurs agents.

³ CJ-CEMAC, *Affaire Nanda Paul-Gilles contre la Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale (BDEAC)* du 08 novembre 2012.

dans les cas de violation des droits de la CEMAC »¹. Et pour confirmer sa proximité avec la jurisprudence étrangère, la Cour rappellera la formule de la Commission européenne des droits de l'homme qui, au nom du *droit d'accès effectif à un tribunal*, consacra le droit d'accès aux documents administratifs classés « *secret défense* » dès lors que ces documents permettraient d'étayer utilement une action en justice qui, sinon, serait vouée à l'échec². Le juge confirme ainsi sa contribution à l'enracinement du droit d'accès au juge ou du droit à un tribunal qui est un droit fondamental, dans l'ordre juridique communautaire considéré³.

Le droit de la défense connaît une invocation assez récente dans la décision DCC 20-641 du 19 novembre 2020 de la Cour constitutionnelle béninoise contre l'arrêt de la Cour de justice de l'UEMOA du 8 juillet 2020⁴. En effet, dans un considérant majeur, la Cour constitutionnelle relève que ce dernier arrêt est une manifestation de la violation du droit de la défense parce que rendu, « *sans que l'Etat du Bénin, encore moins sa juridiction, aient été appelés ou entendus* »⁵. Or, le droit de la défense est un *droit des droits* qui s'impose à tous

¹Affaire Banque Atlantique du Cameroun (Autorité monétaire du Cameroun/Amity Bank Cameroun PLC/ Messieurs Christophe SIELIENOU et autres, Recours en tierce opposition contre l'arrêt n°010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 nov. 2009 ; Arrêt n°012/2011 du 31 mars 2011

²J. MOUANGUE KOBILA, *La jurisprudence de la Cour de justice de la CEMAC*, Ed. Bruylant, 2021, 984 p.

³ B.-R. GUIMDO DONGMO, « Le droit d'accès à la justice administrative au Cameroun. Contribution à l'étude d'un droit fondamental », in *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2008-1, p. 453 ; DEGNI SEGUI (René), « L'accès à la justice et ses obstacles », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Acte du Colloque de Maurice, 29 septembre-1^{er} octobre 1993, AUPERLF-UREF, 1994, p. 247.

⁴DCC 20-641 du 19 nov. 2020, Aff. Eric DEWEDI c. l'arrêt n° 005/ 2020 du 08 juillet 2020 de la CJ-UEMOA.

⁵ L'arrêt est rendu « *sur saisine du président de la Commission de l'UEMOA, contre la décision de la Cour constitutionnelle de la République du Bénin, Etat membre de l'UEMOA, sans que cet Etat, encore moins cette juridiction, aient été appelés ou entendus, alors même que ledit arrêt, qui leur est opposable, prononce à leur charge de lourdes contraintes et obligations susceptibles de remettre en cause les droits et libertés constitutionnellement protégés : que procédant ainsi, la Cour de justice UEMOA a méconnu le droit de la défense, un droit naturel supérieur à toutes les règles positives, de quelques origine qu'elle puisse être* ».

les ordres juridiques. Le juge constitutionnel crée ainsi une sorte de hiérarchie discutable¹ entre les droits naturels constitutionnalisés et ceux qui ne le sont pas, d'une part, et entre les droits naturels et les autres droits positifs, d'autre part.

La volonté du juge béninois de faire prévaloir la Constitution² sur une disposition communautaire contraire sous le prétexte de sauvegarde d'un droit constitutionnel se heurte frontalement aux positions bien établies par les conventions, les juridictions internationales et communautaires interdisant à un Etat d'invoquer sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui impose le droit international ou communautaire³. Cette tentative de remettre en cause toute l'architecture liée à l'articulation du système du droit communautaire au droit interne met sous le feu des projecteurs l'antagonisme qui caractérise les rapports entre la Constitution et le droit communautaire.

Enfin, dans un « *attendu* » célèbre, la Cour de justice de la CEMAC a eu à relever que « *la primauté du droit qui découle du préambule du traité de la CEMAC ne se conçoit guère sans la possibilité d'accès au juge communautaire ; que nul ne peut établir une violation de ses droits et libertés devant le juge, s'il n'est pas à même de le saisir* »⁴. Par cette formule, le juge établissait une connexité logique entre le droit et

¹Il compare à tort le droit de la défense, un droit processuel à un droit substantiel comme le droit à la vie ou le droit au respect de la dignité humaine prévus par les articles 4 et 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. V. SOBZE (Serge François), *La dignité humaine dans l'ordre juridique africain*, Thèse de Doctorat en droit public : Ph. D., Université de Yaoundé II, 2013, 590 p.

²DCC 20-641 du 19 nov. 2020. Dans le considérant (6), la Cour souligne que la Cour constitutionnelle a seul pouvoir pour se prononcer sur la conformité à la Constitution d'une loi en vigueur sur le territoire ou se prononcer sur le respect des droits fondamentaux ; que la juridiction constitutionnelle n'est intégrée dans aucune hiérarchie judiciaire et n'est placée sous aucun autre pouvoir d'ordre interne ou d'ordre communautaire.

³Article 27 de la Convention de Vienne de 1969 : « *Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité* » ; CPJI, avis du 4 février 1932, *Traitement des prisonniers de guerre polonais à Dantzig* ; CJCE, 17 déc. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*.

⁴ CJ-CEMAC, *Affaire Banque Atlantique du Cameroun*, op. cit. 6^{ème} Attendu.

la justice¹, entre les principes généraux de droit et les principes existentiels du droit communautaire, tels celui de primauté.

B. La déférence aux principes existentiels du droit communautaire

Pour garantir l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, les Cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA ont recours, dans leurs stratégies interprétatives, aux « *principes* » qui ont conféré à l'ordre juridique européen- celui de l'Union Européenne- toute sa singularité dans l'ordre international à savoir « *la primauté* » **(1)** et « *l'effet direct* » **(2)** du droit communautaire.

1. Le principe de primauté du droit communautaire

Les Cours de justice sous étude participent dans leur dynamisme à la consolidation du principe de primauté du droit communautaire sur le droit national des Etats, principe énoncé il y a plus de quarante ans, dans le célèbre arrêt de la Cour de Justice de la Communauté Européenne (CJCE), *Costa/ Ene*². L'expérience européenne d'intégration démontrait ainsi que c'est à travers le principe de primauté que le droit communautaire a acquis « *ses lettres de noblesse et a irrigué le droit interne* »³. Le modèle africain en la matière est encore à la recherche de sa mue⁴.

¹Le droit et la justice constituent les deux facettes de la juridicité. V. AKAM AKAM (André), *Les deux visages de la juridicité. Ecrits sur le droit et la justice en Afrique*, L'Harmattan, 2020, 438 p.

²Dans l'arrêt *Costa c. Enel* de 1964, la Cour consacre le principe de primauté, le présentant comme un complément indispensable du principe d'effet direct qui stipule que les particuliers peuvent invoquer directement les normes européennes devant les juridictions nationales.

³G. VANDERSANDEN, *La procédure préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1.

⁴C'est le sentiment qui se dégage de la décision de la CJ-UEMOA arrêt DCC du 19 novembre 2020. La Cour constitutionnelle béninoise ignore que le renvoi préjudiciel n'est pas une procédure contentieuse et que la juridiction nationale à l'origine du renvoi n'est pas partie au procès et donc l'invocation du non-respect du droit de la défense n'est que pure dilatoire.

En effet, dans les affaires préjudicielles *affaires Compagnie Air France c/ Syndicat des agents de voyage du tourisme du Sénégal* et *École Inter-États des Douanes c/ Djeukam Michel* respectivement portées devant la Cour de justice de l'UEMOA et de la CEMAC, les juges sénégalais et centrafricain ont montré des limites quant à la façon de solliciter des Cours une interprétation des normes communautaires.

Par ailleurs, dans les espaces communautaires CEMAC et UEMOA, le principe de primauté est caractérisé par le flux et le reflux¹ comme on peut le découvrir dans les *affaires Sielienou Christophe et autres (Amity Bank Cameroon PLC/ Autorité Monétaire du Cameroun, intervenants et Banque Atlantique du Cameroun* et surtout dans *l'affaire Etat du Cameroun c. COBAC*). Dans cette dernière, le juge dira pour droit que face à l'autorité d'une norme édictée par un organe de la Communauté, les Etats membres sont tenus de se soumettre avec pour seule possibilité de contester cette mesure ou de différer sa mise en œuvre².

Pour ce qui est de la Cour de justice de l'UEMOA, on notera l'Avis du 18 mars 2003 portant création d'une Cour des comptes au Mali à travers lequel la Cour communautaire dira que « la primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées (...) et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales (...) »³.

La primauté paraît inconditionnelle dans la mesure où le droit communautaire ne tire pas sa suprématie d'une quelconque concession de la part du droit des Etats mais se

¹E. CHEVALIER, « La déclinaison de la primauté dans les ordres communautaires : l'exemple de l'Union économique et monétaire ouest-africaine », *Cahiers de droit européen*, n°34/ 2006, pp. 343-362 ; J. MOUANGUE KOBILA, « Peut-on parler d'un reflux du constitutionalisme au Cameroun ? », *RASJ*, n°1, Vol. 6, 2009, pp. 267-306.

²CJ-CEMAC, Arrêt n°005/CEMAC/CJ/10-11 du 17 fév. 2011, *Etat du Cameroun c. COBAC*, Requête aux fins de sursis à exécution de la décision COBAC D-2010/164 novembre 2010.

³Par conséquent, « Il appartient, [dit la Cour], à l'Etat malien, de prendre toutes les dispositions nécessaires à l'application de la directive n°02/2000 /CM/UEMOA du 29 juin 2000 en la transposant immédiatement dans son droit positif interne, le délai de transposition étant épuisé, au risque d'encourir un recours en manquement ».

fonde sur sa nature intrinsèque. Il serait donc nécessaire, pour éviter la résurgence des jurisprudences nationales réfractaires, de rattacher cette primauté aux constructions constitutionnelles fondées sur l'Etat de droit.

En clair, la position des Cours constitutionnelles nationales à l'égard du droit communautaire africain touche au cœur le principe de primauté qui est l'expression majeure de la puissance de ce droit. L'enjeu d'une évolution des relations entre le droit communautaire et les Constitutions nationales est celui de l'avenir de l'intégration africaine. Si la « communauté de droit »¹ que veut être l'Union Africaine ne réussit pas à résoudre les conflits normatifs entre les ordres communautaires et les ordres nationaux, c'est l'architecture même de cette Union qui se trouve ébranlée, comme en témoigne la décision de la Cour de justice de l'UEMOA du 08 juillet 2020 par laquelle le juge déboute la Cour constitutionnelle du Bénin pour interprétation manifestement erronée du droit communautaire².

En disant qu'elle reste habilitée à se prononcer sur la question de la place et de l'importance du droit de l'Union dans l'ordre juridique national des Etats, la Cour assume son respect pour le droit établi par le traité qui institue un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres. Le sens et la portée de cette disposition en faveur du principe de primauté sont établis par une jurisprudence constante de la Cour³. Il serait difficile de les tronquer comme l'a osé une doctrine africaine audacieuse⁴.

¹Expression reprise par G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 2020, 5^{ème} éd., p. 651.

²Arrêt n° 005/ 2020 du 8 juillet 2020 de la CJUEMOA dans l'affaire *Commission de l'UEMOA c/ la décision n° 19-287 du 22 août 2019 de la Constitution du Bénin*. En effet, la Cour constitutionnelle du Bénin a fait une interprétation erronée de l'article 35 du Règlement n°5/CM/UEMOA du 25 septembre 2014, dans sa décision n°19-287 du 22 août 2019. On retiendra de la jurisprudence *Eric DEWEDI*-du nom du requérant-, que la profession d'Avocat dans l'espace UEMOA, est incompatible avec l'emploi d'Enseignant-Chercheur permanent.

³CJ-UEMOA, Avis n°001/2003 du 18 mars 2003 « *La primauté bénéficie à toutes les normes communautaire, primaires comme dérivées, immédiatement applicable ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législatives, juridictionnelles et, même, constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les*

En effet, les termes posés dès La décision du 8 juillet 2020 de la Cour de Justice de l'UEMOA constitue ainsi une restitution, mieux une rétrocession *attendue* de la place de la primauté des normes communautaires dans l'ordonnancement juridique interne des Etats membres.

En dépit des *bougés*¹ ou des *secousses* dans l'appréhension des rapports entre les normes communautaires et les normes nationales, la primauté des normes communautaires n'a pris aucune ride. Sans cette primauté, tout projet d'intégration ne serait que pure illusion. Et comme le dirait la Cour de justice de l'UEMOA dans son avis du 18 mars 2003 s'adressant à l'Etat malien pour des faits similaires, le Benin s'expose à un recours en manquement². On est dans l'hypothèse de la mise en cause éventuelle de la responsabilité des Etats-membres pour non-respect des principes d'origine communautaire.

Le principe de primauté et son corollaire, celui de l'autonomie, constituent enfin des principes structurants contribuant à la stabilisation des relations entre les Cours constitutionnelles et les ordres juridiques des Communautés d'intégration en général et à la spécificité du droit communautaire des espaces juridiques étudiés en particulier³.

ordres juridiques nationaux ». M. SAWADOGO, « Les conflits entre normes communautaires : aspects positifs et négatifs », in M. FAUX-NOUGARET, *op.cit.*, p. 288.

⁴A. KPODAR et C. MONEMBOU, « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : Quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire », en ligne site https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=147035966433425&id=1133176103486748 consulté le 17 oct. 2020.

¹ Expression empruntée aux auteurs F. OST et M. VAN de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publication des Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 2002 ; Lire également TIMSIT (Gérard), *Archipel de la norme*, Paris, PUF, 1^{ère} éd. 1997, 252 p.

² Selon les Art. 5, 6 et 7 du protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, la « Cour connaît sur recours de la Commission ou de tout Etat membre, des manquements des Etats membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité de l'Union ». Art. 23 de la Convention régissant la CJ-CEMAC.

³J. K. MPIANA, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38- 78.

Il est temps cependant que les évolutions des textes communautaires et jurisprudences constitutionnelles contribuent à éviter les conflits et surtout à permettre une *coexistence pacifique* entre l'ordre constitutionnel et l'ordre communautaire¹.

2. Le principe de « l'effet direct » du droit communautaire

L'effet direct du droit communautaire signifie que le droit s'applique directement dans l'ordre interne de l'État sans qu'il soit besoin que ce dernier procède à sa transposition préalable par l'adoption de règles internes. Il repose sur deux exigences, à savoir l'applicabilité immédiate et son corollaire qui est l'applicabilité directe². Son invocation ici se justifie par le fait que malgré le caractère médiat des normes primaires, elles produisent un effet direct dès lors qu'elles sont entrées en vigueur après ratification par les États membres.

L'applicabilité directe du droit communautaire est expressément affirmée par l'article 41 du traité de la CEMAC, notamment en ce qui concerne les règlements. Il se dégage de ce texte que « *les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre* ». Ils sont exempts de l'exigence de ratification et de publication comme condition préalable à leur insertion dans les ordres juridiques internes des États membres³.

¹G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, op. cit. p. 651. Lire utilement CHARPY (Chloé), « Droit constitutionnel et droit communautaire Le statut constitutionnel du droit communautaire dans la jurisprudence (récente) du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État (Contribution à l'étude des rapports de systèmes constitutionnel et communautaires) », *RFDC*, 2009/3, n°79, pp. 623-647.

²La notion d'applicabilité « directe » est d'origine nord-américaine et s'inspire du célèbre arrêt *Foster and Elane c. Nelson* (1829) de la Cour suprême des États-Unis, mais il a fallu attendre la jurisprudence des *tribunaux de Dantzig*, pour que cette notion soit véritablement portée sur la scène internationale. V. J. VERHOEVEN, « La notion 'd'applicabilité directe' du droit international », *RBDI*, 1980, pp. 203-264. *CPJII*, Avis du 3 mars 1928, *Affaire de la compétence des tribunaux de Dantzig*, (Série B, n° 15).

³Le juge camerounais a donc commis une erreur de droit en considérant cette exigence comme une condition préalable. *CA, Littoral*, arrêt n°1006 du 20 juillet 1982, *Ministère Public et Douanes c. KAMTE Honoré et autres*. Il se posait le

Les justiciables peuvent également se prévaloir de la jurisprudence des Cours, source « non écrite » du droit communautaire devant les juridictions nationales, en invoquant le principe de l'effet direct de celui-ci qui implique qu'il s'intègre automatiquement dans l'ordre juridique interne des Etats, sans avoir besoin d'y être reçu par un texte exprès¹.

Il était question pour la Cour de statuer sur la légalité d'incorporation à la solde de base fixée par le règlement n°10111-UEC-107-22 du 19 décembre 2011, l'ancienneté déjà acquise par les premiers responsables des institutions spécialisées de l'UEAC et leurs adjoints dans l'exercice de leurs fonctions. En se basant sur les dispositions de l'article 21 al. 2 de l'additif au traité qui pose « *le principe de l'effet immédiat* » des règlements et leur caractère obligatoire, le juge dira pour droit que : « *l'ancienneté acquise par les premiers responsables des institutions spécialisées et leurs adjoints dans l'exercice de leurs fonctions constitue un droit définitivement acquis auquel le nouveau règlement ne saurait porter atteinte* »². Le juge se présente à travers cette décision comme le vigile des acquis communautaires.

En outre, sous le prisme de l'effet direct des règlements communautaires, la substitution de la loi n°65-6 du 20 avril 1965, objet de la décision de la Cour constitutionnelle béninoise de 2020, par le règlement communautaire n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 viendrait confirmer la prise en compte par les Cours de justice des Communautés d'intégration africaine, notamment, les Cours de la CEMAC et de l'UEMOA, de la théorie de l'invocabilité de substitution des normes communautaires pour une pleine effectivité du droit communautaire en Afrique.

Comme on le voit, il se dégage une convergence des jurisprudences des Cours de justice communautaires dans le sens d'une meilleure sauvegarde des principes généraux de droit et d'une consolidation des acquis communautaires. Par

problème de la législation applicable, notamment entre la législation communautaire et l'avis du Ministre qui est d'ordre interne.

¹Voir CJ-CEMAC, Avis, n°001/2012-13 portant demande d'interprétation du Directeur Général de l'ISTA.

²CEMAC, Cour de justice, Avis du 05 novembre 2012, 001/2012-13.

ailleurs, les instruments juridiques de législation de l'UEMOA et de la CEMAC, ainsi que les activités de leurs Cours de justice sont de plus en plus opérants; ils sont dotés de l'effet direct et de la primauté sur le droit interne des Etats membres¹ et participent au renforcement des normes primaires et dérivées du droit africain de l'intégration.

II. L'ambivalence des contributions au processus normatif dérivé

Les Cours de justice paraissent incontournables dans tout processus d'intégration juridique. La diversité des domaines dans lesquels elles interviennent les fait converger vers une finalité commune², celle de la juridictionnalisation du processus d'intégration. Il serait intéressant d'analyser leurs jurisprudences, en mettant en exergue l'audace et la timidité, l'activisme et l'autolimitation qui transparaissent. De cette dissonance se dégage une contribution *consolidante* des Cours aux droits socio-économiques d'une part **(A)** et, d'autre part, une contribution *déconsolidante*³ aux droits fondamentaux **(B)**.

A. La contribution consolidante dans les domaines socio-économiques

L'audace interprétative des Cours de justice est perceptible dans les jurisprudences relatives aux domaines socio-économiques, notamment dans le droit de la fonction publique communautaire **(1)**, ainsi que le droit douanier et bancaire **(2)**.

¹CJ-UEMOA, Avis n°1/96 du 10 décembre 1996, Demande d'avis de la BECEAO sur le projet d'agrément unique pour les banques et les établissements financiers.

² Sur la diversité des juridictions d'intégration, Lire D. SANOU, *La juridictionnalisation des organisations régionales d'intégration en Afrique*, op. cit. p. 53 et s ; E. D. KEMFOUET KENGNY, Les juridictions des organisations d'intégration économiques en Afrique, *LGDJ*, 2018, p. 37 et s.

³ Ces formules sont empruntées au Professeur I. M. FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2012, 218 p.

1. La consolidation du droit de la fonction publique communautaire

Les matières abordées ici sont certes consacrées par les traités, mais leur contenu est réglementé par les normes dérivées¹, les directives² et les règlements communautaires. La Cour de justice s'est attachée à renforcer leurs effets en consolidant du même coup le droit matériel qui en découle.

Le terrain de prédilection de la dynamique activiste des Communautés étudiées est le contentieux du licenciement au regard de la densité des affaires y relatives portées devant les juridictions. C'est probablement l'un des rares domaines où le taux de saisine des Cours de justice s'est exceptionnellement accru en quantité et en qualité.

A ce titre, un examen minutieux des jurisprudences rendues par la Cour de justice de l'UEMOA montre une forte concentration des décisions sur le contentieux de la fonction publique communautaire³. Ce dernier recouvre non seulement les litiges entre l'union et les fonctionnaires proprement dits, mais également les agents temporaires et auxiliaires qui sont liés à l'Union par un contrat ainsi que les anciens fonctionnaires et anciens agents et les candidats à des concours de recrutement. En effet, sur trente-quatre décisions rendues par la Cour entre 1996 – date du début de fonctionnement de la juridiction – et fin 2008, dix-neuf mettent en cause des règles de la fonction publique, et ne se rapportent donc pas spécifiquement à des problèmes de droit de l'intégration. Cette tendance prend de l'ampleur car entre 2005 et 2008, sur neuf décisions rendues, seules trois mettent en cause des normes posées en matière d'intégration⁴.

¹Par exemple, pour comprendre le droit bancaire, il faut recourir aux textes édités par la COBAC et l'UMA.

² Directive n°02/19-UEAC-639-CM-33 harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC.

Les directive paraissent moins incisives et traduisent un pouvoir plus limité des organes communautaires.

³Affaires dans lesquelles la Commission et la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement sont parties.

⁴ Les affaires relatives au contentieux de la fonction publique sont relatives à l'« affaire Yaï » rendues entre 2005 et 2008, l'affaire « Compagnie Air France et

Le même constat peut être fait en zone CEMAC. Le contentieux de la fonction publique communautaire représente quant à lui plus de la moitié du contentieux avec 61 affaires contentieuses initiées par les fonctionnaires et autres agents de la CEMAC sur 119, tandis que les situations concernant les fonctionnaires de la Communauté ont été à l'origine de 13 avis consultatifs sur les 32 répertoriés, soit 74 affaires contentieuses et consultatives sur les 151 répertoriées¹.

La politique jurisprudentielle de la Cour de justice de l'UEMOA en matière de contrôle des sanctions infligées aux fonctionnaires de l'Union est perceptible dans les affaires « *Dieng Ababacar c. Commission de l'UEMOA* »², « *M. Kossi Mawuli Agokla et Commission de l'UEMOA* »³ et « *Sacko Abdourahmane c. Commission de l'UEMOA* »⁴.

Dans l'affaire *Kossi M. AGOKLA*, la Cour qualifie les conditions de recevabilité des recours en matière de licenciement d'ordre public : « *le recours n'est valablement formé devant la Cour que si le Comité consultatif paritaire a été préalablement saisi d'une réclamation de l'intéressé* ». Quant aux conclusions des recours des fonctionnaires, elles doivent avoir le même objet que celles exposées dans la réclamation

syndicat des Agents de voyage et de tourisme du Sénégal » (arrêt du 12 janv. 2005), l'affaire « *GDEIRI-SA c. Commission de l'UEMOA* » (arrêt du 12 janv. 2005), l'affaire « *M. Mamadou Lalou et Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG)* » (arrêt du 23 nov. 2005), l'avis relatif à la possibilité pour les Etats membres de conclure individuellement les accords d'investissement avec les pays tiers (Avis du 19 oct. 2007). SALL (A.), *La justice de l'intégration op.cit.* p. 23.

¹ J. MOUANGUE KOBILA, *La jurisprudence de la Cour de justice de la CEMAC, op.cit.*

² CJ-UEMOA, Arrêt du 29 mai 1998, entre Monsieur Dieng Ababacar et la Commission de l'UEMO et Arrêt du 26 janvier 2000 entre Dieng Babacar et Commission de l'UEMOA. Après le procès sur la légalité, M. Dieng saisissait à nouveau la Cour pour réparation du préjudice moral et matériel que lui aurait causé la première décision de licenciement, datant de 1997.

³ CJ-UEMOA, Arrêt du 18 décembre 2002 entre M. Kossi Mwuli AGOKLA et la Commission de l'UEMOA.

⁴ CJ-UEMOA, affaire n°02/98, Sacko Abdourahmane c. Commission de l'UEMOA, « *Droit de la fonction publique communautaire-recours en annulation, en réintégration et en indemnisation* ».

administrative préalable et contenir des chefs de contestation reposant sur la même cause que celle de la réclamation »¹.

Cependant, il ressort de ces affaires, la tendance pour la Cour à se référer à sa propre jurisprudence (*Aff. Laubhouet c. Commission*), même si on peut regretter sa réticence à se prononcer sur le bien-fondé de la mesure de licenciement sous le prétexte que le juge n'a pas compétence pour apprécier l'opportunité d'une décision ressortant du pouvoir exclusif de l'administration. En montrant cette dépendance, on s'aperçoit qu'une certaine image du sacro-saint principe de séparation des pouvoirs, celle notamment d'une séparation radicale entre les opérations de justifications et les opérations d'application des règles s'obscurcit².

Dans la même veine, l'« affaire Eugene YAÏ » est une manifestation flagrante de la soumission manifeste du droit communautaire à la politique. Elle met en relief la violation des articles 19 et 27 alinéa 2 du traité UEMOA rappelant ainsi le principe de l'irrévocabilité du mandat des Commissaires sauf en cas de faute lourde ou d'incapacité³. A la question de savoir si les conditions de révocation de M. YAÏ étaient réunies, le juge a répondu par la négative car ni les conditions de forme ni celles relatives au fond n'ont été respectées. En

¹ CJ-UEMOA, affaire Kossi M. AGOKLA c. Commission de l'UEMOA, « Recours en appréciation de légalité d'une décision de la Commission et en paiement de somme d'argent à titre de réparation ». Voir également, en matière de licenciement abusif, CJ-UEMOA, arrêt n° 13 RP 001.36 du 30 avril 2014, Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) c. Youssouf SOUMAHORO. Recours préjudiciel introduit par la Cour d'appel de Lomé (TOGO).

² P. COPPENS, *Normes et fonction de juger*, op. cit.

³ Les faits sont relativement simples. M. Eugène YAÏ de nationalité ivoirienne, avait été désigné par son Etat comme Commissaire à l'UEMOA. Alors que son mandat n'était pas encore terminé, il faisait l'objet d'une mesure équivalente à une éviction puisque, sur autorisation de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement, le Président en exercice de celle-ci prit un « Acte additionnel » portant nomination d'un autre Commissaire de nationalité ivoirienne, M. Jérôme Bro GREBE. M. YAÏ saisit la Cour de justice de l'UEMOA, aux fins d'annulation de l'Acte additionnel querellé en s'appuyant sur les textes qui régissent le statut des Commissaires, notamment les articles 19, 27 (2) et 30 et leur violation par la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement. Lire S-J. PRISO-ESSAWE, « L'inamovibilité de l'Exécutif dans les Communautés économiques d'Afrique francophone : de la maîtrise politique au respect du droit », *Rec. Penant* Juillet-Septembre 2008, n° 864, pp. 317-339.

dépôt de la motivation pertinente du juge débouchant sur l'annulation de l'acte additionnel¹, M. YAI a été démis de ses fonctions de Commissaire à l'UEMOA. L'attitude de la Cour a été critiquée car elle aurait pu, même par des voies « diplomatiques »² rappeler à la Conférence des chefs d'Etat ses obligations de respecter les règles de l'Organisation.

Cette passivité de la Cour de justice à laisser prévaloir la volonté politique sur le droit communautaire³ est une violation du principe de la légalité qui voudrait que même la politique soit justiciable du droit. C'est le sens même des notions d'« excès » et de « détournement » de pouvoir bien perceptible dans la pratique d'intégration et de la saisine réciproque entre le droit et la politique.

La prolifération du contentieux de la fonction publique s'explique par la volonté d'accroître la « productivité » de la Cour, la sécurité de ses agents et de sauvegarder les acquis communautaires⁴.

Cependant, en dépôt de la contribution de ces décisions à la consolidation du droit de la fonction publique communautaire, les mêmes reproches faits à la Cour de la CEDEAO⁵ peuvent être adressés aux Cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA, le fait de devenir une juridiction préposée au contentieux de la fonction publique, au lieu d'être l'organe judiciaire d'une organisation d'intégration sous-

¹Sur la notion, lire R. YOUNG, « La nature juridique de l'acte additionnel dans le système juridique de l'UEMOA », *Rec. Penant* Juillet-Septembre 2008, n° 864, pp. 340-357.

²SALL (Alioune), *La justice de l'intégration op.cit.* p. 61.

³CJ.UEMOA, Ordonnance du 2 juin 2005.

⁴CEMAC, *Cour de justice, Chambre judiciaire, 09 juin 2005, 002/CJ/CEMAC/CJ/05, Affaire OKOMBI Gilbert c. CEMAC, Recours en contentieux de la fonction publique communautaire.* Le requérant excipe la violation de la théorie des droits acquis découlant du principe de non rétroactivité.

⁵Le prétoire de la Cour de justice de la CEDEAO n'a pas jusqu'aujourd'hui été inquiété par une affaire dans laquelle un instrument adopté dans le cadre de la CEDEAO et se rattachant à l'objectif d'intégration ait été cité. Les requêtes adressées à la Cour portent systématiquement, depuis quelques années comme le souligne le Professeur SALL (Alioune), sur la violation prétendue de « droits de l'homme », titre de compétence introduit en 2005 par un Protocole additionnel à celui de 1991, relatif à la Cour. *La justice de l'intégration, op. cit.* p. 26.

régionale, chargé de veiller au respect des normes dégagées par celle-ci. Les contentieux douaniers et bancaires viennent enfoncer le clou.

2. La rationalisation du droit douanier et bancaire

La première décision d'une juridiction est toujours déterminante pour sa réputation et sa crédibilité¹. Or, c'est en matière bancaire et dans le cadre d'un avis consultatif que la Cour de justice de l'UEMOA a rendu sa toute première décision². Le juge communautaire contribue à la rationalisation des domaines douaniers et bancaires.

En effet, l'UEMOA et la CEMAC partagent une intégration économique ambitieuse et quasi similaire, définie comme le support juridique d'une communauté qui a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et d'une union économique et monétaire, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté³. Il s'agit d'un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques et qui suppose un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les pays membres, des obstacles fiscaux et douaniers à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux et en définitive, un régime assurant le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun.

Dans leurs offices contentieux, les Cours de justice considérées sont appelées à réguler le processus d'intégration, à trancher les litiges nés de l'interprétation et de l'application

¹ E.-D. KEMFOUET KENGNY, « L'irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence des Cours de justice de la EAC et de la CEDEAO », *RADE*, n° 5, 2020, p. 182.

² Avis n° 1/96 du 10 décembre 1996, « *Demande d'avis de la BECEAO sur le projet d'agrément unique pour les banques et les établissements financiers* ». Par une audace remarquable, la Cour a saisi cette occasion pour « *dire à la face du monde que l'intégration a désormais un juge, et que l'accès à celui-ci est dorénavant ouvert* ». A. SALL, *La justice de l'intégration ... op. cit.* p. 91.

³ A. ANABA MBO, « Quel droit pour la CEMAC ? », *Publication de l'Association Miroir du droit*, janvier, février, mars 2010, p. 107.

des divers traités et organes dérivés, et à asseoir l'unification législative¹.

A ce titre, la Cour de justice CEMAC a été saisie pour la première fois d'un recours en annulation de la décision de la Commission Bancaire d'Afrique Centrale (COBAC) du 17 octobre 2000 ayant démis d'office le requérant de ses fonctions de Directeur Général et de Président du Conseil d'Administration de la société Amity Bank Cameroun PLC.

A l'analyse, l'essentiel du contentieux concerne les structures financières et fiscales qui sont largement en tête des organes dont les actes sont constatés par les Cours de justice. Pour ce qui est de la CEMAC, sur un total de 151 affaires recensées, 83 portent sur les structures comme la COBAC², la BEAC³, la BDEAC⁴ et l'Ecole inter-Etat des douanes dont le personnel enseignant est issu des administrations des douanes des Etats membres⁵.

En zone UEMOA, on notera les affaires *Jean Yves SINZOGAN contre la Commission de l'UEMOA* portant recours en paiement d'incidence financière⁶ d'une part et contre la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BECEAO) portant recours en annulation d'une décision de licenciement d'autre part⁷.

Dans l'avis n°01/2017, la Cour s'est érigée en gardienne des institutions financières de l'Union. En effet, sur la demande d'avis du Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF) sur le dispositif de prise de sanction pécuniaire sur le marché financier régional de l'UEMOA, la Cour dira que le Conseil régional est incompétent

¹J. FIPA NGUEPJO, *Le rôle des juridictions supranationales de la CEMAC et de l'OHADA dans l'intégration des droits communautaires par les Etats membres*, Thèse de Doctorat en Droit, Université Panthéon-Assas, 2011, 488 p.

² On note trente-cinq affaires contentieuses et quatre avis consultatifs.

³ On note dix-sept affaires contentieuses et deux avis consultatifs.

⁴ On note treize affaires contentieuses et deux avis consultatifs.

⁵ On enregistre huit affaires contentieuses et deux avis consultatif.

⁶ *Cour de justice de l'UEMOA, arrêt n°02/2017 du 28 mars 2017. Sieur Jean Yves SINZOGAN c. la Commission de l'UEMOA.*

⁷ *Cour de justice de l'UEMOA, arrêt n° 03/2017 du 28 mars 2017, Sieur Jean Yves SINZOGAN c. La BCEAO.*

pour saisir la juridiction d'une demande d'avis portant modification de son acte constitutif¹.

L'un des rares contentieux concernant la télécommunication est l'affaire opposant la *Société Nigérienne de Télécommunication (SONITEL)* à la *Société Sahélienne de Communication (SAHEL COM)*². Les Cours de justice contribuent donc par leur dynamisme à la recherche de la prospérité des affaires et à l'enracinement d'un cadre d'investissement sécurisé dans les Communautés étudiées. Le juge communautaire n'est cependant pas exclusivement un juge de l'intégration économique et monétaire, il est aussi, avec autorité³ et encore avec quelques difficultés⁴, un juge protecteur des droits fondamentaux.

B. La contribution déconsolidante dans les questions liées aux droits fondamentaux

La thématique de l'activisme et de l'autolimitation du juge, de l'audace interprétative et du « *self-restraint* » sont des classiques de la littérature juridique. Les Cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA n'échappent pas à cette constance puisqu'elles sont d'abord destinées à la réalisation des libertés économiques. Cependant, si en s'arrimant aux acquis communautaires européens, les organisations d'intégration économiques africaines ont affirmé l'attachement des Etats membres au respect des droits fondamentaux⁵, leurs

¹ Cour de justice de l'UEMOA, avis n°1/2°17, CREPMF c. Marché financière régional de l'UMOA. Le président du CREPMF saisissait la Cour pour l'opérationnalisation des sanctions pécuniaires non pénales susceptibles d'être appliquées sur le marché financier régional de l'Union. Il sera débouté par la Cour.

² Cour de justice de l'UEMOA, arrêt n°01/2010 du 16 juin 2010, SONITEL c. SAHEL COM, recours en annulation.

³A. SALL, *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la Cour de justice de la CEDEAO*, op. cit.

⁴ C'est le Cas des Cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA sous étude.

⁵La juridictionnalisation des droits de l'homme ne relève donc plus de la seule compétence des Cours régionales et internationales africaines, mais elle concerne aussi les juridictions sous-régionales d'intégration. V. S. DOUMBE-BILLE, « La juridictionnalisation des droits de l'homme en Afrique », in *L'Homme dans la société internationale, Mélanges en l'honneur du Professeur*

contributions en la matière est encore très embryonnaire¹. L'analyse de leur pratique jurisprudentielle laisse entrevoir quelques difficultés dans la mise en œuvre de la liberté de circulation (1) et dans la protection de l'environnement (2).

1. L'insuffisante imprégnation du principe de libre circulation

La libre circulation est une problématique déjà ancienne dans les ordres juridiques communautaires européens et africains², mais qui connaît un passage d'un droit de nature économique vers un droit fondamental. Elle est aujourd'hui au cœur des interactions qui existent entre droit de l'homme et libertés communautaires. C'est par ailleurs l'un des domaines où le juge de l'UEMOA, particulièrement celui de la CEMAC, semble céder aux sirènes du « *self-restraint* » car les multiples expulsions des non-nationaux par des Etats membres ont plongé ce dernier dans une situation difficile l'obligeant à faire une conciliation nécessaire entre une liberté fondamentale consacrée par le traité³ et une liberté constitutionnelle sur laquelle l'Etat conserve encore toute sa souveraineté.

En effet, la liberté de circulation constitue dans le contexte actuel de globalisation, un instrument essentiel par

Paul Tavernier, sous la coordination de J. F. AKANDJI, Bruylant, 2013, pp. 693-706.

¹ Les dispositions de l'article 3 du traité de l'UEMOA proclamant que « *l'union respecte les droits fondamentaux* » sont les seules bases juridiques de leur défense.

² Le contentieux y relatif a été porté pour une première fois devant la CJ-CEDEAO dans *l'affaire Afolabi* en raison de la violation de ses droits, le droit de la libre circulation de sa personne et de ses marchandises. (*Afolabi Olajidé c. la République fédérale du Nigeria*, Arrêt ECW/CCJ/JUD/8/A2 du 14/12/2012). Cette affaire est à l'origine des réformes intervenues en 2005, notamment l'ouverture de la Cour aux victimes de violations des droits de l'homme.

³ L'article 2 (c) de la Convention de l'UEAC de 2009, comme l'article 2 (c) de la Convention de 1996, pose alors clairement que l'Union économique entend « créer un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes ».

lequel se matérialisent les politiques d'intégration régionale¹ à travers le monde². Si, dans les ordres constitutionnels des Etats le principe de la libre circulation a reçu au gré de l'évolution de la jurisprudence, une valeur constitutionnelle³, dans la pratique communautaire des Etats africains, il demeure une véritable arlésienne. Pourtant, la doctrine l'appréhende bien comme le pilier de la construction de l'intégration⁴.

La pratique ne reflète pas ces volontés et fait souvent état, que ce soit pour la CEMAC ou l'UEMOA, « *des processus ratés, des espoirs déçus au rang desquels il faut inscrire la libre circulation des personnes et le droit d'établissement, se heurtant le plus souvent au symbolique attaché aux frontières et à la préférence nationale* »⁵.

La problématique de la libre circulation des marchandises et des facteurs de production⁶ est l'une des activités principales des organisations économiques

¹ V. Art. 12 al. 1 à 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. (1) « *Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat, sous réserve de se conformer aux règles établies par la loi* ». (4) « *L'étranger légalement admis sur le territoire d'un Etat partie à la présente Charte ne pourra être expulsé qu'en vertu d'une décision conforme à la loi* ».

² S. P. D. ZOGO NKADA, « La libre circulation des personnes : réflexion sur l'expérience de la CEMAC et de la CEDEAO », *RIDE*, 2011-1, pp. 113-136.

³ Voir le Préambule de la Constitution camerounaise du 18 jan. 1996, « *Tout homme a le droit de se fixer en tout lieu et de se déplacer librement, sous réserve des prescriptions légales relatives à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publique* » ; Art. 25 de la Constitution béninoise de 1990, et 14 de la Constitution de la République du Sénégal du 7 janvier 2001.

⁴ A. BAILLEUX, *Les interactions entre libre circulation et droits fondamentaux dans la jurisprudence communautaire : Essai sur la figure du juge traducteur*, Bruxelles : Presses de l'Université de Saint-Louis, 2009, 605 p.

⁵ K. AHADZI-NONOU, *La Citoyenneté régionale face aux enjeux de la libre circulation des personnes et le droit d'établissement dans l'espace CEDEAO*, Institut de l'Afrique de l'Ouest. Analyse Critiques et Stratégiques d'Action, 2013, p. 2.

⁶ Cf. Article 77 du Traité UEMOA), Article 27 du Traité UDEAC et Article 2 (c) de la Convention instituant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC) : « (...) L'union Economique entend (...) créer un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes (...) ».

d'intégration¹. Cependant, elle tarde à s'implanter dans les ordres juridiques des communautés étudiées du fait du refus des Etats membres d'élargir la règle du « *traitement national* » à tous les ressortissants communautaires, refus qui explique encore le traitement discriminatoire dont sont victimes les ressortissants des autres Etats membres à l'intérieur des frontières nationales dans la plupart des Etats des Communautés².

Quelques tentatives de résolutions dégagées d'une décision de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement³ ont été étouffées du fait de l'absence de contrainte de ces résolutions aux organisations d'intégration protégées par le principe de l'autonomie, mais aussi de la fragilité de *l'affectio integrationis*, ce lien qui consolide l'esprit communautaire⁴.

Par ailleurs, l'échec de la décision sur la libre circulation des personnes et sur le passeport africain, prise à l'échelle continentale⁵ s'est justifié par l'insuffisante culture de l'intégration et surtout par l'absence de volonté politique des Etats⁶. On en veut pour preuve la non-application par certains Etats de l'Acte additionnel n° 01/13-CEMAC -07OU-CCE-SE du 25 juin 2013 portant suppression du visa pour

¹ En Afrique centrale, l'Union des Etats de l'Afrique Centrale (UEAC) qui regroupait l'ex- Zaïre, la RCA et le Tchad en 1968, dans l'optique d'harmoniser les tarifs douaniers, de permettre la libre circulation des personnes et des biens dans les Etats membres, n'a pas pu faire long feu.

² E. GNIMPIEBA TONNANG, « *Commentaires* », in Y. KALIEU ELONGO (dir.), *Traité révisé de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale*, op.cit. pp. 19-22.

³ Déclaration adoptée à la 18^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'UA, Assembly/ AU/Dec. 1 (VVIII).

⁴ P.-G. POUGOUE, « OHADA et intégration économique », *Mélanges en l'honneur de Georges Walter NGANGO, Dynamiques de développement, débats théoriques et enjeux politiques à l'aube du 21^e siècle*, Paris, Montchrestien, 2005, pp. 575-587, (spéc. p. 58).

⁵ 27^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine, Kigali, juillet 2016.

⁶ A. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire? », op. cit. p. 40. A. SALL, *Les mutations de l'intégration*, op. cit. p.10.

tous les ressortissants de la CEMAC circulant dans l'espace communautaire, depuis le 1^{er} janvier 2014¹.

En outre, les politiques de deux poids deux mesures observées dans les espaces d'intégration étudiés se justifient par la divergence des « *situations purement internes* » qu'offre chaque Communauté. En zone CEMAC, les réformes institutionnelles opérées portaient sur la mise en circulation d'un passeport communautaire biométrique et d'un « visa CEMAC »², tandis que la CEEAC n'envisageait que la mise en circulation d'un « carnet » susceptible de faciliter les déplacements intracommunautaires dans son espace géographique³.

Au plan régional, le principe de libre circulation des personnes est aujourd'hui conditionné par l'exigence de réciprocité imposée par l'insécurité sanitaire qu'occasionne la pandémie de Covid-19 et la fermeture des frontières⁴. L'étude suggère une solution basée sur l'élaboration des règles communes uniformément appliquées et assorties des mesures de contraintes⁵. Une telle exigence vaut *mutatis mutandis*

¹S. P. ZOGO NKADA, *op. cit.* ; E. GNIMPIEBA TONNANG, « La libre circulation des personnes et des services en Afrique centrale : entre consécration textuelles, vides jurisprudentiels et hésitations politiques », *Perspectives internationales et européennes*, n° 3, juillet-août-septembre 2006, pp. 241-257.

² Cette mise en circulation étant prévue pour le mois de Janvier 2010.

³J. MOUANGUE KOBILA, « La concurrence des droits communautaire ... » *op. cit.* p. 49.

⁴Il est fait référence ici à la Déclaration-fermeture des frontières élaborée par les pays membres de l'espace Schengen du 29 juin 2020 qui interdit à certains Etats, notamment africains l'entrée sur leur territoire pour une période déterminée. En revanche, en vertu du sacro-saint principe de réciprocité, les ressortissants des pays de l'espace Schengen se verraient aussi interdits d'entrée dans les territoires africains. On peut noter la riposte du Gabon et de la Guinée Conakry du 21 juillet 2020. Cf. correspondance du Commissaire spécial de l'aéroport de Conakry au Chef d'Escale, où on peut lire : « ... les passagers détenteurs des passeports de l'espace Schengen ne seront pas admis à nos frontières quelques soient les pays de provenance. Tandis que ceux détenteurs des cartes de séjour guinéens seront admis ».

⁵J. MOUANGUE KOBILA, « Bilan de la libre circulation des personnes en Afrique », l'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspectives de l'intégration africaine, *Revue Interventions économiques*, Hors-série, mars 2017, p. 67. L'Union africaine doit revoir sa politique qui est restée celle d'une coordination continentale souple.

pour la protection de l'environnement encore lacunaire dans les espaces communautaires étudiés.

2. L'inconsistance de la politique environnementale

L'environnement n'est pas une abstraction mais un espace de vie¹. Par cette affirmation, la Cour internationale de justice illustre et rappelle le lien indéfectible entre l'environnement et les droits de l'homme. Cette préoccupation interpelle les juges nationaux et communautaires² à une protection plus efficace de l'environnement.

L'analyse de la jurisprudence des Cours de justice de l'UEMOA et de la CEMAC laisse entrevoir une curieuse absence de décisions touchant directement ou indirectement à l'environnement³. Il est question ici de scruter les instruments communautaires y relatifs, et d'envisager un droit processuel applicable devant les Cours envisagées. A l'analyse, deux causes sont mises en relief, à savoir l'inconsistance du droit matériel et la réticence des citoyens à porter leur contentieux relatif à l'environnement devant le juge communautaire⁴.

Si la prise en compte du droit de l'environnement dans la jurisprudence communautaire africaine est en construction, elle demeure encore une utopie pour ce qui est des juridictions CEMAC et UEMOA.

En revanche, la protection de l'environnement s'inscrit « dans la logique des efforts d'intégration régionale africaine » adoptée par les législateurs communautaires

¹ CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, CIJ Recueil 1996, p. 226, § 36.

² S. AGBODJAN, *La juridictionnalisation des droits de l'homme à la faveur d'une intégration économique, l'expérience de la CEDEAO*, Thèse de Doctorat, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2018. p. 312.

³ H. YAMEOGO, « Problématique de la protection de l'environnement par la Cour de justice de l'UEMOA », *RADE*, n° 5, 2020, pp. 77-85.

⁴ E.-D. KEMFOUET KENGNY, « L'irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence des Cours de justice de la EAC et de la CEDEAO », *RADE*, n° 5, 2020, pp. 65-76 ; P. T. R. BILGO, « La protection du droit à un environnement sain devant la Cour de la CEDEAO » *RADE*, n° 5, 2020, pp. 87-96.

UEMOA¹ et CEMAC² et inspirée des instruments internationaux, notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples³. Dans le même sens, selon les termes du préambule du traité révisé de 2009 de la CEMAC, les Etats membres « [réaffirment] leur attachement au respect des principes de démocratie, des droits de l'homme, de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance (...) et des questions de genre »⁴. La législation la plus récente est la Directive harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC adoptée en 2019⁵.

Le droit de l'environnement de l'UEMOA, quant à lui, est structuré autour des règles de droit primaire⁶ et du droit dérivé⁷. Mais le contentieux de l'environnement est quasi inexistant. Le véritable problème n'est donc pas essentiellement d'ordre normatif⁸ mais s'inscrit aussi dans l'absence d'audace de la part des juges communautaires qui, en raison de leur frilosité, hésitent à s'ingérer dans les questions mettant en prise le partage de souveraineté. La protection des droits fondamentaux est une condition à

¹Préambule du Traité modifié de l'UEMOA de 2003.

² Préambule du Traité révisé de la CEMAC de 2009. « Conscient de la nécessité de développer ensemble toutes les ressources humaines et naturelles de leurs Etats, et de mettre celles-ci au service du bien-être général de leur peuples dans tous les domaines ».

³ L'article 3 du Traité du 10 janv. 1994 instituant l'UEMOA dispose expressément : L'Union respecte dans son action les droits fondamentaux énoncés dans la DUDH et dans la Charte africaine des droits de l'homme.

⁴ V. Préambule du Traité révisé de la CEMAC de 2009. V. également l'Art. 47 (a) de la Convention de l'UEAC de 2009 qui promeut « la démocratie, la dignité humaine, la justice sociale et le pluralisme, dans le respect de la diversité au sein des sociétés des Etats membres ».

⁵Adoptée à Ndjamena le 08 avril 2019, la Directive n°02/19-UEAC-639-CM-33 harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC consacre en son article 3 (V) « le droit à un environnement sain ».

⁶Art. 4 et 79 du traité UEMOA), droit additionnel (chap. IV du protocole additionnel n°2 relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA.

⁷Acte additionnel de 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement dans l'UEMOA.

⁸Si l'article 3 du traité de l'UEMOA soumet l'organisme au respect des droits fondamentaux, il ne faut pas oublier que la protection desdits droits ne figure pas en tant que telle parmi les objectifs d'intégration économique définis à l'article 4 du traité.

respecter dans la réalisation des objectifs et non un objectif propre et isolé de l'Union.

Les juges d'intégration se doivent donc de suivre ces voies tracées par les instruments internationaux¹ et même communautaires pour faire entrer l'environnement dans leur jurisprudence. L'extension des juridictions d'intégration aux problématiques liées à l'environnement devrait diluer la spécificité du *contentieux* qui en découle ² et partant celle de l'ordre juridique communautaire³.

L'analyse de la jurisprudence des Cours de justice étudiées reste fortement marquée par une asymétrie entre le contentieux socio-économique en plein essor et celui des droits fondamentaux encore en construction.

A ce titre, l'étude suggère l'adoption d'un protocole additionnel portant sur les droits fondamentaux qui érigerait un tableau de valeur indiquant les critères autour desquels la CEMAC et l'UEMOA seront définitivement structurées⁴. Cette solution dont la principale limite est la résurgence de la concurrence jurisprudentielle, conséquence de la multiplicité des juridictions aux champs de compétence qui se chevauchent parfois, trouve sa motivation dans la pratique du *forum shopping*⁵ et de façon conventionnelle, dans la coopération et le dialogue inter-juridictionnel.

¹ Les articles 1 et 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples disposent respectivement que : « Les Etats membres [...] reconnaissent les droits et devoirs et libertés énoncées dans cette Charte et s'engagent à adopter les mesures législatives ou autres pour les appliquer » et que « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ».

² M. KAMTO, « Les Cours de justice des Communautés ... », *op. cit.* p. 107.

³ Dans son avis du 22 mars 1999 relatif à l'interprétation de l'article 84 du Traité UEMOA, la Cour a reconnu la spécificité de l'ordre juridique communautaire. (Avis n° 002/2000 du 22 mars 1999). Le juge communautaire est comme les autres juges ordinaires, le garant de la protection de l'environnement.

⁴ V. Discours du Juge rapporteur de la CJ-UEMOA, M. DIOUF, lors de la rentrée judiciaire de la Cour sous le thème : « *La cour de justice de l'UEMOA et la protection des droits de l'homme dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine* », Ouagadougou, le 20 novembre 2019, 23 p.

⁵ J.-L. ATANGANA AMOUGOU, « Multiplication des juridictions internationales ... », *op. cit.* p. 135 et s.

Enfin, les systèmes judiciaires de la CEMAC et de l'UEMOA¹ offrent déjà des garanties non moins satisfaisantes à savoir, l'accès du prétoire du juge communautaire aux organismes à fonctions juridictionnelles², et aux citoyens en zone CEMAC³, qui est la marque suffisante de la démocratisation du service public communautaire. Pour la doctrine, la protection des droits fondamentaux au sein de l'UEMOA s'inscrit dans la continuité du système de protection des droits de l'homme à l'échelle régionale et internationale.

Conclusion

La justice de l'intégration est désormais dite en Afrique par les Cours de justice « *pour le meilleur ou pour le pire* »⁴. Sans prétendre faire le bilan⁵ de la juridictionnalisation du processus d'intégration en Afrique francophone, depuis le renouvellement du champ des organisations africaines d'intégration, amorcé au début des années 90, on assiste à une montée en puissance des Cours de justice au regard du flux, du reflux et même de l'influx⁶ jurisprudentiel décliné.

¹ Dans cet ordre communautaire, le problème vient de l'exclusion par le législateur communautaire du champ de compétence de la Cour, au profit des juridictions nationales, des litiges nés de l'interprétation ou de l'application des contrats entre l'Union et toute autre partie. D'où l'autolimitation de la Cour au contentieux contractuel. V. *Aff. Agence WELLINDE Voyages c. Commission de l'UEMO*, Arrêt n° 04/2019 du 15 mai 2019.

² Art. 12 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA ; Art. 17, § 1 de la Convention relative à la Cour de justice de la CEMAC.

³ Z. ZANKIA, « Le justiciable et l'accès à la Cour de justice de la CEMAC », in *Le droit dans tous ses états*, Actes du troisième Symposium Juridique de Libreville des 23-24 novembre 2017, Palabres actuelles, *Revue de la Fondation Raponda-Walker*, n°8- 2018, pp. 445- 476.

⁴ La formule est empruntée à S. BOLLE, « La Constitution en Afrique. Pour le meilleur et pour le pire », in J-F. AÏVO, J. Du Bois de GAUDUSSON, C. DESOUCHES, J. MAÏLA, (dir.), *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, Paris, l'Harmattan, 2020, 1086 p.

⁵ A. POULEUTE, « Bilan et perspectives de l'intégration sous-régionale en Afrique », *Afrique Contemporaine*, n° 133, 1^{er} trimestre 2000, pp. 63-75.

⁶ Ces expressions sont empruntées à F-V. GUIOT, « L'intégration sans le juge ? Remarques sur la nécessité de l'intégration juridictionnelle », repris par B. TCHIKAYA, « La juridictionnalisation du règlement des conflits internationaux

Cette évolution est d'abord celle du régionalisme africain, et d'une heureuse relation que ces Cours entretiennent avec la doctrine¹. Mais les problèmes lancinants, notamment l'effectivité de la libre circulation des personnes, le contentieux des libertés communautaires², l'immigration, la sécurité, la lutte contre le terrorisme et les exigences environnementales sont restés des obstacles dirimants à la consolidation et la rationalisation du droit matériel et institutionnel de l'intégration³.

En revanche, la thèse de la bonne gouvernance⁴ apparaît comme un indice⁵ significatif du renforcement de la démocratie communautaire. Elle est incarnée ici par la Courde justice en tant que gardiennedu processus d'intégration et transparait au fil des décisions rendues, comme une « *voix du droit* »⁶ pour l'émergence d'une véritable

en Afrique », *RDP*, n°2, 2006, p. 459. p. 51. Lire aussi R. DOSSOU, « Flux et reflux dans le nouveau constitutionalisme africain », *Revue du Conseil Constitutionnel d'Algérie*, n° 4, 2014, pp. 337 et s.

¹La doctrine intégrationniste inspirée du modèle français s'est très tôt développée en Afrique noire francophone. E.V. GNIMPIEBA T., *Droit matériel et intégration sous régionale ...op. cit.* pp. 14 et s.

² Un seul arrêt, celui de la CJ-UEMOA, du 20 juin 2001, *Société des Ciments de Togo c. Com. De l'UEMOA*.

³A. ONDO OSSA, « La problématique de l'intégration en Afrique subsaharienne : le cas de l'Afrique centrale » ; actes du séminaire sous-régional du 2 au 6 novembre 2004 à Libreville (Gabon) sur la sensibilisation au droit communautaire dans la zone CEMAC, *Revue économique et gestion*, LEA, Vol. I. n°2, Jan.-juin, p. 24 et s.

⁴ En Afrique, la gouvernance régionale et même communautaire connaît une implantation progressive car il existe une Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (2007). En zone CEMAC, il existe plusieurs directives parmi lesquelles la Directive n° 06/11- UEAC- 190- CM-22 du 19 déc. 2011, relative au Code de transparence et de *bonne gouvernance* dans la gestion des finances publiques. A ceci s'ajoute le préambule du traité révisé de la CEMAC dans lequel les Etats membres « [réaffirment] leur attachement au respect (...) de la bonne gouvernance ». La Convention de l'UEAC de 2009 a une section 8 intitulée « *La bonne gouvernance, les droits de l'homme, le dialogue social et les questions de genre* ».

⁵C. DEBLOCK, « L'indice d'intégration régionale en Afrique », in *L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspective de l'intégration africaine*, Transformation, *Revue Intervention Economiques*, Mars 2017, p. 11.

⁶S. SAURUGGER, F. TERPAN, « La cour de justice au cœur de la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, 2014/2 n° 149, pp. 59 à 75.

« *opinio integrationis* » dans les sous-régions CEMAC et UEMOA.

Dès lors, on ne pourra apprécier les « *virtualités bénéfiques* »¹ et même *l'effet de vogue et de mode* décliné dès l'entame de cette réflexion, que si ces juridictions traduisent à travers leurs jurisprudences l'unité d'interprétation du droit communautaire dans chacun des ordres juridiques². Il est temps pour les Cours de sortir de leur camisole d'autolimitation et de reconquérir leur audace³, de mettre leur « *génie* » créateur au service de l'intégration et non de la politique⁴ afin de limiter les effets néfastes des « *décisions-compromis* »⁵.

Les progrès accomplis sont les gages des progrès futurs; les Cours étudiées en raison de leur jeunesse, n'ont pas encore dit leur dernier mot et l'avenir reste ouvert : faisons confiance au libéralisme des juges d'intégration africains, prenons-les au sérieux. Car c'est au fil des saisines et du temps que les juges forgent leur démarche et esquissent une politique jurisprudentielle. La jurisprudence des Cours de justice communautaire contribue à faire du droit communautaire africain un droit dynamique, un véritable « *droit vivant* »⁶, susceptible de provoquer des évolutions sociales significatives.

¹ A. SALL, *La justice de l'intégration. op. cit.*, p. 77.

² Voir sur ce point, pour des considérations similaires au niveau universel, P-M. DUPUY, "Sur le maintien ou la disparition de l'unité de l'ordre juridique international", in *Harmonie et contradiction en droit international, Actes du Colloque de Tunis* (11-13 avril 1996) sous la direction de R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI, Paris, Pedone, 1996, pp. 37 et s cité par KAMTO (Maurice), *op. cit.* p. 150.

³ Elles n'ont aucune raison de fléchir, même si leurs arrêts les plus audacieux causent souvent des retours de flamme plus sévères. V. Décision du tribunal de la SADC (condamnant la réforme foncière au Zimbabwe), qui lui avait valu sa suppression puis sa réforme profonde (*T. SADC, 28 nov. 2008, Nike Campbell (Pvt) Ltd & al vs The Republic of Zimbabwe*), 2^e esp. ILM 2009, n° 534, pp. 538-539.

⁴ G. COURTY, G. DEVIN, *La construction européenne*, Paris, La Découverte, 2005, p. 66.

⁵ M. KAMTO, Préface, E-M. KEMFOUET KENGNY, *Les juridictions des organisations op.cit.* p.9.

⁶ Il s'agit d'un droit qui naît, vit et s'adapte au gré des crises et des circonstances, mais, ne meurt pas pour autant.

Ces différentes propositions n'épuisent pas les problématiques de l'intégration régionale et sous-régionale africaine, mais entendent contribuer à l'enracinement par la Cour de justice d'un Etat de droit communautaire en Afrique et, au-delà, au renforcement de la contribution du droit régional africain à l'évolution du droit international. Les juridictions communautaires ont un rôle et même une chance de contribuer à la construction, mieux à la démocratisation de la justice d'intégration en Afrique¹.

Bibliographie sélective

A. BENHAMOU, « Les mutations du régionalisme dans les pays en développement », *RADIC*, n°4, T.8, 1996, p. 900.

BERTOLI-CHAPPELART et S. ARNAUD, « La Cour de justice européenne. Mutations de l'organisation juridictionnelles liées à l'élargissement : entre efficacité et perfectibilité », 2004/3, pp. 25-29.

J-M. BIPOUN-WOUM, *Le droit international africain (Problèmes généraux et règlements des différends)*, Paris, RGDJ, 1970, 289p.

M. Y. DIALLO, « La fonction consultative des juridictions communautaires en Afrique : les exemples de la Cour de justice de l'UEMOA et de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage OHADA, *Annales africaines*, Nouvelle série, Janvier 2019, n° spécial, pp. 336-366.

C. GAUTRON, « Le fait régional dans la société internationale, Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain », *Colloque de Bordeaux de la SFDI*, 1976, Paris, Pedone, 1977, pp. 3-43.

J. MOUANGUE KOBILA, *La jurisprudence de la Cour de justice de la CEMAC*, Ed. Brulant, 2021, 984 p.

J. K. MPIANA, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38- 78.

A. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *Palabres*

¹ P. PESCATORE, « Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe », *RIDC*, 1974, pp. 5-9 (spec. p. 6).

actuelles, Revue de la Fondation Raponda-Walker, *La fabrique du droit en Afrique*, Actes du Premier Symposium Juridique de Libreville, 21-22 nov. 2013, pp. 23- 44.

P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration : émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des communautés européennes*, Bruxelles, Bruylant, coll. *Droit de l'Union Européenne- Grands écrits*, 2005, pp. 751-753.

P-G. POUGOUE, « OHADA et intégration économique », *Mélanges en l'honneur de Georges Walter NGANGO*, *Dynamiques de développement, débats théoriques et enjeux politiques à l'aube du 21e siècle*, Paris, Montchrestien, 2005, pp. 575-587

A. SALL, *La justice de l'intégration. Réflexion sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, 2ème éd., CREDILA, L'Harmattan-Sénégal, 2018, 480 p.

D. SY, « L'activité de la Cour de Justice de l'UEMOA », Actes du colloque organisé par le CREDILA, Université de Dakar, 27-28 avril 2006, sur *Les droits communautaires africains*, *Les Nouvelles annales africaines*, n°1, 2007, pp. 207-239.

S. N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé, Droit de l'homme, Paix et sécurité*, Paris, L'Harmattan, Credila, 2015, 548 p.

H. YAMEOGO, « Problématique de la protection de l'environnement par la Cour de justice de l'UEMOA », *RADE*, n° 5, 2020, pp. 77-85.

S. P. D. ZOGO NKADA, « La libre circulation des personnes : réflexion sur l'expérience de la CEMAC et de la CEDEAO », *RIDE*, 2011-1, pp. 113-136.

HANS G. S. MOUKAGNI MOUKAGNI

(Docteurant, Université de Bourgogne Europe, France)

**IMPACTS DE LA POLITIQUE DE PUISSANCE
RÉGIONALE SUR LES DÉCISIONS DU
TRIBUNAL PERMANENT D'ARBITRAGE :**
*cas du conflit Chine/Philippines
en mer de Chine méridionale*

Résumé

Depuis l'émergence de nouvelles puissances comme les BRICS, et principalement de leur leader, la Chine, un bouleversement s'opère dans le système international, remettant en question l'ordre fondé sur des règles. Les revendications de ces puissances entraînent une fracture dans l'ordre juridique international, favorisant l'émergence de sous-ordres régionaux soutenus par des logiques de puissance. Dans ce contexte, la juridiction internationale peine à faire appliquer ses décisions lorsqu'elle est saisie pour des violations du droit international. Cette situation est particulièrement visible en mer de Chine méridionale, où le conflit entre la Chine et les Philippines illustre les limites de l'application du droit face aux rapports de force géopolitiques.

Mots clés

Politique de puissance, Ordre fondé sur des règles, Ordre géolégal, Chine/Philippines.

Abstract

Since the emergence of new powers such as the BRICS, and primarily their leader, China, a shift has been taking place in the international system, challenging the rules-based order. The demands of these rising powers are causing fractures in international law, leading to the creation of regional sub-orders driven by power politics. As a result, international jurisdictions struggle to enforce their decisions when addressing violations of international law. This situation is particularly evident in the South China Sea, where the conflict between China and the Philippines highlights the limitations of legal frameworks in the face of geopolitical power dynamics.

Keywords

Power politics, Rules-based order, Geolegal order, China/Philippines.

L'émergence de nouvelles puissances sur la scène internationale, telles que les BRICS, conduit implacablement à une reconfiguration du cadre normatif dans le système de gouvernance global qui constitue un ordre fondé sur des règles. Avec une évolution économique vertigineuse des pays émergents, depuis ce que Fareed Zakaria a appelé « *l'ascension des autres* ¹ », une certaine division du travail entre pays émergents et pays développés membres de l'OCDE a vu une part plus importante du pouvoir économique mondial cédé aux pays émergents, soit 40 % de l'économie mondiale en 2011. Cette ascension fulgurante est accompagnée par un désir grandissant de ces pays de modifier l'ordonnement d'un ordre fondé sur des règles. Comme le montrent aisément les analyses réalistes sur la transition de pouvoir, les puissances émergentes révisionnistes sont régulièrement insatisfaites de l'ordre international et veulent construire un ordre qui leur soit favorable². De nombreux analystes ont identifié ce glissement d'un ordre ancien vers un ordre nouveau, comme le résultat d'une guerre majeure entre puissances³. Or, les puissances révisionnistes utilisent aussi des techniques de dominantes plus sophistiquées, pour parvenir au renversement de l'ordre international. Le changement dans la distribution de la puissance se fait observer par un affrontement juridique et géoéconomique qui laisse fragiles les Tribunaux internationaux.

En effet, l'un des espaces dans lesquels l'affrontement des ordres juridiques a été observé c'est en Asie de l'Est et du Sud-Est, où la Chine considérée à raison comme le leader des émergents a contesté ostensiblement les décisions du TPA (Tribunal Permanent d'Arbitrage) en excipant des interprétations hétérodoxes du droit international, à l'occasion d'un litige qui l'oppose aux Philippines

¹ F. ZAKARIA, *Le Monde post-américain*, Préface de Hubert Védrine, Collections Tempus des éditions Perrin, 2009. P. 39.

² D. BATTISTELLA, « Power Transition Strategie for 21st Century, Tammnen. R et al. New York », Catham House Publishers, 2000, p. 244., *Études internationales*, « Les défis de la politique étrangère depuis le 11 septembre 2001 », Volume 33, numéro 4, décembre 2002.

³ P. KENNEDY, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1988.

depuis 2012 en mer de Chine méridionale. La Chine dénie toute compétence à la Cour pour connaître des différends maritimes qui l'opposent à ses voisins, en mer méridionale de Chine. Les contestations chinoises, sur le fondement d'un droit traditionnel *historique*, invitent à interroger la pertinence d'un ordre assis sur des règles juridiques face à l'émergence de cultures nationales du droit, motivées par une politique de puissance régionale. Autrement exprimé, comment une jurisprudence politique parvient-elle à bouleverser les fondements juridiques normatifs d'un ordre international fondé sur des règles ? La recherche d'une thèse explicative devrait être entreprise par le recours à des règles juridiques communément acceptées en tant que fondement de la décision du Tribunal Permanent d'Arbitrage (I), et ce, pour garantir à chaque État d'assurer sa souveraineté dans un environnement international majoritairement dominé par la politique de puissance. Elle pourra également faire constater l'émergence de nouvelles règles non juridiques conformes à une interprétation distincte du droit international, qui viennent hasardeusement compléter l'arsenal normatif dans certaines matières déterminées comme étant le produit d'une jurisprudence d'un ordre pourtant fondé sur des règles (II). Face à un droit international visiblement éviscéré par des règles exogènes d'interprétations secondaires, motivées par l'émergence de blocs géopolitiques régionaux, comme s'en inquiétait déjà Brzezinski dans son remarquable ouvrage, *Le Grand échiquier*¹, la présente réflexion s'inscrit dans une analyse juridique comparée, mêlant des interprétations pluridisciplinaires et se situe dans la lisière d'une curieuse relation incestueuse entre droit et science politique, afin d'élucider l'émergence de nouveaux régimes juridiques fragmentés et le défi posé à l'ordre international contemporain.

I. Le recours nécessaire à des règles juridiques acceptées de tous pour garantir la souveraineté

Si le droit international considère l'égalité entre États-nations depuis le Traité de Westphalie de 1648 comme le fondement de l'ordre mondial, la réalité de la structure internationale est bien différente. En effet, les États disposant

¹ Z. BRZEZINSKI, *Le grand échiquier : L'Amérique et le reste du monde*, Éditions Bayard, 1997. pp. 68-69.

de grandes capacités économique, militaire, technologique, diplomatique et même culturelle ont toujours tendance à vouloir dominer les moins puissants. C'est en cela qu'un cadre normatif général est nécessaire pour équilibrer juridiquement les acteurs sur la scène internationale. Cet équilibre international est assuré, notamment, par un ensemble de mécanismes offerts par les organismes internationaux pour le règlement des différends entre États. C'est ce qui justifie la requête portée devant le TPA par les Philippines en 2014, contre une violation présumée par la Chine de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM). La Chine ne reconnaît pas la compétence de la Cour en produisant une série de déclarations au sortir desquelles, la Cour s'est sentie dans l'obligation de se prononcer tant sur le fond (A) que sur la forme (B) pour déterminer sa compétence et ainsi trancher le litige.

A. Une décision fondée en droit sur la forme de la requête

Le conflit territorial qui oppose la République Populaire de Chine à la République des Philippines date de 2012. C'est seulement en 2014 que les Philippines ont déposé une requête devant la Cour Permanente d'Arbitrage portant sur trois chefs. Tout d'abord, les Philippines ont souhaité qu'une décision soit rendue sur la source des droits et obligations des parties dans la mer de Chine méridionale et les effets de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer (CNUDM), à laquelle les deux parties ont souscrit. Le litige porté à l'attention des augustes magistrats portait, plus prosaïquement, sur les revendications des droits historiques de la Chine à l'intérieur de sa zone à « *neuf tirets* ». Deuxièmement, ils ont demandé au Tribunal de statuer sur la question de savoir si certains éléments marins revendiqués à la fois par la Chine et les Philippines sont, aux termes de la convention sus indiquée, qualifiés à juste titre d'îles, de rochers, de hauts fonds découvrant ou de bancs submergés. Le statut de ces éléments en vertu de la Convention peut déterminer les zones maritimes qu'il peut générer. Troisièmement, les Philippines ont demandé qu'il soit décidé si certaines activités chinoises dans la mer de Chine ont été

menées en violation de ladite Convention, en portant atteinte à l'exercice des droits souverains et libertés des Philippines par des opérations d'aménagement et des pratiques de pêche ayant endommagé le milieu marin. Enfin, les Philippines ont demandé au tribunal de statuer que certaines actions menées par la Chine, particulièrement ses activités de réclamation de terre à grande échelle et de construction d'îles artificielles aux îles Spratley depuis le commencement du présent arbitrage ont aggravé et étendu le différend opposant les parties¹.

Revendications auxquelles la Chine déclare en 2015 que le TPA n'est pas compétent à connaître du litige. Le Tribunal va se réunir en 2014 pour rendre une première décision sur sa compétence aussi bien *ratione personae* que *ratione materiae*. En interprétation de la Convention, et principalement en référant à l'article 288 qui prévoit *expressis verbis* qu'« *en cas de contestation sur le point de savoir si une cour ou un tribunal est compétent, la cour ou le tribunal décide*² ». C'est ainsi que la Cour a dû déclarer sa compétence à connaître du litige ainsi que la recevabilité de la requête, en rendant une sentence le 29 octobre 2015. Le Tribunal s'est prononcé uniquement sur la compétence en réservant certains objets pour examens ultérieurs.

B. Une décision fondée en droit sur le fond de la requête

Les 24 et 25 novembre 2015, le Tribunal Permanent d'Arbitrage a convoqué une audience afin de pouvoir se prononcer sur le fond de la requête introduite par les Philippines. Conformément à l'article 296, alinéa 1, de la Convention sus indiquée: « *les décisions rendues par une cour ou un tribunal ayant compétence en vertu de la présente section sont définitives, et toutes les parties au différend*

¹ Cour Permanente d'Arbitrage (CPA), « Communiqué de presse sur l'arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (la République des Philippines c. la République Populaire de Chine) », La Haye le 12 juillet 2016, pp. 2-3.

² Multilateral, United Nation on the Law of the Sea (with annexes, final act and procès-verbal of rectification of the final act dated 3 March 1986 and 26 July 1993). Concluded at Montego Bay on 10 December 1982, Authentic texts: Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish. Registered ex officio on 16 November 1994. P. 114.

*doivent s'y conformer*¹, l'alinéa 2 précise, en vertu du principe de l'autorité relative de la chose jugée, que : « *ces décisions n'ont force obligatoire que pour les parties et dans les cas d'espèce considéré*² » ; et l'article 11 de l'Annexe VII indique que : « *la sentence est définitive et sans appel, à moins que les parties au différend ne soient convenues à l'avance d'une procédure d'appel. Toutes les parties au différend doivent s'y conformer*³ ». A l'aune de ces dispositions, la sentence de la Cour a vocation à avoir force exécutoire à l'égard des litigants. Après un examen profond de la Convention et des documents recueillis par sa commission d'enquête, le Tribunal rend sa sentence le 12 juillet 2016 sur cinq points. Tout d'abord, le tribunal se prononce sur les revendications de la Chine sur la fameuse zone à neuf-tirets. Le Tribunal rejette donc les droits de la Chine sur la zone exclusive revendiquée dans laquelle on trouve de nombreuses ressources halieutiques et maritimes. Il n'accorde aux États que des droits d'accès limités à la pêche dans les zones économiques exclusives, mais aucun droit sur les ressources pétrolières et marines. Il considère entre-autres que les revendications de la Chine sur des droits historiques, concernant les ressources maritimes, sont incompatibles avec l'attribution que donne la Convention et conclut que si la Chine avait des droits historiques sur ces zones, ils ont cessé d'exister dès lors qu'elle a ratifié la CNUDM. Ensuite, le Tribunal s'est penché sur le statut des éléments de la mer de Chine en essayant de déterminer si les éléments marins découverts sont à marée haute. Conformément aux articles 13 et 121 de la Convention susmentionnée, il constate que les éléments découverts à marée haute génèrent un droit à une mer territoriale d'au moins 12 milles marins, et ceux découverts à marée basse ne génèrent aucun droit. Après examens de ses experts, le Tribunal souscrit aux conclusions des Philippines selon lesquelles certaines zones ont été modifiées par une activité récente, même si le Tribunal ne souscrit pas sur le statut de certains récifs. Il fait constater l'occupation militaire de nombreuses zones dans les îles

¹ *Ibid.* p. 116.

² *Ibid.*

³ *Ibid.* p. 172.

Spratly par l'un ou l'autre des États et considère que ces occupations sont dues aux ressources maritimes. Même si le Tribunal reconnaît que certaines zones dans les îles Spratly ont été utilisées par des pêcheurs entre 1920 et 1930, elles ne constituent en rien une habitation historique, et toutes les activités économiques ont été de nature extractive. Fort de ces constatations, il déclare que tous les éléments découverts dans les îles à marée haute sont des rochers qui ne génèrent aucune zone économique exclusive ou plateau continental. Le Tribunal se range définitivement du côté de la Convention en considérant qu'aucun groupe d'îles telles que les îles Spratly ne génère des zones maritimes collectivement, en tant qu'ensemble.

Puis, le Tribunal va se prononcer sur les activités menées par la Chine en mer de Chine méridionale. Sur l'exploitation des ressources pétrolières, le Tribunal considère que la Convention accorde des droits exclusifs aux Philippines sur les zones maritimes exploitées par la Chine. Il se penche aussi sur les activités de pêche concernant les zones du Récif de Scarborough, et conclut que, les pêcheurs chinois et philippins ainsi que les pêcheurs d'autres États pêchaient depuis longtemps proche de ces Récifs, et détiennent donc des droits de pêche traditionnels dans ces zones. Sans statuer sur la souveraineté du Récif qui ne fait pas partie de sa compétence, le Tribunal considère tout de même que la Chine a manqué aux obligations qui lui incombent de respecter les droits traditionnels des pêcheurs Philippines en leur interdisant l'accès depuis 2012. Sur les effets des actions menées par la Chine, le Tribunal considère que la construction des îles artificielles et les activités menées ont causé d'énormes dommages à l'environnement. Concernant les activités de conduite des navires publics, le Tribunal considère que la Chine a manqué aux obligations qui lui incombent aux termes de la Convention de prévenir les abordages en mer depuis 1972, et en vertu de l'article 94 se rapportant à la sécurité de la navigation. Aussi, le Tribunal a-t-il étudié la question relative à l'aggravation du différend entre les parties depuis le dépôt de la requête des Philippines. Il rappelle que les parties ont le devoir de s'abstenir d'aggraver ou d'étendre le différend. Il conclut que par la construction

des îles artificielles et les navigations de ses navires militaires, la Chine a violé les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention. Enfin, il s'est penché sur la conduite future des parties conformément à la requête des Philippines qui voulaient qu'une déclaration soit faite stipulant qu'à l'avenir, la Chine respectera ses obligations en vertu de la Convention. Le Tribunal rappelle qu'il est un principe général de droit international selon lequel : « *la mauvaise foi ne se présume pas* », et que conformément à l'interprétation de l'article 11 de l'annexe VII de la Convention, toutes les parties au différend doivent se conformer à la sentence, par conséquent aucune déclaration autre que la publication du présent arbitrage n'est nécessaire.

Conformément aux éléments énoncés par le Tribunal, de nombreux avocats internationaux ont déclaré une victoire « *slam-dunk* » des Philippines, dans laquelle la CPA a réaffirmé les interprétations orthodoxes du droit des Philippines contre des revendications juridiques chinoises particulières et non conventionnelles. Et pourtant, malgré la livraison d'une base juridique solide de la part des Philippines, certains commentateurs décrivent une véritable victoire de la Chine qui a fait jouer ses intérêts économiques régionaux. Le président Rodrigo Duterte déclarait, en 2016, qu'il préférerait un règlement diplomatique des différends et condamnait l'immixtion américaine dans le conflit. Les Philippines ont donc dû abandonner leur victoire juridique au grand bonheur de la politique de puissance de la Chine. Unanimement, les commentateurs ont considéré le rejet total par la Chine de la décision de la CPA comme une sorte d'abrogation des obligations juridiques envers la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (UNCLOS). Cette abrogation juridique des obligations constituerait désormais une jurisprudence sur l'ordre fondé sur des règles, car elle parvient à contester les fondements normatifs et les décisions du Tribunal, nonobstant la ratification de ladite convention par les litigants.

II. La jurisprudence de l'ordre fondé sur des règles

En contestant la compétence *ratione materiae* de la CPA à connaître du différend entre les parties, et en refusant de se soumettre à la sentence de la Cour comme le prévoit l'article

11 de l'Annexe VII de l'UNCLOS, Pékin introduit une jurisprudence sur l'ordre fondé sur des règles par son interprétation distincte de la Convention. Cette jurisprudence constitue indéniablement une fragmentation de l'État de droit international, en invitant à la production de nouvelles normes géo-juridiques. Cela rappelle la prédiction faite en 1971 par Niklas Luhmann sur le futur du droit mondial, alors qu'il élaborait une théorie sur la « société-monde ». Son hypothèse spéculative consistait à dire que : « [...] le droit mondial connaîtrait une fragmentation radicale, non pas suivant des lignes territoriales, mais suivant des lignes sectorielles et sociales. Et cela s'expliquerait par une transformation des aspirations normatives (politique, moralité, droit) en aspirations cognitives (économie, science, technologie), qui se réaliseront pendant la transformation des sociétés organisées initialement à l'échelle mondiale en une société nationale¹ ». Plusieurs années plus tard, la structure internationale a enregistré une explosion de Tribunaux et Cours disposant de compétence dans la résolution des conflits et opérant au niveau mondial. Si l'hypothèse de Luhmann ne prenait pas en compte la fragmentation territoriale du droit international en sous-ordres régionaux (A), elle considère néanmoins l'émergence économique des sociétés qui conduira à une transformation systématique des valeurs normatives de l'ordre fondé sur des règles comme véritable problème de la gouvernance globale suscitant une lutte entre les systèmes juridiques (B).

A. L'émergence d'un ordre géolégal chinois

Les contestations de la Chine envers la décision de la CPA en mer de Chine méridionale constituent purement et simplement un défi juridique et géopolitique à l'ordre fondé sur des règles. Le juriste américain Malcolm Jorgensen considère qu'il s'agit de l'établissement d'un ordre géolégal².

¹ A. FISCHER-LESCANO, G. TEUBNER, « Collision de régimes : la recherche vaine de l'unité juridique face à la fragmentation du droit mondial », In *Revue Internationale de Droit Économique*, 2013/1-2 (t. XXVII), pp. 187-228. P. 188.

² M. JORGENSEN, « Equilibrium & Fragmentation in the international Rule of Law: The Rising Chinese Geolegal Order », in *International Law Rise Order decline?* KFG Working Paper Series, N° 21, 2018.

Un sous-système de règles juridiques, fragmenté du système international qui vient contester les valeurs normatives de l'*internationalisme libéral* dans des domaines spécifiques, tels que la liberté de navigation et les tiers et règles juridiques de l'UNCLOS¹. Il est important de comprendre ce sous-système en le distinguant du pluralisme juridique. En droit international, le pluralisme juridique correspond à un système juridique dans lequel « *les obligations juridiques internationales s'expriment à travers divers régimes et institutions, tout en restant unies par des sources universelles et des règles secondaires* »². David Kennedy définit ce pluralisme comme : « *celui qui accepte une gamme des choix normatifs différents et tout aussi légitimé par les gouvernements nationaux et internationaux et les tribunaux, mais dans le cadre d'un système universel* »³. Or, les avatars du pluralisme juridique que sont le positivisme juridique et le monisme juridique, considèrent la mondialisation comme un phénomène auquel les États sont incapables d'appréhender les transformations qui en découlent, ce qui les rend hostiles à l'existence de nouvelles normes envisageant la création d'un nouveau système. Tandis que le pluralisme consiste en un dialogue des sous-systèmes juridiques imbriqués dans un ensemble normatif unique. Un dialogue qui favorise ce que le Pr Karim Benyekhlef va appeler l'*internormativité*⁴, en tant que conception postmoderne du droit envisagée pour sauver un système général à l'agonie. L'ordre géolégal va se distinguer par sa capacité à développer des nouvelles règles juridiques fragmentées du système général. Il s'agit de l'établissement de régions fixes et fragmentées dans lesquelles, la substance du droit international se développe séparément et s'impose au sein de chaque sous-système grâce à un pouvoir géolégal. Ce pouvoir géolégal est une manifestation de l'émergence de

¹ *Ibid.* p. 21.

² K. HEIKE & G. NOLTE, « The International Rule of Law-Rise Decline? », *Point de depart* (Octobre) No. 1 KFG Working Paper Series, 2016. p. 5.

³ K. DAVID, « *Un, deux, trois, plusieurs ordres juridiques : le pluralisme juridique et le rêve cosmopolite* », In *Revue de droit et de changement social de l'Université de New York*, 2007. pp. 641-642.

⁴ K. BENYEKHFLEF, *Une possible histoire de la norme : les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Thémis. 2008.

sphères géopolitiques et géoéconomiques comme un instrument indépendant expliquant comment le pouvoir est remodelé pour exercer une influence à travers des dimensions spéciales. C'est le scénario que craignaient déjà Brezinski et Samuel Huntington quand ils prédisaient l'émergence de blocs géopolitiques et géostratégiques qui contesterait les fondements normatifs de la superpuissance américaine¹.

Cependant, les contestations du système international dans des domaines clés se font à travers des techniques de contrôles et des productions de *normativités émergentes de la mondialisation* que Karim Benyekhlef classera en deux dispositifs catégoriques de régulations. Il s'agit de l'autorégulation-la régulation par le marché- et la corégulation-la régulation avec le marché. Ces techniques de production du comportement et du consentement se répertoirent en quatre catégories que sont : les normes techniques (comme celles adaptées dans le cadre d'ISO) ; les normes contractuelles (ce qui recouvre par exemple les principes UNIDROIT et les contrats types émanant des organisations professionnelles ou commerciales comme la Chambre de Commerce internationale) ; les normes comportementales (comme le Pacte mondial ou les codes de conduite, dont celles de l'OCDE et les OIT lorsqu'ils ont fait usage des sanctions commerciales à l'égard des multinationales) ; et les normes informatives (on peut penser à la prolifération des normes en matière d'étiquetage, surnommées les labels de qualité²).

La Chine va ainsi faire usage de ces techniques de production de la contrainte en Asie de l'Est et du Sud-Est, pour réduire la part commerciale des Philippines parmi les États membres de l'ASEAN. En interdisant aux pêcheurs philippins l'accès aux ressources à travers l'établissement de zones économiques exclusives normées par des interprétations nationales de la Convention, Pékin va exercer une pression économique, politique et militaire dans les territoires de la mer de Chine méridionale. La Chine va notamment exercer des

¹ Voir : Z. BRZEZINSKI, *Le grand échiquier*, op.cit. Et S. – Huntington, *Le Choc des civilisations*, Éditions Odile Jacob, 2000. p. 225.

² G. DUFFOUR, « Une Nouvelle Histoire de la Norme : Les Normativités Émergentes : les normativités émergentes de la mondialisation », *Notre Bibliothèque*, 2008-9(39). pp. 531-538.

interventions militaires dans les zones économiques exclusives qu'elle revendique, pour déterminer son droit de propriété sur les ressources maritimes découvertes aux îles Spratly et dans les Récifs de Scarborough. Ces techniques de dominantes vont influencer sur l'économie des Philippines en l'affaiblissant, cela va pousser le président Duterte à renoncer à la victoire juridique en privilégiant un règlement diplomatique du différend en mer de Chine méridionale, comme le gouvernement de Pékin l'avait suggéré dans ses nombreuses communications. De nombreux universitaires expliquent ces techniques de production du consentement comme étant l'émanation d'une *lawfare*. C'est un concept développé par le Colonel Général de division Charles Dunlap Jr, qui consiste à utiliser le droit comme un instrument de guerre au service du pouvoir politique¹. Les juristes américains estiment ainsi que la Chine est le pays qui se sert le mieux de sa *lawfare*. Dans un prolongement du développement que faisait Dunlap sur l'utilisation par les États-Unis de la *lawfare*, pour justifier des interventions militaires en Irak et pour légitimer les sanctions économiques contre l'Iran, Orde Kittrie dans son ouvrage *Law as a Weapon of War*, va donner deux grandes orientations au concept en ajoutant une dimension dynamique. Si Dunlap considère le droit comme une arme de guerre, et comme une méthode de guerre, elle prend d'autres proportions dans une *guerre totale*, elle se transforme en : « *lawfare instrumentale, et en lawfare compliance-leverage disparity* »². Le droit instrumental devient ainsi l'utilisation d'outils juridiques comme substitut à une action militaire conventionnelle, en créant ou en interprétant le droit international pour désavantager un adversaire. Par exemple, afin de désactiver l'armée de l'Air irakienne et pour justifier des sanctions économiques contre l'Iran à travers l'adoption d'une loi financière, les États-Unis ont utilisé la *lawfare* pour légitimer une volonté politique. Le président américain de l'époque a utilisé des décrets exécutifs, et le Congrès a procédé à la mise en application des lois par des tribunaux américains, qui ont sanctionné les institutions financières qui ont soutenu la prolifération d'armes nucléaires, contraignant l'Iran à renégocier son programme nucléaire.

¹ C.J. DUNLAP Jr, « Lawfare Today...and Tomorrow », *International Law Studies* – Volume 87, *International Law and Changing Character of War*, Raul A. « Pedzozo and Daria P. Wollschlaeger (ed.) », pp. 215-325.

² O. F. KITTRIE, *Lawfare: law as a weapon of war*, New York: Oxford University Press, 2016. P. 6.

Indépendamment de l'instrumentalisation, les puissances utilisent la loi sur la disparité de la conformité et l'effet de levier pour obtenir des avantages « *de la plus grande influence que la loi et ses processus exercent sur un adversaire*¹ ». C'est en cela que la Chine va utiliser le droit sur les disparités en matière de conformité de levier en signant plusieurs traités de non-prolifération d'armes sans s'engager pleinement à les respecter. Ce sera le cas lorsqu'elle va utiliser des mandataires du secteur privé pour augmenter le programme nucléaire iranien. Bien que la Chine et les États-Unis utilisent les mêmes techniques d'interprétation du droit, comme le rappelait déjà Ségolène Royal dans un débat télévisé sur la guerre en Ukraine², la vision chinoise va se révéler plus efficace en ce sens qu'elle se met au service d'une stratégie globale. Il s'agit de la stratégie des trois guerres dévoilées par deux généraux de l'APL (Armée Populaire de Libération), pour caractériser l'offensive chinoise dans sa doctrine militaire. Elle comprend la guerre psychologique, médiatique et juridique, qui s'intègrent aux capacités cinétiques de la Chine dans une dimension tactique et stratégique. Le principe est d'attaquer l'ennemi sur tous les fronts afin de l'affaiblir pour qu'il ne puisse pas résister. Comme le rappelait déjà Léon Daudet avec son concept de « *guerre totale* », entant qu'une extension de la guerre à des domaines autres que militaires³. Le but de la Chine est de vaincre son adversaire sans combattre militairement, même si les interventions militaires vont être déterminantes, en ce sens qu'elles serviront de force dissuasive. Pékin jette son dévolu sur le droit international en donnant une interprétation locale du droit international. Le manuel de l'APL sur le droit international indique clairement que les officiers « *ne doivent pas se sentir complètement liés* » par des lois internationales qui nuisent aux intérêts nationaux de la Chine, et

¹ C.J. WILLIAM, « Légitimation du droit américain : la poursuite réussie d'un combat juridique décisif en mer de Chine méridionale », *Université de l'Air* (UA), USAFA, <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2452650/legitimizing-and-operationalizing-us-lawfare-the-successful-pursuit-of-decisive/>, publié le 18 décembre 2020.

² S. Royal va expliquer comment lors d'une visite en tant que représentante de la France pour la Cop 2021, en Iran, elle s'est rendu compte que des entreprises américaines continuaient l'exploitation des énergies pétrolières et gazières alors même que des sanctions contre l'Iran avaient été émises par les USA.

³ C. SCHMITT et H. HELLER, *Du Libéralisme autoritaire*, Traduction, Présentation et notes de G. - Chamayou, Paris, Éditions de la Découverte, Zones, 2020. p. 10.

devraient plutôt se tourner vers les lois internationales bénéfiques¹. La Chine va mettre en place des dispositifs juridiques agressifs conçus spécifiquement pour paralyser les adversaires. Cela consiste à reconnaître un objectif, le sélectionner et identifier les règles juridiques qui permettent de l'atteindre. Cela se retrouve dans son comportement envers les Traités de non-prolifération d'armes, mais aussi en droit maritime où en 2013, Pékin a redéfini sa fameuse zone à neuf tirets en y ajoutant un dixième tiret près de Taipei. Cette redéfinition résulte d'une modification du droit international coutumier, à partir de l'établissement de lois nationales donnant une interprétation distincte de l'UNCLOS², combinée par des pressions militaires exercées dans les îles Spratly pour contraindre l'activité économique des Philippines en interdisant l'accès à ces eaux.

B. La lutte doxique entre l'ordre fondé sur des règles et les interprétations exogènes du droit : une érudition juridique

La lutte doxique consiste en une bataille de conceptions normatives du droit, comme le rappelle Roromme Chantal. Il s'agit d'une lutte entre une orthodoxie libérale (ordre fondé sur des règles), et une hétérodoxie illibérale³ (ordre géolégal chinois). L'affrontement consistera à interpréter les valeurs normatives qui permettent soit de sauver l'ordre fondé sur des règles, soit de le supplanter par un nouvel ordre mondial, fût-il un ordre en réseaux comme le suggérerait Anne-Marie Slaughter. Anthéa Roberts considère que l'érudition juridique est nécessaire pour sauver l'ordre fondé sur des règles, car elle permettra aux ouvriers du droit de produire une approche juridique comparée qui servira à extirper la substance du droit des interprétations purement

¹ Voir : C. J. WILLIAM, *op.cit.*

² Voir : D. GUIFOYLE, « Chinese Lawfare, Resource Dispute and the Law of the Sea », *East Asia Forum*, 11 September 2019, <https://www.eastasiaforum.org/>. Pékin soutient que l'UNCLOS interdit les opérations navales étrangères dans la zone économique exclusive (ZEE) de la Chine. La Chine a aussi précisé ses revendications dans la zone en neuf traits. En 2009, Pékin a diffusé des cartes de sa ligne à neuf tirets qui la représente en train de couper dans les ZEE d'autres nations. Dans cette interprétation, Pékin plaide en se contredisant sur le fait que les archipels et les entités chinoises ont des ZEE qui balisent la ligne à neuf tirets.

³ R. CHANTAL, *Comment la Chine conquiert le monde : Le rôle du pouvoir symbolique*, Les Presses de l'Université de Montréal. 2020.

politiques¹. Dans cette démonstration, elle s'indigne du point de vue uniforme des juristes et universitaires chinois qui ont soutenu la politique de puissance de la Chine en mer de Chine en nuisant à leur crédibilité. Dans *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw the World*, Oona Hathaway et Scott Shapiro poursuivent la même idée que Roberts en allant un peu plus loin. Ils affirment que : « *les occupations chinoises de formation maritime dans la (SCS) [...], valent peu tant que le reste du monde refuse de les reconnaître* ² ». Cette conclusion est le résultat d'une argumentation sophistiquée qui considère que l'interdiction légale contre la conquête territoriale remonte à 1928, et elle reste la source de légitimité légale pour exercer un pouvoir mondial. L'ordre fondé sur des règles reposerait donc sur un socle légitime qui suscite l'adhésion d'un plus grand nombre d'acteurs (États/OI/ONG). Selon Hathaway et Shapiro, le « *pouvoir réel-utile pour atteindre des objectifs spécifiques, des objectifs politiques, ne saurait exister en l'absence de lois* ». *La loi crée le pouvoir réel. Les États ne peuvent atteindre leurs objectifs politiques que si les autres reconnaissent les résultats de leurs actions* ». Dans la même trajectoire que cette conclusion des deux juristes, John Ikenberry considère que : « *les défis de la Chine à l'équilibre établi de l'ordre mondial nécessitent un moment de transition de pouvoir, c'est-à-dire un moment dramatique où l'ordre ancien est renversé et les États émergents s'avancent pour construire un nouveau système* ». De plus, « *la Chine devrait être capable de fournir un modèle d'ordre mondial plus large*³ », plus intégrer pour remplacer l'internationalisme libéral. Une chose qui est en mouvement devant les revendications hétérodoxes des voix subversives que sont la Russie et la Chine. Ces deux puissances contestent les prétentions de l'ordre fondé sur des règles en tant que système qui favorise les intérêts des puissances occidentales. En effet, cet ordre composé de trois sous-ordres (économique, politique et des droits de l'homme), devient contestable lorsque les avantages qu'il

¹ A. ROBERTS, « Is International Law Is International : Continuer la discussion », *EJIL : Talk !, Blog of European Journal of International Law* <https://www.ejiltalk.org/is-international-law-international-continuing-the-conversation/>, 28 février 2018.

² H. OONA. A & S. J. SHAPIRO, *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*, Simon et Schuster, 2017. P. 423.

³ Voir : M. JORGENSEN, « Equilibrium & Fragmentation », *op.cit.* p. 17-28.

confère peuvent être obtenus pour les euro-atlantistes sans avoir d'obligations de partage des valeurs. De fait, le droit international ou sa version politique en tant qu'ordre fondé sur des règles ne saurait plus obtenir l'adhésion de tous, ce qui justifie sa fragmentation. L'opinion de Hathaway et Shapiro est contestée par la démonstration que fait Malcolm Jorgensen en décrivant l'émergence d'un ordre géolégal Chinois en Asie de l'Est et du Sud-Est, accepté par les pays membres de l'ASEAN, qui vient contester les règles juridiques de l'UNCLOS en lui donnant une interprétation distincte. Le même auteur soutient en 2020 que le droit international ne saurait sauver l'ordre fondé sur des règles¹. Car, la fragmentation de l'ordre juridique observée dans des domaines clés des règles maritimes sur la liberté de navigation et les interprétations de l'UNCLOS constitue incontestablement une victoire sur l'ordre fondé sur des règles.

Conclusion

Aussi difficile à comprendre qu'à admettre, le système international dans son ensemble connaît une crise sans précédent. Bien que les conservateurs d'un ordre international fondé sur des règles et promoteurs d'un monisme juridique trouvent les voies et moyens pour sauvegarder l'ordre mondial, le constat est sans appel : ni les règles juridiques, ni les règles politiques ne sauraient reconstruire l'unité juridique fragmentée de l'internationalisme libéral. La situation en mer de Chine méridionale fait office de cas d'espèce, pour constater comment l'émergence de règles secondaires a permis de repousser les valeurs normatives de l'ordre mondial à travers la production d'une jurisprudence juridico-politique. Cette même jurisprudence a récemment été observée lors de la déclaration de guerre du Président de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Ce dernier donnait déjà une interprétation Russe du droit international en rendant légitime le recours à la guerre préventive entendue comme l'*ultimum remedium* de sauvegarde de la liberté d'autodétermination des peuples issus des États

¹ M. JORGENSEN, « International law cannot save the rules-based order :Rising Chinese power is carving out a “geolegal” order, with reference to China, rather than international law, the key », *The Interpreter* 18 December, 2018, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/international-law-cannot-save-rules-based-order>.

autonomes de Lougansk et Donetsk. On peut donc ainsi voir comment des règles politiques se feraient progressivement un chemin dans un régime juridique, à tel point qu'émerge un nouvel État de droit international combinant des règles mixtes.

Bibliographie

R. ANTHÉA, *Is International Law Is International: Continuer la discussion*, EJIL : Talk !, Blog of European Journal of International Law <https://www.ejiltalk.org/is-international-law-international-continuing-the-conversation/>, 28 février 2018. Consulté le 18 octobre 2021.

D. BATTISTELLA, « *Power Transition Strategie for 21st Century*, Tammnen. R et al. New York », Catham House Publishers, 2000, p. 244., Études internationales, Les défis de la politique étrangère depuis le 11 septembre 2001, Volume 33, numéro 4, décembre 2002.

K. BENYEKHLEF, *Une possible histoire de la norme : les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Thémis. 2008.

Z. BRZEZINSKI, *Le grand échiquier : L'Amérique et le reste du monde*, Éditions Bayard, 1997.

R. CHANTAL, *Comment la Chine conquiert le monde : Le rôle du pouvoir symbolique*, Les Presses de l'Université de Montréal. 2020.

COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE (CPA), *Communiqué de presse sur l'arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale* (la République des Philippines c. la République Populaire de Chine), La Haye le 12 juillet 2016.

K. DAVID, « Un, deux, trois, plusieurs ordres juridiques : le pluralisme juridique et le rêve cosmopolite », *Revue de droit et de changement social de l'Université de New York*, 2007.

G. DUFFOUR, *Une Nouvelle Histoire de la Norme : Les Normativités Émergentes : les normativités émergentes de la mondialisation*, Notre Bibliothèque, 2008-9(39).

M. Foucault, *Sécurité, territoire, population : Cours audio du 11 Janvier au Collège de France (1977-1978)*. Éd. Senellart, Michel. Gallimard ; Seuil : Paris, 2004.

D. GUIFOYLE, « Chinese Lawfare, Resource Dispute and the Law of the Sea », *East Asia Forum*, 11 September 2019, <https://www.eastasiaforum.org/>. Consulté le 12 November 2021.

C.D. JUNIOR, « Lawfare Today...and Tomorrow », *International Law Studies*, Volume 87, *International Law and Changing Character of War*, A. Raul Pedzozo and P. Daria, Wollschlaeger (Edition). 2001.

M. JORGENSEN, « Equilibrium & Fragmentation in the international Rule of Law: The Rising Chinese Geolegal Order », *International Law Rise Order decline ?* KFG Working Paper Series, N° 21, 2018.

M. JORGENSEN, « International law cannot save the rules-based order :Rising Chinese power is carving out a “geolegal” order, with reference to China, rather than international law, the key », *The Interpreter*, 18 December, 2018, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/international-law-cannot-save-rules-based-order>. Consulté le 10 octobre 2020.

P. KENNEDY, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1988.

O.F. KITTRIE, *Lawfare: law as a weapon of war*, New York: Oxford University Press, 2016.

A.F. LESCOANO, G. TEUBNER, *Collision de régimes : la recherche vaine de l'unité juridique face à la fragmentation du droit mondial*, In *Revue Internationale de Droit Économique*, 2013/1-2 (t. XXVII).

H.A. OONA, S.J. SHAPIRO, *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*, Simon et Schuster, 2017.

J.C. WILLIAM, *Légitimation du droit américain : la poursuite réussie d'un combat juridique décisif en mer de Chine méridionale*, Université de l'Air (UA), USAFA, <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2452650/legitimizing-and-operationalizing-us-lawfare-the-successful-pursuit-of-decisive/>, publié le 18 décembre 2020.

F. ZAKARIA, *Le Monde post-américain*, Préface de Hubert Védrine, Collections Tempus des éditions Perrin, 2009.

STEEVENS NZE-MEZUIE

(Université de Libreville-U.O.B., Gabon)

SPLendeur ET DÉCLIN DES TRIBUNAUX ARBITRAUX INTERNATIONAUX EN CHARGE DU CONTENTIEUX OPPOSANT LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS AUX ÉTATS AFRICAINS

Résumé

Cet article se propose de mettre en lumière les tribunaux arbitraux spécialisés dans le contentieux opposant des investisseurs étrangers (firmes multinationales) aux Etats Africains.

Méconnus du grand public du fait du principe de confidentialité qui gouverne les règlements des grands centres d'arbitrage tels que le Centre International pour Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI) et la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), les tribunaux arbitraux d'investissement ont su tirer profit des lacunes des juridictions internationales et nationales pour devenir le mécanisme de règlement des différends le plus utilisé par les investisseurs. Malgré sa récurrence, l'arbitrage d'investissement traverse actuellement un vent de contestation initié par les Etats en développement.

Mots clés

Tribunaux d'arbitrage, Investisseurs étranger, Etats, Contentieux.

Abstract

This article aims to highlight the arbitration tribunals specialized in disputes between foreign investors (multinational firms) and African States.

Unknown to the general public due to the principle of confidentiality which governs the regulations of major arbitration centers such as the International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) and the Common Court of Justice and Arbitration (CCJA), investment arbitration tribunals have been able to take advantage of the shortcomings of international and national jurisdictions to become the dispute resolution mechanism most used by investors. Despite its recurrence, investment arbitration is currently experiencing a wave of protest initiated by developing States.

Keywords

Arbitration tribunals, Foreign investors, States, Litigation.

L'arbitrage investisseurs-Etats constitue aujourd'hui le mode alternatif de règlement de litige (MARL) le plus utilisé par les entreprises et les Etats. Pour devenir la voie incontournable, l'arbitrage mixte a su tirer profit des lourdeurs observées dans l'arbitrage traditionnel (arbitrage interétatique) et de l'organe judiciaire de l'Organisation des Nations Unies (ONU)¹ en matière d'investissements. En effet, l'arbitrage permet à l'investisseur étranger d'avoir un accès direct à la justice internationale souvent resté au pouvoir discrétionnaire de l'Etat d'origine de l'investisseur. Ce monopole dans la saisine des juridictions internationales est renforcé par le statut de la CIJ, qui conditionne sa saisine à la possession de la souveraineté², chose que les entreprises n'ont pas. Tous les grands centres d'arbitrage modernes ont su adapter leurs règlements aux besoins des entreprises en leur ouvrant grandement les portes³.

Cette ère glorieuse de l'arbitrage s'est enracinée avec le temps (I). Toutefois, le vent de contestation qui frappe de plein fouet actuellement les tribunaux d'arbitrage d'investissement présage un certain déclin de ce mécanisme de règlement de différends (II).

I. L'ère glorieuse des tribunaux d'arbitrage investisseurs-Etats

Les facteurs qui sont à l'origine du succès de l'arbitrage investisseurs-Etats sont non seulement juridiques (A), mais aussi politiques et même par extension jurisprudentiels (B).

A. Les facteurs juridiques du succès de l'arbitrage investisseurs-Etats

Sur le plan juridique, deux instruments ont contribué à l'hégémonie de l'arbitrage dans le contentieux entre

¹ Art 1^{er} du statut de la CIJ : « la Cour internationale de justice instituée par la Charte des Nations Unies comme organe judiciaire principal de l'organisation(...) » .

² Art 34 du statut de la CIJ : « Seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour(...) »

³ C'est le cas du règlement CIRDI et de la CCJA.

investisseurs-Etats. Il s'agit notamment des contrats d'Etat et des traités bilatéraux d'investissement (TBI).

S'agissant des contrats, ils ont été pendant longtemps les seuls instruments protecteurs permettant aux investisseurs étrangers de recourir à l'arbitrage international. Ils sont qualifiés d'Etat parce qu'ils sont conclus entre un Etat, ou éventuellement une subdivision mais encore un organisme de l'Etat et une personne privée étrangère¹.

Les contrats d'Etat sont le premier instrument de protection utilisé dans les relations entre les PVD et les firmes multinationales des pays occidentaux. Cette protection se concevait autour de la prolifération des clauses compromissaires dans les contrats d'Etat. Ce contentieux opposant Etats et investisseurs étrangers s'est progressivement formé au XXème siècle sur la base ad hoc, à partir des clauses compromissaires incluses dans les contrats de concession². Par cette clause, les parties s'engagent à soumettre à l'arbitrage leurs litiges futurs.

De 1960 à 1980, la remise en cause des contrats d'Etat par les pays du Sud via l'exercice de leur souveraineté (expropriation ou nationalisation) a, grâce à cette Doctrine, hissé l'arbitrage international au sommet de la hiérarchie des modes de règlement extra judiciaires en matière de contentieux des investissements. Le contentieux des concessions pétrolières devant les tribunaux d'arbitrage ad hoc a, au cours de cette période, constitué un terrain favori de l'affrontement Nord-Sud³. La remise en cause par les Etats Africains des droits acquis par les firmes étrangères a favorisé ainsi la récurrence de l'arbitrage.

Quant aux TBI, ils incarnent aujourd'hui le nouveau fondement du recours à l'arbitrage dans le contentieux des investissements.

¹ www.lexinexis.fr/droit-document/fascicules/jel-droit-international/620_EG_DIO_511620CH_1_PRO_231696. Vz6LATPjlek. (Consulté le 20 mai 2016)

² C. LEBEN, *op. cit.* note 25, p. 10.

³ S. NZE-MEZUIE, *Le recours à l'arbitrage international dans le contentieux entre investisseurs et Etats*, mémoire de Master recherche du département de droit public de l'Université Omar Bongo, Libreville, Novembre 2016, p.11

En effet, la première préoccupation des Etats, dès les origines et encore aujourd'hui est d'assurer la sécurité des personnes et des biens, et plus largement des capitaux investis à l'étranger par leurs ressortissants¹. Ainsi, la quête d'une meilleure garantie et de sécurité pour les investissements de leurs ressortissants a conduit les pays occidentaux à multiplier les traités de protection des investissements avec les pays du Sud. En 2003, on comptait plus de 2000² traités bilatéraux de protection des investissements dans le monde. En 2015, ce nombre est porté à 2600³. La plupart d'entre eux offrent à l'investisseur la faculté de faire régler par voie d'arbitrage international les différends qui l'oppose à l'Etat. Des traités multilatéraux aussi importants que l'Accord de Libre Echange Nord-Américain (ALENA)⁴ ou le traité sur la Charte de l'énergie⁵ constituent également des fondements possibles à la saisine d'un tribunal arbitral international.

Afin de mieux cerner l'apport des conventions bilatérales dans le développement du recours récurrent à l'arbitrage international, il convient de procéder à une analyse de la jurisprudence arbitrale. Toutefois, face au caractère confidentiel qui domine la matière, l'accès à cette jurisprudence n'est pas aisé. Le CIRDI semble au regard des efforts colossaux qu'il fournit en publiant régulièrement ses sentences, être le centre d'arbitrage le plus adapté à une telle analyse. Ainsi en 2013, les statistiques publiées par le CIRDI sur son site internet confirment la prééminence de ce

¹ C. LEBEN, *Droit international des investissements : un rapide survol historique*, droit international des investissements et de l'arbitrage transnational, sous la dir., Charles LEBEN, Paris, Pedone, 2015, pp.1-2.

² E. GAILLARD, « L'arbitrage sur le fondement des traités de protection des investissements », *Revue de l'arbitrage* 2003, numéro 3, paris, p.854.

³ Voir : www.blg.com , le groupe blg « Borden-Ladner-Gervais, est un cabinet juridique canadien regroupant les meilleurs professionnels et spécialistes du contentieux des investissements (site consulté en mars 2016).

⁴ L'A.L.E.N.A a été mis en place par la convention du 17 décembre 1992, elle prévoit plusieurs modes de règlement des différends dont l'arbitrage à son chapitre 20.

⁵ Signé en 1994, ce traité liait, au 1^{er} janvier 2003, 51 Etats et l'Union Européenne. Entre autres objectif, il assure la protection des investissements nationaux des parties contractantes dans le domaine de l'énergie.

nouveau fondement. En effet, pendant l'année 2013, la compétence du CIRDI a été confirmée principalement au titre des traités bilatéraux d'investissement (74%) suivis de la législation relative aux investissements du pays d'accueil (16%), des contrats Investisseurs-Etat (8%) ¹. Toutefois, ces facteurs juridiques n'ont pas l'exclusivité du succès de l'arbitrage transnational².

B. Les facteurs politico-jurisprudentiels

La jurisprudence et les politiques de développement des pays en quête de capitaux ont contribué chacune à sa manière à faire de l'arbitrage le mode privilégié de règlement du contentieux des investissements.

En effet, les pays Africains en quête de capitaux ont mis leurs politiques de développement au service de l'arbitrage. Suite aux multiples condamnations devant les tribunaux arbitraux dans les années 70, les pays du Sud ont manifesté une certaine méfiance à l'égard de l'arbitrage en adoptant des législations hostiles à ce mode de règlement de différends³. Mais très vite, ces pays ont été contraints de renoncer à cette politique d'hostilité car elle était à l'origine de la fuite des investisseurs étrangers indispensables à leur développement. Conscients que « l'absence de législation moderne sur l'arbitrage international freine le développement »⁴, ces pays ont initié des politiques de

¹ M. M. Mbengue et D. RAJU « Les déclarations en ligne des comités et agences nationaux des investissements et leurs éventuelles conséquences », *investment treatynews* (journal trimestriel de l'Institut International du Développement Durable), numéro 4, volume 4, septembre 2013, p.17.

² Certains auteurs utilisent le terme arbitrage transnational pour désigner l'arbitrage investisseurs-Etats c'est le cas de Franck LATTY : F. Latty, « Arbitrage transnational et droit international général (2010) », *AFDI*, 2010, p.607

³ Art442/3 du code procédure civile algérien de 1966 qui interdit à l'Etat et les personnes morales de compromettre (pas de recours à l'arbitrage) ; ordonnance 71-22 du 24 avril 1971 : les litiges relatifs aux accords pétroliers relèveront désormais de la compétence exclusive de la cour suprême Algérienne.

⁴F. HOCINE, *L'influence de l'accueil de la sentence arbitrale par le juge Algérien sur l'efficacité de l'arbitrage commercial international*, thèse de droit, Faculté de Droit et Sciences Politiques de l'Université Maloud MAMMERI de Tizi-Ouzou d'Algérie, 20 juin 2012, p. 37.

développement incluant le recours systématique à l'arbitrage international dans le but de regagner la confiance des investisseurs en procédant à la modernisation de leurs législations nationales. C'est ainsi qu'en 1993, l'Algérie a procédé à sa première modernisation des textes relatifs à l'arbitrage par la promulgation du décret législatif numéro 93-09 du 25-04-1993 modifiant et complétant le code de procédure civile. Ce décret d'inspiration occidentale combinait deux législations, l'une française et l'autre suisse très favorable à l'arbitrage international¹.

Par ailleurs, conscients de cette réalité, seize pays de l'Afrique Sub-saharienne ont créé le 17 octobre 1993, à Port Louis (Ile Maurice), l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires (ohada) ayant pour objectif « d'établir un courant de confiance en faveur des économies de leurs pays en vue de créer un nouveau pôle de développement en Afrique ».² Afin de parvenir à cet objectif ces Etats ont fait du recours à l'arbitrage un « instrument de règlement des différends contractuels »³ devant un centre d'arbitrage répondant aux normes internationales : la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA). Les législations Gabonaise, Togolaise et Camerounaise portent l'empreinte de ces nouvelles politiques de développement initiées par les PVD⁴.

Quant au facteur jurisprudentiel, les arbitres ont développé une politique largement favorable au recours de l'arbitrage international en menant deux offensives dans le domaine contractuel. La première offensive consistait à détacher le contrat entre Etat et investisseur étranger de l'ordre juridique interne⁵ souvent qualifié d'hostile à l'arbitrage international⁶. Ce détachement fut opéré par le

¹F. HOCINE, *op. cit.* note73, p.38.

² Voire préambule du traité de l'ohada.

³O. CUPERLIER , *Arbitrage ohada et personnes publiques*. Voire : www.ohada.com

⁴ Art 2, charte des investissements gabonaise, loi n° 15 /1998 ; art 11.2, charte des investissements camerounaise, loi n° 2002-004 du 19 avril 2002 ; art8, charte des investissements Togolaise

⁵ Ordre juridique interne consacrant la compétence des juridictions nationales au détriment de l'arbitrage international

⁶ Dans les années 70 la plus part des pays du Sud avaient des législations hostile au recours à l'arbitrage international. S'était le cas de l'Algérie par son

juriste français René Jean Dupy, désigné arbitre unique par le Président de la Cour Internationale de Justice (CIJ) dans l'affaire opposant le gouvernement Libyen à deux sociétés pétrolières américaines¹. En effet, cette sentence arbitrale pose les fondements de l'internationalisation des contrats d'Etat. En décidant de rattacher à l'ordre juridique international le contrat liant le gouvernement libyen aux sociétés pétrolières américaines, cette sentence avait remis en cause les résolutions des Nations Unies² mais aussi la jurisprudence de Cour Permanente de Justice International³ (CPJI) traditionnellement favorable au maintien du contrat dans l'ordre juridique interne, donc à la compétence des tribunaux nationaux.

La seconde, visait la mise à l'écart de la théorie de publicisation des contrats impliquant les Etats. Selon cette théorie, tout contrat impliquant l'Etat est un contrat de droit public, c'est-à-dire administratif, donc soumis à la compétence du juge administratif. Cette publicisation a pendant longtemps, constitué un véritable frein au recours à l'arbitrage. Trois tribunaux arbitraux ont, dans le contentieux opposant les Etats du sud aux firmes multinationales pétrolières étrangères, unanimement rejeté cette publicisation des contrats impliquant les Etats. Il s'agit notamment des sentences *Aramco contre L'Arabie Saoudite* ; *Texaco-Calasiatic contre la Libye* et *Liamco contre la Libye*⁴

L'internationalisation des contrats de concession et la mise à l'écart de la théorie de la publicisation constituent ainsi la

ordonnance 71-22 du 24 avril 1971 confiants tous les litiges relatifs aux accords pétroliers à la compétence exclusive de la cour suprême Algérienne

¹ Sentence arbitrale, 19 janvier 1977 , *Texaco-Calasiatic* contre Gouvernement Libyen

² Les résolutions 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974 portant charte des droits et des devoirs économiques des Etats, et 1803 (XVII) de 1962 sont très protectrices de la souveraineté de ce fait sont favorable à la soumission des contrats de concession à l'ordre juridique interne

³ Pour la CPJI, « tout contrat qui n'est pas un contrat entre Etat (...) a son fondement dans le droit national » : CPJI, décision de 1929 sur *les emprunts Serbes et Brésiliens*

⁴ M. EL-BEHERRY, *théorie des contrats administratifs et marchés publics*, thèse de droit, Université de NICE SOPHIA-ANTIPOLIS, institut du droit, de la paix et du développement (IDPD), mars 2004, p.387

première offensive menée par les arbitres en faveur du recours à l'arbitrage international.

Accusé à tort ou à raison d'être des instruments au service des multinationales, les tribunaux d'arbitrage d'investissement font face actuellement à un vent de contestation qui menace leur hégémonie.

II. La défiance étatique à l'égard de l'arbitrage investisseurs-Etats

A la fin de l'année 2014, les investisseurs étrangers ont lancé 608 plaintes contre 101 pays par le mécanisme de règlement de différends investisseurs-Etat (RDIE) dans le but de contester des mesures gouvernementales souveraines relatives à la protection des droits de l'homme et de l'environnement¹. Ces multiples contestations des politiques gouvernementales par les investisseurs étrangers ont permis aux Etats d'accueil de mesurer la dangerosité du RDIE. La riposte étatique contre l'arbitrage investisseur-Etat n'a pas été uniforme. Certains Etats, les plus radicaux, ont exclu le RDIE dans les instruments les plus récents (A), d'autres ont, tout en maintenant le RDIE, alourdi les conditions d'accès à l'arbitrage investisseur-Etat (B).

A. L'exclusion de l'arbitrage investisseur-Etat dans les nouveaux accords internationaux d'investissement

L'exclusion de l'arbitrage d'investissement dans les nouveaux instruments d'investissement des pays d'accueil a permis le retour en force des modes de règlement alternatif qui, jusqu'à un passé récent, étaient dans l'ombre de l'arbitrage.

En effet, les opposants les plus radicaux à l'arbitrage international investisseur-Etat ont conclu des accords internationaux relatifs à l'investissement excluant ce mode de règlement². L'analyse des instruments conventionnels récents

¹N. BERNASCONI-OSTERWALDER, « Repenser le règlement des différends en matière d'investissement », *investment treaty news*, n°2, vol.6, Mai 2015, p.6

² J. CAZALA, « La défiance étatique à l'égard de l'arbitrage investisseur-Etat exprimée dans quelques projets et instruments conventionnels récents », *Revue trimestrielle LexisNexis JurisClasseur- J.D.I.*, janvier-février-mars, 2017, p.83

révèle qu'il s'agit d'une stratégie utilisée non seulement par les pays occidentaux, mais aussi par les pays africains.

Du côté de l'occident, l'accord de libre échange conclu entre l'Australie et les Etats-Unis en 2004 ou le protocole investissement de février 2011 conclu par l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contiennent pas une telle clause de règlement des différends investisseur-Etat¹.

Quant à l'Afrique, l'accord de coopération et de facilitation des investissements entre le Mozambique et le Brésil et entre l'Angola et le Brésil, ne contiennent pas de clause de règlement des différends investisseur-Etat².

Ces exclusions de l'arbitrage investisseur-Etat ont favorisé la montée en puissance de deux modes de règlement des différends alternatifs à l'arbitrage : l'arbitrage interétatique et la conciliation.

Le risque de politisation du contentieux des investissements a pendant longtemps justifié l'exclusion des clauses de règlement interétatique des différends dans les AII. Le retour en grâce actuel de ce mode de règlement marque sans nul doute un changement de philosophie.

En effet, plusieurs initiatives de réformes récentes ont opté pour l'arbitrage entre Etats³.

Le traité instituant la zone de libre échange continentale africaine (ZLECA), signé à Kigali le 21 mars 2018, accorde sa préférence pour le règlement interétatique⁴.

Le modèle de TBI de 2012 de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) exprime sa préférence pour l'arbitrage entre Etats plutôt que pour le RDIE, et permet aux Etats de lancer un recours au nom de l'investisseur⁵. La loi Sud africaine de 2015 sur la protection

¹ Id., p.84

² M. DIETRICH BRAUCH, « Les Accords de coopération et de facilitation de l'investissement (ACFI) Brésil-Mozambique et Brésil Angola : Aperçu et description », *Investment treaty news*, n°2, vol.6 mai 2015, p.14

³ J. KELSEY, « Groupe de travail III de la CNUDCI : quelques alternatives à l'arbitrage investisseur-Etat dans le cadre de la réforme du RDIE », *Investment treaty news*, n°4, vol.10, octobre 2019, p.7

⁴ Art. 20 « Il est institué par le présent Accord un mécanisme de règlement des différends qui s'applique au règlement des différends entre Etats parties.

⁵ SADC, (2012, juillet). Modèle de traités bilatéraux d'investissement de la SADC avec commentaire, art.28 et p.53

des investissements ne déroge pas à la règle. Elle prévoit l'arbitrage entre Etats après épuisement des voies de recours internes¹.

Par ailleurs, la conciliation constitue la deuxième alternative à l'arbitrage prise par les Etats hostiles à l'arbitrage investisseur-Etat. Quelques instruments conventionnels récents portent l'empreinte de cette nouvelle orientation des politiques des investissements des pays développés et en développement. C'est le cas notamment du nouveau code des investissements de la Côte d'Ivoire adopté en août 2018. Selon l'article 50 de ce nouveau code, à défaut de parvenir à un accord suivant la procédure amiable dans un délai de 12 mois au maximum, le règlement de la CNUDCI sur la conciliation s'applique.

La nouvelle loi égyptienne sur l'investissement adoptée en 2017 prévoit des mécanismes à niveaux multiples, pour le règlement des différends relatifs à l'investissement, notamment les procédures judiciaires nationales, le règlement à l'amiable et le règlement alternatif des différends (RAD), ainsi qu'un examen administratif mené par trois comités spécialisés².

Certains Etats africains ont, tout en maintenant l'arbitrage dans leurs instruments, décidé d'alourdir ses conditions d'accès.

B. L'alourdissement des conditions d'accès à l'arbitrage international dans les nouveaux instruments d'investissement

Les Etats hostiles à l'arbitrage investisseur-Etat utilisent comme seconde stratégie pour manifester leur mécontentement, l'encadrement beaucoup plus strict des conditions dans lesquelles un investisseur étranger pourra recourir à l'arbitrage international pour régler ses différends avec l'Etat.

¹ J. KELSEY, *op. cit.*, p.7

² M. M. HUSSEIN, « La nouvelle loi égyptienne relative à l'investissement met l'accent sur le développement durable et la facilitation », *Investment treaty news*, n°3, Vol.9, Octobre 2018, p.12

En effet, plusieurs instruments africains récents relatifs à l'investissement ont réaffirmé l'obligation pour les investisseurs étrangers d'épuiser les voies de recours internes avant de lancer un arbitrage international contre l'Etat¹. C'est le cas notamment du modèle de TBI de la SADC de 2012². Le TBI Maroc-Nigeria signé le 31 décembre 2016 et qualifié d'« importante contribution à la reforme des traités d'investissement³ » par Tarcisio Gazzini ne déroge pas à cette exigence. Son article 26 (5) dispose que si le litige n'est pas réglé dans un délai de 6 mois, l'investisseur peut recourir à un arbitrage international après avoir épuisé les recours internes.

En outre, certains modèles de TBI et loi nationale posent des exigences temporelles drastiques relatives au délai d'attente de l'investisseur avant de recourir à l'arbitrage international. Le modèle de TBI indien de 2015 exige par exemple 5 ans comme délai d'attente de l'investisseur avant de recourir à l'arbitrage international⁴. Les législations africaines sont moins drastiques. En effet, dans les anciens TBI ou législations africaines en matière d'investissement, la durée moyenne du temps d'attente était de 6 mois (délai maintenu dans le TBI 2016 Maroc-Nigeria), mais on observe dans les instruments récents une extension de ce délai. Cette extension est présente dans le nouveau code des investissements de 2018 de la Côte d'Ivoire⁵. L'article 50 de ce code impose un délai de 12 mois au maximum.

Cette extension des délais d'attente s'inscrit dans une perspective de restauration des prérogatives de juridictions

¹ N. BERNASCONI-OSTERWALDER, « Repenser le règlement des différends en matière d'investissement », op. cit., p.6

² H. MANN, « Le modèle de TBI de la SADC : vers une nouvelle génération de traité d'investissement », *Investment treaty news*, n°1, Vol.3, Octobre 2012, p.11

³ T. GAZZINI, « Le TBI 2016 Maroc-Nigeria : une importante contribution à la reforme des traités d'investissement », *Investment treaty news*, n°3, vol.8, Septembre 2017, p.4

⁴ J. CAZALA, op. cit., p.96

⁵ M. KEBE, M. ATTEIB et M. SANGARE « Le nouveau code des investissements en Cote d'Ivoire : Focus sur les enjeux relatifs au développement durable et au règlement des différends », *Investment treaty news*, n°3, vol.10, Septembre 2019, p.8

nationales dans un contentieux dominé par des tribunaux privés à la légitimité contestée.

Dans le but d'alourdir les conditions d'accès à l'arbitrage investisseur-Etat, plusieurs Etats ont par ailleurs opté pour la suppression de l'offre unilatérale de l'arbitrage CIRDI.

Le consentement direct de l'Etat à l'arbitrage investisseur-Etat exprimé dans les TBI résulte de la volonté des Etats d'accueil des investisseurs d'offrir à ces derniers la possibilité de régler un différend par un tribunal arbitral. Il s'agit pour l'Etat d'émettre d'avance une offre d'arbitrage à l'investisseur avant la survenance du litige. Cette offre générale d'arbitrage exprimée dans les instruments conventionnels a permis aux investisseurs de trainer sans grandes difficultés les Etats devant les tribunaux arbitraux.

Les réformes actuelles du régime des Accords Internationaux d'Investissement (AII) tentent justement de remédier à cette situation en redonnant aux Etats le contrôle sur les effets de leur consentement. Il s'agit concrètement pour les Etats de supprimer l'offre unilatérale d'arbitrage exprimée dans les AII ou dans les législations nationales relatives à l'investissement et de consentir à l'arbitrage au cas par cas.

L'article 50 du nouveau code ivoirien des investissements intègre cette nouvelle forme d'hostilité à l'égard de l'arbitrage. En effet, le législateur ivoirien a opté pour le retrait de l'accès direct à l'arbitrage CIRDI en supprimant l'offre unilatérale du nouveau code des investissements¹. Cette suppression suggère qu'il n'y a plus de consentement direct de l'Etat Ivoirien à l'arbitrage investisseur-Etat.

Toujours dans le registre des innovations des régimes des investissements des pays africains relatif au RDIE, l'Etat Ivoirien a par ailleurs, introduit dans son nouveau code des investissements, une clause d'option irrévocable pour l'investisseur.

L'article 50 de ce code dispose qu'un choix adopté par l'investisseur implique la renonciation de toute autre offre d'arbitrage. En clair, cette clause signifie qu'en optant pour une voie de règlement de différend déterminée (juridiction

¹ M. KEBE, M. ATTEIB et M. SANGARE, *op.cit.*, p.8

étatique par exemple), l'investisseur renonce irrévocablement à toute autre voie de règlement de différend¹ (arbitrage CIRDI par exemple).

L'article 12 du TBI Côte d'Ivoire –Turquie signé en 2016, est une reproduction des dispositions de l'article 50 du nouveau code des investissements de la Côte d'Ivoire relatif à la clause d'option irrévocable².

Ces innovations mettent en avant la contribution des Etats Africains au processus actuel de réforme du régime des AII et du RDIE.

Conclusion

Avec l'accession à la souveraineté internationale de plusieurs colonies, l'accès aux ressources naturelles des nouveaux souverains africains par les entreprises occidentales était désormais conditionné par leur consentement matérialisé dans des accords appelés contrat d'Etat.

A cause de la méfiance des investisseurs étrangers à l'égard des tribunaux nationaux, les dits contrats contenaient systématiquement des clauses permettant aux investisseurs de recourir aux tribunaux d'arbitrage international en cas d'atteintes portées à leurs investissements par les Etats d'accueil. Dans les années 80, le mouvement de nationalisation des investissements appartenant aux ressortissants des pays occidentaux fut l'occasion pour les investisseurs étrangers d'activer la clause d'arbitrage contenue dans les contrats d'Etat, faisant de l'arbitrage le mécanisme privilégié de règlement de différends investisseurs-Etats.

Dans les années 2000, la multiplication des TBI entre les Etats africains et les pays occidentaux³ a confirmé l'hégémonie de l'arbitrage investisseur-Etat. Les contrats d'Etat et les TBI incarnent donc aujourd'hui les deux facteurs

¹ *Ibid*

² *Idem.*,p.9

³F. LATTY, « Arbitrage transnational et droit international général (2010) », AFDI, 2010, p.607

juridiques qui sont au centre du succès des tribunaux arbitraux.

Toutefois, les facteurs juridiques n'ont pas l'exclusivité du succès de l'arbitrage. D'autres facteurs, notamment politiques et jurisprudentiels, peuvent aussi expliquer la récurrence de l'arbitrage.

Mécontents du sort que leur ont réservé les tribunaux arbitraux, certains Etats en développement et notamment africains, ont pour manifester leur hostilité à l'égard de ces tribunaux, entrepris des réformes visant à exclure le recours à l'arbitrage ou à alourdir ses conditions d'accès. C'est le début du déclin de l'arbitrage. Ce déclin marque-t-il pour autant la disparition de l'arbitrage comme mécanisme de règlement du contentieux investisseurs-Etats ? Nous n'en sommes pas si sûrs. Toutefois, les résultats de la réforme multilatérale en cours du mécanisme de règlement investisseurs-Etats (RDIE), initiée par la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI), semble opter pour la survie de l'arbitrage¹.

Bibliographie

N. BERNASCONI-OSTERWALDER, « Repenser le règlement des différends en matière d'investissement », investment treaty news, n°2, vol.6, Mai 2015

J. CAZALA, « La défiance étatique à l'égard de l'arbitrage investisseur-Etat exprimée dans quelques projets et instruments conventionnels récents », Revue trimestrielle LexisNexis JurisClasseur- J.D.I, janvier-février-mars, 2017,

O. CUPERLIER, *Arbitrage ohada et personnes publiques*. Voir : www.ohada.com

M. DIETRICH BRAUCH, « Les Accords de coopération et de facilitation de l'investissement (ACFI) Brésil-Mozambique et Brésil Angola : Aperçu et description », Investment treaty news, n°2, vol.6 mai 2015

M. EL-BEHERRY, *théorie des contrats administratifs et marchés publics*, thèse de droit, Université de NICE SOPHIA-ANTIPOLIS,

¹ J. KELSEY, op. Cit., pp.7-10

institut du droit, de la paix et du développement (IDPD), mars 2004

E. GAILLARD, « L'arbitrage sur le fondement des traités de protection des investissements », *Revue de l'arbitrage* 2003, numéro 3, paris

T. GAZZINI, « Le TBI 2016 Maroc-Nigeria : une importante contribution à la reforme des traités d'investissement », *Investment treaty news*, n°3, vol.8, Septembre 2017, p.4

F. HOCINE, *L'influence de l'accueil de la sentence arbitrale par le juge Algérien sur l'efficacité de l'arbitrage commercial international*, thèse de droit, Faculté de Droit et Sciences Politiques de l'Université Maloud MAMMERI de Tizi-Ouzou d'Algérie, 20 juin 2012,

M.M. HUSSEIN, « La nouvelle loi égyptienne relative à l'investissement met l'accent sur le développement durable et la facilitation », *Investment treaty news*, n°3, Vol.9, Octobre 2018,

M. KEBE M. ATTEIB et M. SANGARE, « Le nouveau code des investissements en Cote d'Ivoire : Focus sur les enjeux relatifs au développement durable et au règlement des différends », *Investment treaty news*, n°3, vol.10, Septembre 2019, p.8

J. KELSEY, « Groupe de travail III de la CNUDCI : quelques alternatives à l'arbitrage investisseur-Etat dans le cadre de la reforme du RDIE », *Investment treaty news*, n°4, vol.10, octobre 2019

C. LEBEN, *Droit international des investissements : un rapide survol historique*, droit international des investissements et de l'arbitrage transnational, sous la dir., Charles LEBEN, Paris, Pedone, 2015

M. MANN, « Le modèle de TBI de la SADC : vers une nouvelle génération de traité d'investissement », *Investment treaty news*, n°1, Vol.3, Octobre 2012

M.M. MBENGUE et D. RAJU, « Les déclarations en ligne des comités et agences nationaux des investissements et leurs éventuelles conséquences », *investment treatynews* (journal trimestriel de l'Institut International du Développement Durable), numéro 4, volume 4, septembre 2013

S. NZE-MEZUIE, *Le recours à l'arbitrage international dans le contentieux entre investisseurs et Etats*, mémoire de Master recherche du département de droit public de l'Université Omar Bongo, Libreville, Novembre 2016

LADISLAS NZE BEKALE

(Union africaine, Université de Libreville-U.O.B., EM-Gabon, Gabon)

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'UNION AFRICAIN (UA) : HISTORIQUE, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT D'UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE INCONNUE

Résumé

Le Tribunal administratif de l'organisation de l'Unité Africaine (OAU aujourd'hui Union Africaine) a été institué par décision de la Conférence des Chefs d'Etat en 1965, soit deux années après la création de l'organisation panafricaine. Cependant, la juridiction a connu une longue période d'inactivité de quarante ans. En questionnant les conditions et le contexte d'institutionnalisation du Tribunal administratif, l'objectif de cet article est d'établir sa trajectoire historique, depuis sa création jusqu'à son opérationnalisation. Car, l'effectivité tardive de cette juridiction en 2010 demande à comprendre son organisation, notamment les modalités d'élection des juges, l'organisation interne de la juridiction et les procédures relatives à l'introduction des recours, à partir de la doctrine des autres institutions judiciaires internationales, notamment celles des Nations unies.

Mots clés

Tribunal, Administratif, Union Africaine, Organisation, fonctionnement.

Abstract

The Administrative Tribunal of the Organization of African Unity (OAU today African Union) was established by decision of the Conference of Heads of State in 1965, two years after the creation of the pan-African organization. However, the jurisdiction experienced a long period of inactivity of forty years. By questioning the conditions and context of institutionalization of this institution, the objective of this article is to establish its historical trajectory, from its creation to its operationalization. The late effectiveness of this jurisdiction in 2010 requires understanding, its organization, particularly the modalities of choice of judges such, the internal organization of the jurisdiction and the procedure relating to the introduction of appeals, based on the doctrine of others international judicial institutions, particularly those of United Nations.

Keywords

Tribunal, Administrative, African Union, Organization, Functioning.

Le système de justice de la fonction publique internationale fait que les organisations internationales, cette composante fondamentale des relations internationales de notre temps, puissent affirmer d'agir en conformité avec l'Etat de droit. Ce système de justice est donc essentiel pour la crédibilité des organisations internationales¹. Pour s'arrimer à ce principe de l'Etat de droit permettant aux employés de ces entités de contester en justice les décisions de ces organisations, « *les organisations internationales ont mis en place différents mécanismes pour le règlement des différends en matière d'emploi* »². Dans toutes les grandes organisations internationales, il a semblé conforme aux principes généraux du droit et aux exigences d'une bonne administration qu'une juridiction spéciale soit instituée pour trancher les litiges qui peuvent éventuellement opposer les agents à l'administration³. Le système de justice interne actuellement mis en œuvre par l'UNESCO, ainsi que par la plupart des institutions spécialisées des Nations Unies, consiste à reconnaître la compétence du Tribunal administratif des Nations unies pour le règlement des différends avec le personnel⁴. Tandis qu'en l'absence d'une juridiction administrative à l'Organisation de l'Unité Africaine jusqu'à l'Union Africaine, on peut être tenté d'affirmer que l'Etat de droit, au niveau de cette organisation internationale, ne serait-ce que pour la justice administrative, a été absent jusqu'à l'opérationnalisation de son Tribunal administratif, déniait ainsi aux fonctionnaires l'accès à la justice pendant plusieurs décennies.

¹ <https://suepo.org/archive/Raimondi%20ILOAT%2090.pdf>. Consulté le 17 septembre 2023.

² UNESCO, Tribunal administratif : Prorogation de sa compétence, Conférence générale, 41^{ème} session, Paris 15 octobre 2021, p. 7.

³ PLANTEY Alain, LORiot François, *Fonction publique internationale : Organisations mondiales et européennes*, Paris, CNRS Editions, 2005, p403.

⁴ *Idem*.

Malgré tout, cette expérience prouve qu'une organisation internationale, clamant les valeurs de justice et d'Etat de droit, fonctionnerait longtemps sans une entité assurant l'administration de la justice, mais probablement pas efficacement et avec efficience. « *Généralement le recours contentieux est en effet apparu comme la voie de droit la plus efficace qui puisse être offerte au fonctionnaire en vue d'assurer le respect de son contrat et de son statut* »¹. Il est donc incompréhensible qu'une organisation internationale ne puisse offrir à ses employés la possibilité de recourir à la justice face aux présumés abus et injustices du fait des dysfonctionnements de leur employeur en dépit de son statut d'organisation internationale.

Dans le système d'administration de la justice des Nations unies, le Tribunal pour le contentieux administratif des Nations unies « *est compétent pour connaître des requêtes présentées contre l'administration par les fonctionnaires de l'Organisation des Nations unies* »² du Secrétariat général et de certaines agences spécialisées. « *Malgré de réelles différences entre les statuts et les attributions des tribunaux administratifs internationaux et européens, différences que la volonté d'autonomie de chaque organisation contribue à maintenir, la similitude des questions qui leur sont posées et des réponses qu'ils leur apportent font apparaître progressivement une grande concordance de jurisprudence qui mérite une vision* »³. Le vide institutionnel matérialisé par l'absence d'une juridiction administrative est insoutenable dans une organisation internationale, soit-elle africaine. Par conséquent, l'opérationnalisation du Tribunal administratif de l'UA s'avère cruciale, il est donc opportun d'analyser le processus d'institutionnalisation de l'administration de la justice dans cette organisation à partir de la doctrine des autres juridictions administratives internationales, notamment celles du système des Nations unies.

¹ *Ibid.*, p. 404.

² G. GUILLAUME, « L'organisation des Nations unies et ses juges », *Revue Pouvoirs*, vol.2, n°109, 2004, p. 98.

³ A. PLANTEY, F. LORiot, *op. cit.*

Une institution internationale comme l'OUA admet que « *la globalisation et le processus d'internationalisation du droit peuvent aussi bien [y] favoriser la diffusion d'une culture démocratique* »¹ et l'Etat de droit. Subséquemment, l'organisation panafricaine s'inscrit dans cette perspective en prenant la décision, à la suite de sa création, d'instituer une juridiction administrative pour juger le contentieux entre les employés et les autorités compétentes. Mais « *sa configuration politico-institutionnelle transparait un accaparement sans partage de tous les pouvoirs et, les débats tout comme les décisions sont exclusivement du ressort d'un acteur unique, autrement appelé Etat membre* »². La domination totale des Etats membres, dans le système organisationnel de l'Union Africaine, prendra-t-elle aussi le dessus sur la justice administrative au point de refuser la possibilité d'instaurer un organe judiciaire accessibles aux employés ?

Les différends apparaissent non seulement entre l'Administration et les représentants du personnel, mais aussi entre divers secteurs de l'Administration. Pour fonctionner, dans l'immédiat comme à long terme, cette mécanique a besoin d'un peu d'huile judicieusement administrée³. Pour sortir de cette situation de déni et de retard de l'Etat de droit, en instaurant une justice administrative adaptée, l'organisation panafricaine s'engage donc dans une démarche d'introduction d'une justice administrative accessible pour tous ses employés et ses organes. La problématique centrale de cette contribution est d'interroger le processus d'institutionnalisation et le fonctionnement de la juridiction administrative de l'OUA, puis UA. Pour y répondre la méthodologie mobilisée est principalement le droit international à partir de l'analyse des textes internationaux

¹ D. BANGOURA, L'Union Africaine face aux enjeux de paix, de sécurité et de défense, problématique générale, projet de recherche de l'OPSA, Paris, avril 2002, p. 5.

² L. NZE BEKALE, « Le système institutionnel de l'Union Africaine : Entre théorisation et expérimentation de l'UN-gouvernance », *Revue internationale de droit et science politique*, vol., 2, n°2, p. 315.

³ F. BOUAYAD-AGHA, L. H. HERNANDEZ, *Administration de la justice à l'organisation des Nations unies*, Genève, Corps commun d'inspection, 2000, p. 4.

régissant la juridiction d'une part, l'approche institutionnelle d'autre part. Ainsi, l'argumentaire est porté par trois idées à savoir l'historique de la création de la juridiction administrative de l'UA (1). L'organisation et le fonctionnement du Tribunal de l'UA (2) constitue l'autre point de cet argumentaire, pour conclure cette partie avec la procédure d'introduction d'un recours devant l'institution judiciaire (3).

1. L'institutionnalisation du Tribunal administratif de l'Union Africaine

La dynamique de création du Tribunal administratif de l'organisation panafricaine s'inspire apparemment des autres systèmes d'administration de la justice internationale (1). La prégnance de l'influence des juridictions onusiennes paraît évidente, bien que l'institution de la juridiction administrative de l'UA émane du principal organe décisionnel de l'organisation (2). Tandis que les juridictions administratives des Nations unies ont été créées par l'Assemblée générale. En outre, la lenteur relative à la mise en œuvre du Tribunal administratif de l'UA (3) est surprenante au regard des valeurs et principes que l'organisation est supposée défendre.

1.1. Quelques modèles de juridictions administratives internationales

Les juridictions des organisations internationales sont de la plus grande diversité¹. La Cour internationale de justice demeure au sein des Nations unies la seule juridiction à compétence générale et universelle. À côté d'elle sont cependant apparus d'autres tribunaux qui contribuent aujourd'hui au développement de la justice internationale dans le cadre de l'ONU. Les premiers d'entre eux ont été institués en vue de statuer sur les différends opposant les fonctionnaires internationaux et leurs employeurs. C'est ainsi qu'en 1949 fut créé le Tribunal administratif des Nations unies, transformé en 2009 en deux juridictions². Un tribunal

¹ A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*, p. 405.

² G. GUILLAUME, *op. cit.*, p. 98.

administratif international est une « *juridiction internationale à compétence restreinte rattachée à une organisation internationale chargée principalement des litiges relatifs à la fonction publique internationale* »¹. La présence d'une juridiction administrative dans le système institutionnel de l'Union Africaine, au regard des autres organisations internationales, confirme donc cette dimension du fonctionnement classique des organisations internationales en matière de contentieux administratif. Dans cette catégorie de juridiction, le Tribunal de la fonction publique de l'Union Européenne est compétent pour le « *contentieux des fonctionnaires de la Communauté* »², tandis que le Tribunal du contentieux administratif de l'ONU « *est compétent pour statuer sur une requête introduite contre une décision administrative prise* »³, par le Secrétaire Général.

Le Tribunal du contentieux administratif fait office de tribunal de première instance, tandis que le Tribunal d'appel statue sur les recours introduits contre les jugements rendus par le Tribunal du contentieux administratif ou tout autre tribunal de première instance équivalent, désigné par une organisation qui reconnaît la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies⁴. La pluralité des juridictions administratives internationales montre donc que l'exercice de la justice administrative dans le système des Nations unies met en évidence au moins deux instances judiciaires, en la matière, citées précédemment. Alors qu'au niveau européen et de l'ONU l'administration de la justice est de la compétence des tribunaux, la CEDEAO fait figure de particularité, car la Cour de justice y joue également le rôle de juge du contentieux administratif. « *La Cour de justice [de la CEDEAO] est compétente pour connaître des différends qui lui sont soumis et qui ont pour objet : l'examen des litiges entre*

¹ R. CABRILLAC (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 7^{ème} éd., Paris, Juris-Classer, 2016, p. 521.

² J. CHARPENTIER, B. SIERPINSKI, *Institutions internationales*, 18^{ème} éd., Paris, Dalloz, p76.

³ ONU, *Guide à l'usage des fonctionnaires pour le règlement des différends*, New York, Bureau de l'administration de la justice, 2021, p18.

⁴ UNESCO, *Op. Cit.*, p7.

la Communauté et ses agents »¹. Comme pour les juridictions administratives des organisations internationales citées avant, on présume que la Cour de justice juge en première et en deuxième instance le contentieux administratif. De cette présentation de quelques modèles d'organes judiciaires de l'ordre administratif de quelques organisations internationales, il importe évidemment d'examiner les principaux contours du Tribunal administratif de l'Union Africaine comme principal objet de cette contribution. Avant tout, il convient d'en faire une petite histoire car l'institution judiciaire est demeurée longtemps muette, peut-être victime de la *haine du droit*² un phénomène bien connu en Afrique.

1.2. La décision relative à la l'institution du Tribunal administratif de l'Union Africaine

Un tribunal administratif international est « chargé de statuer sur les litiges concernant la situation des fonctionnaires des organisations »³. Cependant au moment de la création de l'OUA (devenue UA en 2000) en 1963 l'institution d'une juridiction administrative fit l'objet d'une aporie. « L'organisation poursuit les objectifs qu'elle s'est assignée, principalement par l'intermédiaire de ses institutions : La Conférence des Chefs d'Etats, le Conseil des Ministres, le Secrétariat Général et la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage »⁴. Comme d'autres organisations internationales, tous les fonctionnaires de cette institution sont placés sous l'autorité du Secrétariat Général en tant qu'organe administratif de l'institution internationale. L'émergence d'un contentieux, dans l'exercice de leurs différentes fonctions, entre les fonctionnaires et le Secrétaire général de l'OUA, étant une forte probabilité, la présence d'un

¹ <http://www.courtecowas.org/fr/mandat-et-competences/>. Consulté le 10 septembre 2023.

² G. ROSSATANGA RIGNAULT, « La Haine du droit dans ses (E) états », *Revue de la Fondation Raponda Walker Palabres Actuelles*, n° 8, 2018, pp27-58.

³ R. GUILLIEN, J. VINCENT (dir), *Lexique des termes juridiques*, 15^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2005, p620.

⁴ Article 7 Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, Addis Abeba, le 25 mai 1963.

organe judiciaire administratif devrait naturellement se justifier et, son absence incompréhensible. Aucun de ses principaux instruments juridiques (Charte, Règlements intérieurs de la Conférence des Chefs d'Etats, du Conseil des Ministres et du Secrétariat Général) ne mentionne la possibilité d'existence d'un organe judiciaire encore moins un Tribunal administratif, ce vide interroge à raison et donne une impression manifeste de la *haine du droit*.

La juridiction [administrative internationale] est généralement instituée par un acte interne de l'organisation intéressée, de l'accord de tous les représentants nationaux¹. Le Tribunal administratif de l'organisation panafricaine n'échappe pas à cette règle. Mais après la décision de création de l'organe judiciaire, c'est deux années plus tard que s'enclenche véritablement son processus de mise en œuvre, dans cette organisation internationale qui paraît atypique à ce moment de son histoire. Pour rectifier cette insuffisance susceptible de complexifier le fonctionnement de l'OUA, le Conseil des Ministres, lors de sa 4^{ème} réunion du 26 février au 9 mars 1965 à Nairobi, évoque l'article 3 du règlement du personnel de l'OUA en précisant qu'au regard « *du règlement du personnel actuel, le Secrétaire Général Administratif exerce le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires du Secrétariat Général* »², le Conseil des Ministres recommandait au « *Secrétaire Général de préparer et soumettre un projet des statuts du Tribunal administratif pour le prochain Conseil des Ministres* »³. Entre la date de cette recommandation au Secrétariat Général de l'OUA et l'adoption d'un texte y relatif, il aura fallu attendre deux années additionnelles. Le Conseil des Ministres de l'OUA pendant sa session du 27 février au 4 mars 1967 à Addis Abeba, rappelait « *la nécessité d'assurer au personnel administratif de l'OUA, la protection traditionnelle contre toute violation des dispositions du règlement et statut du personnel ainsi que le respect des contrats d'engagement et de*

¹ A. PLANTEY, F. LORiot, *op. cit.*, p. 407.

²https://au.int/sites/default/files/decisions/9576-council_en_26_february_9_march_1965_council_ministers_fourth_ordinary_session.pdf. Consulté le 10 septembre 2023.

³ *Idem*.

toute autre pièce justificative d'emploi »¹. Dans cette atmosphère de vide institutionnel et juridique l'inquiétude des instances politiques semble évidente, car cette situation est favorable à toute forme d'abus et d'excès de pouvoir, dans une organisation responsable de bâtir l'unité africaine.

En fait, le retard s'explique par l'hypothèse retenue par l'OUA. En effet, l'institution envisage la création d'un Tribunal administratif permanent ; une telle structure demande des ressources humaines et financières supplémentaires. Le Conseil des Ministres a ainsi différé l'application de la résolution CM/59 portant création du Tribunal administratif et, pour pallier aux exigences de la justice administrative, décide de la création « *d'un Tribunal administratif ad hoc [...] Lequel examinera les recours contre les décisions du Secrétaire Général et se prononcera sur ces recours* »². En d'autres termes, les instances politiques décident de sortir de cette situation peu honorable pour une organisation internationale en réaffirmant l'engagement de l'institution à mettre en place une institution judiciaire internationale facilement mobilisable, raison pour laquelle l'idée d'un Tribunal ad hoc est adaptée tout en étant acceptable.

1.3. La longue effectivité du Tribunal administratif de l'Union Africaine

La résolution CM/99/Rev.2 du novembre 1966 portant projet de Statut du Tribunal administratif de l'OUA servira de base de travail. A la suite de l'adoption des différents instruments juridiques, il semble que l'organe est demeuré léthargique et qu'il n'a pas fonctionné pendant longtemps. Un document obtenu du Tribunal administratif parle « *d'une longue inactivité de 2001-2015 causée par des retards sévères au sein du tribunal* ». Il est tout de même à préciser que l'année 2012 correspond à l'année de relance véritablement de l'activité du Tribunal administratif de l'UA. « *Les derniers Etats membres nommés pour désigner des juges au Tribunal l'ont été*

¹https://au.int/sites/default/files/decisions/32265-1967_cm_res_91-99_viii_f.pdf. Consulté le 10 septembre 2023.

² *Idem*.

en 2012 par décision du Conseil exécutif EXCL/716 (XX) adoptée à la vingtième session ordinaire à Addis Abeba en janvier, par laquelle la Mauritanie a été nommée, et le Tribunal constitué des Etats membres suivant : Malawi, Mali, Mauritanie »¹. Avant ces dates, n'ayant pas obtenu des documents il est difficile de se prononcer sur l'activité éventuelle de l'organe durant cette période, son activité sera pleinement effective et continue à partir de 2015.

Seulement, étant donné « que le Mali était sous sanctions [en 2012], et que le Tribunal était contraint de tenir une audience, le Conseil a remplacé le Mali par Maurice par décision EX/CL/742 (XXI) adoptée en juillet 2012 à Addis Abeba »². En 2016, après un mandat de quatre ans, le Tribunal a été réélu avec les mêmes pays jusqu'en 2018³. Ce mandat étant arrivé à expiration à la fin de l'année 2018, « en février 2019 le Conseil exécutif dans sa trente quatrième session a nommé le Maroc, le Mozambique et la Namibie pour désigner chacun un juge au tribunal »⁴. Le 10 juillet 2019, les trois nouveaux représentants de ces pays juges du Tribunal administratif prêtaient serment pour un mandat de quatre, notamment une dame et ces juges ont élu la Namibie à la Présidence du Tribunal pour cette période⁵. Pour refléter la situation actuelle du Tribunal, une institution finalement active, du 15 au 16 février 2023 lors la 42^{ème} session du Conseil exécutif l'institution a procédé à la désignation des trois Etats membres appelés à procéder à la nomination de trois Juges au Tribunal administratif de l'Union africaine pour un mandat quatre ans⁶. Le tribunal a aujourd'hui atteint sa maturité et, lors de la 42^{ème} session du Conseil exécutif de l'UA, ce dernier a décidé de renouveler le Tribunal administratif, une dynamique observée depuis 2016. A la

¹ Décision EX.CL/1150 (XXXV), Nomination de trois juges du Tribunal administratif ad hoc de l'Union Africaine, Conseil exécutif, 34^{ème} session ordinaire, 7-8 janvier 2019, p1.

² *Idem*.

³ *Ibid*.

⁴ *Ibid*.

⁵ <https://au.int/fr/node/37008> Consulté le 15 septembre 2023.

⁶ <https://au.int/fr/newsevents/20230215/36eme-sommet-de-lua-ouverture-de-la-42eme-session-ordinaire-du-conseil-executif> Consulté le 15 septembre 2023.

suite de l'adoption du rapport relatif au Tribunal administratif sortant, le Conseil « *a nommé, avec effet immédiat, les Etats membres suivants, qui désigneront chacun un juge au Tribunal administratif de l'Union Africaine pour un mandat de quatre ans, Niger Nigéria, Rwanda* »¹. La décision étant promptement applicable il a été demandé à ces Etats de désigner les juges devant siéger au TAUU pour la fin février 2023.

2. Compétence, organisation et fonctionnement du tribunal administratif de l'Union Africaine

Comme suite à l'introduction à l'historique de l'institutionnalisation du Tribunal administratif de l'UA, il est loisible de présenter successivement les responsabilités du TAUU en termes d'attributions (1). C'est ainsi que l'agencement de ses activités, tout comme sa composition (2) notamment la formation de la juridiction et son ordonnancement interne (3) permettront de mieux comprendre cette institution judiciaire internationale.

2.1. La compétence du Tribunal administratif de l'Union Africaine

La compétence se définit comme « *l'aptitude d'une juridiction à connaître une affaire* »². Autrement dit, « *une aptitude légale à accomplir un acte ou à instruire et juger* »³ une affaire. Les tribunaux administratifs internationaux sont juges d'attribution, leurs compétences résultent nécessairement et seulement de la lettre des accords ou décisions qui les créent⁴. En règle générale, ces juridictions ne peuvent connaître que des requêtes individuelles portant sur une question individuelle⁵. En première instance, le Tribunal du contentieux des Nations Unies est investi « *de compétences*

¹ Décision EX.CL.dec.1210 (XLII), Nomination de trois juges du Tribunal administratif ad hoc de l'Union Africaine, Conseil exécutif, 42^{ème} session ordinaire, 15-16 février 2023

² R. CABRILLAC (dir.), *op. cit.*, p. 86.

³ R. GUILLIEN, J. VINCENT, (dir.), *op. Cit.*, p. 137.

⁴ A. PLANTEY, F. LORiot, *op. cit.*, p. 410.

⁵ A. PLANTEY, F. LORiot, *op. cit.*, p. 412.

élargies : outre l'examen des questions contractuelles et disciplinaires, la juridiction connaît des requêtes de l'organisation relatives à l'obligation pour ses fonctionnaires de rendre des comptes ainsi que des actions collectives des associations du personnel »¹. D'autres juridictions, « comme les tribunaux administratifs du système des Nations unies, sont compétents pour connaître des décisions individuelles relatives aux conditions d'emploi des fonctionnaires »². D'ailleurs, la compétence du Tribunal administratif de l'UA s'étend à l'ensemble de l'organisation et s'étend à la Commission de l'Union africaine, aux organes, aux agences spécialisées, aux missions et aux bureaux de représentation situés dans toute l'Afrique et ailleurs. Il est donc « compétent pour connaître les requêtes invoquant les violations des dispositions : des statuts et du règlement du personnel de l'Union Africaine ; d'un contrat d'engagement ou de tout acte d'engagement ; les requêtes contre les mesures disciplinaires que le conseil de discipline ne parvient pas régler à l'amiable ; les requêtes des ayants droit des fonctionnaires de l'UA »³. Le TAUA connaît donc des requêtes des fonctionnaires qui invoquent la non-observation des conditions d'emploi, y compris toutes dispositions applicables du statut et du règlement du personnel, et statue sur ces requêtes⁴. Plusieurs exemples illustrent bien les compétences du TAUA notamment l'affaire AUAT/2022/007 consécutif à une décision non exécutée, du Vice-Président de la Commission, sur la mobilité et la carrière d'un fonctionnaire. On peut également citer l'affaire AUAT/2020/044 relative à une rupture abusive présumée d'un contrat de travail par l'autorité compétente d'une Agence de l'UA. Le Tribunal administratif de l'Union africaine est ainsi un organe indépendant chargé de l'administration de la justice interne de l'institution, il est un outil important d'amélioration de la gouvernance car il assure un système de procédure régulière et de traitement équitable des membres

¹ P. BODEAU-LIVINEC, « La réforme de l'administration de la justice aux Nations unies », *Annuaire français du droit international*, vol., 24, 2008, p. 311.

² A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*

³ Article 2 Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁴ F. BOUAYAD-AGHA, L.H. HERNANDEZ, *op. cit.*, p. 4.

du personnel, améliorant ainsi le moral du personnel, la qualité du travail et l'efficacité.

2.2. Composition et statut du Tribunal administratif

A propos de son organisation, cette institution judiciaire se « *compose de trois juges titulaires et de deux juges suppléants élus pour un mandat de quatre ans par le Conseil des Ministres de l'Union Africaine sur une liste préparée par le Président de la Commission composée de candidats désignés par les Etats membres* »¹. Comme l'atteste la décision EXCL/1150 (XXXIV) de février 2019, elle procède au renouvellement des juges du TAUA à partir des Etats désignés par le Conseil exécutif pour la période 2012 à 2016. « *Tandis que les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sont, en revanche, élus directement par l'Assemblée générale sur proposition des gouvernements des pays dont ils sont les ressortissants* »². La juridiction administrative de l'ONU comporte sept membres, tous de nationalités différentes. Trois d'entre eux siègent dans chaque affaire³. Comme pour la juridiction de l'ONU, le principe de différenciation de la nationalité est également respecté par l'UA. La composition du TAUA depuis son opérationnalisation comme pour la période 2019-2022 en témoignent, avec « *les juges Bourhim du Maroc, Mainga de Namibie et Comoane du Mozambique* »⁴. Le pragmatisme des États membres semble ici avoir eu raison des justifications, liées principalement au respect du multiculturalisme et à la représentation d'une pluralité de systèmes juridiques, invoquées pour défendre le principe de collégialité⁵. Le cas TAUA n'est opposé à aucun de

¹ Article 3i Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

² UNESCO, *Rapport du Directeur Général sur les procédures du Tribunal administratif de l'OIT, notamment en matière de révision des jugements*, Conseil exécutif, 152^{ème} session, Paris, 27 août 1997, p2.

³ THIERRY Hubert, « Aspects de de la justice administrative internationale », p120. <https://www.sfdi.org/wp-content/uploads/2018/12/Thierry-H.-Aspects-de-la-justice-administrative-internationale-Etudes-Schwob.pdf>

Consulté le 12 septembre 2023.

⁴ <https://au.int/fr/node/37008> Consulté le 15 septembre 2023.

⁵ P. BODEAU-LIVINEC, *op. cit.*, p. 317.

ces principes, on y trouve la présence de quatre système juridique représentés, francophone, lusophone, anglophone et arabophone, une idée chère au fonctionnement de l'UA. Toutefois, la différence de deux juges entre les deux organisations peut s'expliquer par un contentieux plus important au niveau de l'ONU. Une autre distinction porte également sur le mandat, il est de trois ans renouvelables pour le Tribunal du contentieux de l'ONU, alors qu'à l'UA les juges administratifs ont une année de plus de ceux de l'instance onusienne. Pour l'élection des juges des juridictions administratives de l'ONU, « *la doctrine s'est parfois interrogée sur le bien-fondé des dispositions de l'article 13 du Statut selon lequel les juges sont rééligibles* »¹. Elle a noté que par le passé nombre de juges avaient effectué deux mandats. Ainsi, le mandat des juges du Tribunal Administratif de l'UA « *est renouvelable, chaque juge doit appartenir à une nationalité différente* »² un principe identique à la composition du Tribunal du contentieux de l'ONU. Néanmoins depuis le TAUA qui a siégé de 2012 à 2015 puis renouvelé de 2016 à 2019, il n'y a plus jamais eu de renouvellement de mandat.

Par ailleurs, « *un juge du[TAUA] ne peut être relevé de ses fonctions que par décision du Conseil des Ministres et ce pour incapacité à exercer ses fonctions ou pour faute grave* »³. Parallélisme de forme étant donné qu'ils sont également élus par cet organe, autrement dit la Conférence des Chefs d'Etat, malgré son caractère d'instance décisionnelle prépondérante de l'UA, ne peut en principe s'immiscer dans l'organisation du TAUA. Il convient aussi, de préciser que, les juges du TAUA « *dont le mandat a pris fin demeurent en fonction jusqu'à l'élection de nouveaux juges et poursuivent jusqu'à son achèvement toute procédures à laquelle ils prennent déjà part* »⁴, pour les besoins de continuité du service et de la justice. « *Chaque année, le Conseil des Ministres nomme trois Etats membres par ordre alphabétique, l'un d'entre eux devant*

¹ G. GUILLAUME, *op. cit.*, p. 91.

² Article 3ii Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

³ Article 4iii Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁴ Article 4i Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

être remplacé par tirage au sort à la fin de l'année. Aucun Etat membre ne peut être nommé pour plus de trois ans »¹ Au regard de tous les éléments qui précèdent, le Conseil Exécutif de l'UA lors de sa session de février 2023 « a nommé avec effet immédiat les Etats membres suivants [Niger, Nigéria et Rwanda] qui désigneront chacun un juge administratif au Tribunal Administratif de l'Union Africaine pour un mandat de quatre ans »². Par la même occasion le Conseil Exécutif invitait « les Etats membres désignés à nommer les juges au Tribunal pour la fin du mois de février 2023 »³.

2.3. L'organisation interne du Tribunal administratif de l'Union Africaine

Toutes les juridictions, quoique permanentes, ne siègent généralement pas de façon continue : elles tiennent des sessions ordinaires, ou extraordinaires, suivant le nombre et la nature des affaires inscrites au rôle. Le Tribunal du contentieux de l'ONU se tient chaque année en deux sessions⁴. Il y a lieu de remarquer, à ce sujet, que la pluralité des juridictions administratives, qui tiennent une ou deux sessions de courte durée chaque année, permet qu'elles soient composées de personnalités extérieures indépendantes qui perçoivent des indemnités, tandis qu'un tribunal unique appelé à régler un très grand nombre d'affaires serait permanent et devrait être composé de magistrats à plein temps⁵. Par son caractère de juridiction ad hoc, le TAU « se réunit deux fois par an, à la fin de chaque session ordinaire du Conseil des Ministres. Les sessions du Tribunal n'ont lieu qu'à condition qu'il y ait au rôle des affaires justifiant l'avis du Président, la tenue de la session »⁶. Généralement la formation

¹ Article 1 Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

² Décision sur la nomination de trois juges au Tribunal administratif de l'Union Africaine, Doc. Ex CL 1427 (XLII).

³ *Idem*.

⁴ A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*, p. 426.

⁵ H. THIERRY, *op. cit.*, p.118.

⁶ Article 9 Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

de jugement se compose de trois personnes, un président et deux membres, titulaires ou suppléants : ce quorum est alors obligatoire¹.

Une session extraordinaire peut être convoquée par le Président si les affaires au rôle l'exigent². Il faut aussi préciser que « *le Tribunal ne peut siéger qu'en présence de ses trois membres, toutes les décisions sont prises à la majorité* »³. Il en résulte de ce système [comme de celui de l'ONU] qu'un jugement du Tribunal peut émaner de deux membres seulement et il en est ainsi lorsque les trois membres ne parviennent pas à s'accorder, le jugement procédant alors d'un vote de deux contre un⁴. A propos de son organisation interne, « *généralement, le tribunal élit son président, au moins pour un mandat d'une certaine durée afin d'éviter qu'il ait un rôle trop affirmé* »⁵. Ainsi, le Tribunal [administratif de l'UA] élit son Président parmi les juges titulaires pour une période deux ans. Le poste de Président est occupé par roulement⁶. Il entre immédiatement en fonction, son mandat est renouvelable⁷, le Président dirige les travaux du Tribunal et préside les audiences⁸. Cette organisation augure d'un dispositif classique d'une juridiction administrative internationale. Le TAUA s'inscrit donc apparemment dans la lignée des juridictions onusiennes.

La doctrine de l'ONU précise que les juges « *prennent l'engagement d'exercer leurs attributions en pleine impartialité et en toute conscience. Ils sont rémunérés par les Nations unies* »⁹. En ce qui concerne les émoluments et le financement des activités du TAUA, « *les dépenses du Tribunal ainsi que les indemnités nécessaires*

¹ A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*, p. 409.

² Article 7ii Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

³ Article 8 Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

⁴ H. THIERRY, *op. cit.*, p. 121.

⁵ A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*

⁶ Article 6 Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁷ Article 3 Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

⁸ Article 4 Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

⁹ G. GUILLAUME, *op. cit.*

*accordées par celui-ci sont à la charge l'organisation*¹. Les juges perçoivent une indemnité par jour de fonctions et leurs frais de déplacement sont à la charge de l'organisation². Au plan administratif, le Président la Commission *« prend les mesures nécessaires au fonctionnement du Tribunal administratif »*³. A cet effet, il met le personnel nécessaire à la disposition du Tribunal⁴ pour son fonctionnement optimal. En conséquence, l'administration du TAUA reposerait en principe sur un greffe dirigé par un Greffier en chef *« chargé de la direction administrative et de la gestion financière de la juridiction »*⁵. La juridiction administrative a opté pour *« un secrétaire administratif et du personnel nécessaire mis à sa disposition »*⁶. Le Secrétaire administratif du TAUA assure non seulement l'administration mais il communique également avec les différents acteurs impliqués dans la procédure devant le TAUA.

3. La procédure d'introduction des requêtes devant la juridiction administrative de l'Union Africaine

A propos de la procédure de recevabilité des requêtes déposées devant le Tribunal, elle obéit à une certaine conditionnalité. En effet, la décision doit avoir été contestée auprès de l'autorité compétente (1). Ensuite, elle doit obligatoirement respecter les délais établis par les textes réglementaires du TAUA (2). Lorsque ces pré conditions de recevabilité sont remplies, la requête peut effectivement intégrer le circuit de l'instruction et des débats (3).

3.1. La contestation de la décision administrative : un préalable à la recevabilité de la requête

La procédure suivie devant les juridictions administratives est régie par des règles spécifiques caractérisées par l'importance

¹ Article 9i Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

² Article 9ii Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

³ Article 8i Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁴ Article 8ii Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁵ R. GUILLIEN, J. VINCENT (dir), *op. cit.*, p. 315.

⁶ Article 5 Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

des éléments écrits par rapport aux éléments oraux ainsi que par ses traits inquisitoires¹. La procédure comprend deux branches : la procédure contentieuse (consistant à saisir le juge) et la procédure non contentieuse (ne pas saisir le juge)². Il s'agit dans cette contribution d'expliciter les modalités de saisine du juge administratif de l'UA. « *Les règles de recevabilité tendent à éviter les recours abusifs et gênants et à assurer le règlement rapide et impartial des affaires* »³. Les réclamations doivent être présentées par écrit, dans l'une des langues officielles de l'organisation, ou dans plusieurs éventuellement⁴. Les conditions de présentation des requêtes sont souvent précisées dans les règlements de procédure⁵. Devant le TAUA, « *la requête d'introduction d'instance est adressée au Tribunal par l'intermédiaire de son secrétaire dans [l'une des langues de travail de l'organisation]. Ladite requête comporte les renseignements sur la situation personnelle et administrative du requérant, les conclusions du requérant, un mémoire explicatif et les documents annexes* »⁶. Dans l'affaire AUAT/2022/007, le dossier contient, selon le TAUA, un mémoire explicatif et 13 documents annexes paginés de 1 à 137. Avant la présentation d'une requête au TAUA, le requérant doit avoir, dans un délai permettant de garantir la célérité de la procédure, demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans le cas où ce contrôle est requis⁸.

Dans le cas de l'UA, il est conseillé à « *chaque fonctionnaire d'essayer de résoudre à l'amiable les conflits avec ses collègues ou ses supérieurs hiérarchiques, toute plainte découlant des relations interpersonnelles, et de la mise en application des conditions d'emploi autres que les questions découlant d'une action disciplinaire, est présentée en première instance au supérieur hiérarchique qui fait tout son possible*

¹ R. GUILLIEN, J. VINCENT (dir), *op. cit.*, p. 494.

² R. CABRILLAC (dir.), *op. cit.*, p. 308.

³ A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*, p. 420.

⁴ *Idem*, p. 427.

⁵ *Ibid.*, p. 428.

⁶ Article 11-i-iv Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

⁷ AUAT, Récépissé de dépôt de plainte, Tribunal administratif de l'UA, 28 juin 2022.

⁸ P. BODEAU-LIVINEC, *op. cit.*, p. 316.

pour régler le problème à son niveau»¹. Dans le mémoire explicatif de l'affaire AUAT/2022/007 on peut lire que le requérant « *a soumis une demande d'application de la décision du Vice-Président de la Commission relative à sa mutation au Directeur de l'Administration et des Ressources Humaines (DARH) le 6 novembre 2018, sans suite, une lettre de rappel datée du 3 mars 2021 s'en suivra sans suite* » (p.5). Sans qu'aucune suite ne soit donnée. Et que, suivant l'inaction continue de la DARH, le requérant a donc soumis sa demande au Président de la Commission de l'UA le 22 avril 2022 ((p6).

Dans cette procédure devant le TAUA, il convient de rappeler que seule « *une requête non liée à une question disciplinaire n'est recevable que si le fonctionnaire ou l'employé intéressé a préalablement adressé, par lettre recommandée avec accusé de réception, un recours gracieux, à l'autorité hiérarchique compétente pour un nouvel examen* »². Autrement dit, le TAUA ne peut recevoir une plainte relative à une affaire de la compétence du Conseil de discipline qui joue également un rôle judiciaire puisqu'une décision de cette instance peut conduire aux sanctions. Aussi « *les statuts en vigueur précisent que les juridictions administratives doivent être saisies par un agent de l'organisation : fonctionnaire* »³. Toutefois, la jurisprudence donne un sens toujours plus large à la notion de fonctionnaire, tandis que, de son côté, l'administration est portée à étendre la garantie juridictionnelle aux nombreux experts de l'assistance technique⁴. De ce fait, le cas n° 2012-002 du TAUA concerne un ancien consultant d'une Agence de l'UA, justifiant donc l'extension des recours à d'autres catégories d'employés de l'organisation en position de prouver un lien contractuel.

¹ Article 63a Règlement du personnel de l'Union Africaine, adopté par la Conférence des Chefs d'Etat, Kampala, 25-27 juillet 2010.

² Article 13i Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

³ A. PLANTEY, F. LORiot, *op. cit.*, p. 413.

⁴ *Idem*.

3.2. Le délai comme condition de recevabilité d'une requête

Le système de recevabilité des requêtes devant les juridictions administratives internationales se compose des dispositifs de recours mis en place par l'Organisation à l'intention de ses fonctionnaires souhaitant contester une décision administrative qui touche aux conditions d'emploi¹. La possibilité est donnée aux requérants d'être conseillés ou représentés par un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire de toute organisation ayant reconnu la compétence du Tribunal ou de l'Organisation des Nations Unies ou par un avocat². Subséquemment, dans cette procédure à l'UA aussi, le requérant peut se faire assister ou représenté par un conseil³. Le Président de la Commission étant lui représenté par le bureau du Conseiller juridique de la Commission, faisant office d'avocat de l'organisation. « *La procédure administrative comporte deux étapes, offrant deux opportunités pour le fonctionnaire de voir la mesure reconsidérée, avec l'inconvénient conséquent de l'allongement des délais de procédure* »⁴. La contestation d'une décision administrative comprend plusieurs étapes, qui sont soumises à des délais stricts⁵. Le règlement du personnel de l'UA précise que « *si après examen, le Président ou l'autorité compétente de tout autre organe confirme la décision initiale ou si le fonctionnaire ne reçoit aucune réponse dans un délai de trente (30) jours, il est habilité à déposer, dans un nouveau délai de trente (30) jours, un recours auprès du Tribunal administratif selon la forme prescrite par le Règlement intérieur du Tribunal* » (art.63a). Selon beaucoup de statuts, les délais s'appliquent déjà au niveau du recours gracieux ou hiérarchique, le tribunal étant amené à vérifier si cette procédure a été correctement suivie⁶. Dans l'affaire AUAT/2017/001 le

¹ Y. RADİ, « La réforme du système de justice interne de l'organisation des Nations unies », *Revue française d'Administration publique*, vol.2, n°126, 2008, p. 308.

² *Idem*, p12.

³ Article 14iv Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁴ Y. RADİ, *op. cit.*, p. 314.

⁵ ONU, *op. cit.*, p.16.

⁶ A. PLANTEY, F. LORİOT, *op. cit.*, p. 421.

jugement mentionne effectivement que le requérant, ancien Secrétaire général du Parlement panafricain (PAP) a effectivement adressé une lettre de contestation à la résiliation de son contrat au Président de cette institution, une correspondance datée du 29 mai 2015 (p.1). Un mois plus tard, soit le 15 juin 2015, le Président du PAP confirmait par lettre sa décision¹, le requérant a donc déposé plainte au TAUAA le 23 février 2017². En principe, une demande administrative présentée après l'expiration du délai du recours contentieux est irrecevable³. La plainte relative à l'affaire AUAT/201/001 était présentée hors délai comme le précise le jugement ; le requérant aurait dû soumettre sa plainte au Tribunal « *au plus tard le 15 juillet 2015 alors qu'elle a été présentée au Tribunal près de deux années après* »⁴, elle fût donc jugée irrecevable par le TAUAA étant donné que la période de trente jours à la suite de la contestation de la décision auprès de l'autorité compétente ont été largement dépassés.

La jurisprudence administrative compte les délais selon des règles identiques en fait à celles des délais francs, malgré leur suppression⁵. Dans les trente jours à dater de la réception du recours gracieux, l'autorité hiérarchique compétente notifie au requérant sa décision définitive⁶. L'exigence d'une décision préalable de nature à lier le contentieux a l'intérêt de permettre à la juridiction de vérifier si le fonctionnaire a bien épuisé tous les moyens mis à sa disposition par son statut pour lui permettre d'obtenir le retrait ou la réformation de la mesure qui lui fait grief⁷. La requête introductive d'instance est [donc] déposée auprès du secrétaire dans un délai de trente jours. Ce délai court du lendemain de la notification de la décision définitive lésant le requérant et prise à son égard par l'autorité hiérarchique⁸. Autrement dit, à partir du jour de dépôt de la correspondance

¹ AUAT/2018/001 jugement du 2 juillet 2018, p1.

² *Idem*.

³ A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*

⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁵ R. GUILLIEN, J. VINCENT (dir), *op. cit.*, p. 208.

⁶ Article 13ii Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁷ A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*, p. 419.

⁸ Article 11-7iv Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

relatif au recours hiérarchique, le requérant dispose de soixante jours pour introduire sa requête auprès du TAUA. *« En revanche la jurisprudence a développé le concept de décision implicite, par lequel le silence ou l'inaction de l'administration constitue une décision »*¹. Subséquemment pour l'UA, *« le silence gardé, de l'autorité compétente pendant les trente jours qui suivent le dépôt du recours hiérarchique, est interprété en rejet implicite de la demande »*². L'introduction de la requête n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de la décision contestée³, autrement dit tant que le Tribunal n'a pas décidé sur la mesure contestée elle reste en vigueur. En termes de délai, la procédure fait des exceptions, il est *« porté à six mois dans le cas d'une requête introduite par un employé révoqué ayant déjà regagné son pays d'origine à la suite de cette révocation ; une personne qui a succédé mortis causa aux droits du fonctionnaire décédé ; le représentant légal d'un fonctionnaire incapable de gérer ses propres affaires »*⁴. On observe finalement qu'il n'y a pas de règle sans exception, dans le cas de la procédure du TAUA elles peuvent se justifier.

3.3. L'instruction et les débats devant le Tribunal Administratif de l'Union Africaine

La procédure est aussi en majeure partie écrite, sous réserve de débats qui, en séance même, permettent de reprendre et développer les arguments présentés au dossier et d'écouter des témoins⁵. Dans le contexte du TAUA, à la réception du dossier *« après s'être assuré que toutes les dispositions [de recevabilité] ont été observées, le secrétaire [administratif du Tribunal] transmet le dossier au Président de la Commission »*⁶. Il s'agit des dispositions relatives au délai et

¹ A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*, p. 418.

² Article 11-7iii Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

³ Article 15i Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁴ Article 11-8i-iii Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

⁵ A. PLANTEY, F. LORIOT, *op. cit.*, p426.

⁶ Article 11-6 Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

à la confirmation du refus de l'autorité compétente, autrement dit du Président de la Commission, à la suite d'un recours gracieux. En général, le Bureau du Conseiller juridique reçoit une copie parallèlement pour préparer la défense de l'organisation, en sa qualité de représentant et avocat de l'institution. A la suite de ces formalités, l'instruction à proprement parlé peut débuter. Dans l'affaire AUAT/2022/007, après avoir envoyé un accusé de réception au fonctionnaire et à son avocat daté du 25 juin 2022, le mémoire explicatif adressé au défendeur et à son représentant trois jours plus tard, la correspondance précisait que le défendeur disposait de trente jours pour présenter sa réplique au TAUU. Le 26 juillet 2022 par lettre 2022-007 le Bureau du Conseiller juridique précisant « *qu'étant donné qu'il n'avait encore obtenu, la totalité des pièces relatives à ce dossier, demandées au département des RH de la Commission, le représentant de l'institution demandait alors un délai supplémentaire de trente jours conformément* »¹ aux statuts et règlement du TAUU.

Comme suite de la procédure le 29 août 2022, le Bureau du Conseiller juridique transmettait son mémoire explicatif relatif à sa réplique dans l'affaire citée ci-dessus. Dans sa réponse en substance, le défendeur remettait, « *préalablement en cause, la recevabilité de la requête pour non observation des délais* »², par conséquent que « *le Tribunal rejette entièrement la plainte et les compensations qui en découlent* »³. Etant donné que, la procédure est dominée par le principe du contradictoire c'est-à-dire que chaque partie, et notamment le fonctionnaire, a le droit d'obtenir communication de l'ensemble du dossier⁴. Dans les trente jours qui suivent la réception de la réplique, le requérant peut déposer auprès du secrétariat des observations écrites sur la réplique, le requérant peut déposer auprès du secrétariat du

¹ Réponse du défendeur au Tribunal administratif de l'Union Africaine, affaire 2022-007, demandant une extension du délai de réplique, Addis Abeba, le 26 juillet 2022, p1.

² Réponse du défendeur au Tribunal administratif de l'Union Africaine, affaire 2022-007, Addis Abeba, le 29 août 2022, p6.

³ *Idem*, p7.

⁴ A. PLANTEY, F. LORiot, *op. cit.*, p. 425.

Tribunal des observations écrites sur la réplique, s'il le juge utile¹. En complément, le requérant et son avocat ont déposé un mémoire explicatif additionnel, « *demandant le maintien de la requête tout en démontrant sa recevabilité ainsi que les éléments de fonds de la requête* »². Malgré cela, le requérant a ajouté des pièces complémentaires au dossier pour justement soutenir cette plainte.

Les débats devant le Tribunal sont publics, mais le Tribunal peut décider qu'ils se déroulent à huis clos³, en général toute la procédure et l'instruction sont écrites, dans le cas du TAUU, les audiences sont plutôt rares. A cet effet, « *le Président, soit d'office soit à la demande de l'une ou de l'autre des parties, peut demander à ces dernières de fournir dans un délai raisonnable, des exposés supplémentaires* »⁴. Dans cette instruction la communication du dossier constitue une garantie fondamentale de la défense consistant en l'obligation pour l'administration de mettre à même toute personne liée à elle de prendre connaissance du contenu du dossier préalablement⁵. A cet effet, la communication préalable du dossier aux deux parties devra intervenir quinze jours au moins avant l'ouverture du procès⁶. Le droit que le Tribunal applique lorsqu'il statue sur les requêtes qui lui sont adressées n'inclut pas seulement les textes en vigueur au sein de l'organisation défenderesse (auxquelles il faut ajouter évidemment les règles contractuelles), mais également les principes généraux de droit et les droits fondamentaux de l'homme⁷. Etant donné que l'Union protège les droits

¹ Article 12-4 Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

² Observations du requérant sur la réponse du défendeur au Tribunal administratif de l'Union Africaine, affaire 2022-007, Addis Abeba, le 29 septembre 2022, p9.

³ Article 14i Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁴ Article 14i Règlement intérieur du Tribunal administratif ad hoc de l'OUA, Addis Abeba, septembre 1967.

⁵ R. GUILLIEN, J. VINCENT (dir), *op. cit.*, p134.

⁶ Article 14iii Statut du Tribunal administratif de l'OUA, Addis Abeba, novembre 1966.

⁷ <https://suepo.org/archive/Raimondi%20ILOAT%2090.pdf>. Consulté le 17 septembre 2023.

fondamentaux de l'homme, la dignité, la valeur et l'égalité des droits de tous ses fonctionnaires tels que définis par le présent Statut et par d'autres instruments juridiques internationaux juridiquement contraignants, ainsi que par d'autres instruments administratifs. Aucun fonctionnaire ne fera l'objet de discrimination dans l'exercice de ses fonctions à l'Union¹. La solution du litige résulte de l'instruction dans toute la mesure où celle-ci permet la preuve des allégations de chaque partie. La charge de la preuve est décisive². Les mémoires contradictoires, conformément à la procédure devant le Tribunal, étant soumis aux juges, il revient donc à ces personnalités de prononcer à partir des faits et les documents présentés tout au long de l'instruction et des audiences.

Conclusion

En conclusion, nous dirons qu'en tant qu'institution en consolidation, le TAUA s'impose progressivement comme juridiction administrative internationale malgré les difficultés. A partir des informations obtenues des fonctionnaires du secrétariat du TAUA, il faut préciser qu'en 2017 le TAUA a statué sur requêtes de trois (3), douze (12) en 2018, quatre (4) en 2019, trente-neuf (39) en 2020, dix (10) en 2021 et dix (10) en juin 2022. Depuis sa réactivation en 2015 jusqu'à décembre 2021 Le TAUA s'est prononcé sur soixante-seize (76) requêtes. Le délai moyen de traitement des dossiers depuis la reprise des activités du TAUA est de 18 mois du dépôt à la décision finale. Actuellement, il y a cinquante et deux (52) requêtes en attente de décision.

Depuis 2017, le TAUA a été confronté à de sérieux problèmes d'exécution des jugements. Par exemple, en juin de la même année, le TAUA a rendu trois ordonnances pour outrage. Car dans certaines affaires, il a été déterminé que la Commission de l'UA avait agi au mépris du Tribunal en n'exécutant pas dans les délais les jugements : T.T. (rendus le

¹ Article 3.2a Statuts du personnel de l'Union Africaine, Conférence des Chefs d'Etats, Kampala, 25-27 juillet 2010

² A. PLANTEY, F. LORiot, *op. cit.*, p. 426.

26 octobre 2015) ; ainsi que M.N. et A.L. (délivré le 15 septembre 2016). En fait, il peut s'agir là d'un effet relatif à l'action ou l'inaction de quelques personnes, non habituées à la culture de la justice ou plutôt habituées à l'impunité.

Ces jugements sont restés inexécutés pendant près de trois ans. Les retards ont été jugés déraisonnables et ont donné lieu à des dommages-intérêts punitifs contre l'Organisation. A ce niveau de la procédure il faut savoir que le TUA ne disposant pas d'un fond ou d'un budget pour indemniser les victimes, à la suite d'un jugement, la Commission doit se retourner vers les Etats membres (COREP) pour demander un budget supplémentaire. Chaque fois que l'UA perd un procès avec d'importantes compensations, le COREP avait tendance à prendre son temps. Pour inciter les Etats membres à accélérer le processus de mobilisation des ressources, les jugements sont désormais régulièrement rendus avec un intérêt de 5% imposé sur les sentences, qui passe à 10% pour les retards de plus de soixante jours retards. Autant dire que la collaboration entre les Etats membres et le Tribunal administratif de l'UA constitue un axe intéressant pour comprendre son impact sur le fonctionnement de la justice administrative de l'UA.

En outre, dans cette contribution consistant à faire découvrir aux juristes l'existence, l'organisation et la procédure d'introduction d'une requête auprès de cette juridiction administrative internationale, les perspectives ouvertes par cet article sont donc d'approfondir la question du ou des jugements qu'elle prononce tout, comme la question des recours, étant donné que ses instruments de procédure rappellent que les jugements de la juridiction sont définitifs.

Bibliographie

AUAT, Récépissé de dépôt de plainte, Tribunal administratif de l'UA, 28 juin 2022.

AUAT/2018/001 jugement du 2 juillet 2018.

D. BANGOURA, *L'Union Africaine face aux enjeux de paix, de sécurité et de défense, problématique générale*, projet de recherche de l'OPSA, Paris, avril 2002.

F. BOUAYAD-AGHA, L.H. HERNANDEZ, *Administration de la justice à l'organisation des Nations unies*, Genève, Corps commun d'inspection.

P. BODEAU-LIVINEC, « La réforme de l'administration de la justice aux Nations unies », *Annuaire français du droit international*, vol., 24, 2008.

R. CABRILLAC (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 7^{ème} éd., Paris, Juris-Classeur, 2016.

J. CHARPENTIER, B. SIERPINSKI, *Institutions internationales*, 18^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2012.

R. GUILLIEN, J. VINCENT (dir), *Lexique des termes juridiques*, 15^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2005.

G. GUILLAUME, « L'organisation des Nations unies et ses juges », *Revue Pouvoirs*, vol.2, n°109, 2004.

L. NZE BEKALE, « Le système institutionnel de l'Union Africaine : Entre théorisation et expérimentation de l'UN-gouvernance », *Revue internationale de droit et science politique*, vol., 2, n°2.

ONU, *Guide à l'usage des fonctionnaires pour le règlement des différends*, New York, Bureau de l'administration de la justice, 2021.

A. PLANTEY, F. LORiot, *Fonction publique internationale : Organisations mondiales et européennes*, Paris, CNRS Editions, 2005.

Y. RADI, « La réforme du système de justice interne de l'organisation des Nations unies », *Revue française d'Administration publique*, vol.2, n°126, 2008.

G. ROSSATANGA-RIGNAULT, « La Haine du droit dans tous ses (E)tats », *Palabres Actuelles, Revue de la Fondation Raponda-Walker*, n° 8, 2018.

UNESCO, *Rapport du Directeur Général sur les procédures du Tribunal administratif de l'OIT, notamment en matière de révision des jugements*, Conseil exécutif, 152^{ème} session, Paris, 27 août 1997.

Sites Internet consultés

www.au.int

www.courtecowas.org

www.suepo.org

www.sfdi.org

JOCELYNE DJEUYA TCHUPOU

(Université de Dschang, Cameroun)

LE RECOURS EN INTERPRÉTATION DES ARRÊTS DE LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Résumé

Le présent travail part de l'hypothèse qu'en raison du faible taux d'exécution des décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le législateur africain devait penser un instrument juridique capable de remédier à cette défaillance. C'est ainsi que le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples adopté en 1998 a non seulement conféré un caractère obligatoire aux décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples mais également un pouvoir d'interprétation de celles-ci. L'article 28 (4) dudit Protocole précise que « la Cour peut interpréter son arrêt ». Un regard panoramique sur la jurisprudence de la Cour révèle que le recours en interprétation échappe à l'originalité notamment en ce qui concerne les conditions de fond d'admission d'un tel recours. Ils convergent vers une finalité classique : celle de faciliter l'exécution des arrêts de la Cour. Toutefois, il convient de s'interroger, dans le cadre de la présente étude, sur l'attitude qu'adopte le juge africain lorsqu'il statue en matière de recours en interprétation des arrêts. La thèse défendue est que la position du juge n'est pas constante, tant en ce qui concerne la délimitation de son office qu'en ce qui concerne l'interprétation des conditions d'ouverture dudit recours. En conclusion, si la Cour reste flexible lorsqu'il s'agit de donner ouverture à un tel recours, les parties par contre demeurent réticentes à l'utiliser. Il est donc à espérer que le contentieux de l'exécution des décisions prévu dans le nouveau Règlement intérieur de la Cour provoquera davantage le déclenchement de cette procédure.

Mots clés

Recours en interprétation, Arrêts, Cour africaine, Recevabilité, Exécution des arrêts.

Abstract

This work is based on the assumption that due to low rate of execution of the decisions of the African Commission on Human and Peoples' rights, the African legislator had to think of a legal instrument capable of remedying this failure. Thus the Protocol to the African Charter on Human Charter on Human and Peoples's Rights establishing the African Court on Human and Peoples' Rights adopted in 1998 not only conferred a binding

character on the decisions of the African Court of Human Rights and Peoples but also a power to interpret it. Article 28 (4) of the Protocol specifies that the « Court may interpret its judgment ». A panoramic look at the Court's case-law reveals that recourse to interpretation lacks originality, particularly as regards the conditions for admitting such recourse. They converge towards a classic purpose: that of facilitating the execution of the judgments of the Court. However, in the context of this study, it is appropriate to question the attitude adopted by the African judge when ruling on appeals for the interpretation of judgments. The thesis defended is that the position of the judge is not constant both with regard to the delimitation of his office and with regard to the interpretation of the conditions for opening the said appeal. In conclusion, if the Court remains flexible when it comes to opening up such a remedy, the parties on the other hand remain reluctant to use it. It is therefore to be hoped that litigation on the enforcement of decisions provided for in the Court's new rules of procedure will further trigger the initiative of this procedure.

Keywords

Appeal for interpretation, Judgments, African Court, Admissibility, Execution of judgments.

Les arrêts de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après la Cour) ont l'effet de « force de chose jugée » puisqu'ils sont définitifs et ne peuvent faire l'objet d'appel¹. En ce sens, le Protocole² relatif à la création de la Cour africaine des droits de l'homme (ci-après le Protocole) pose l'obligation pour les Etats parties de se conformer aux décisions rendues par la Cour dans tout litige où ils sont en cause et à assurer l'exécution dans le délai fixé par la Cour³. Cela exige de la part de l'Etat de prendre toutes les mesures appropriées afin de remédier à une situation de violation d'un droit de l'homme ou des peuples et éventuellement le paiement d'une juste compensation ou l'octroi d'une réparation⁴. De pareilles mesures ont pour objectif de faire en sorte que la victime se retrouve dans la situation qui aurait été la sienne si les violations constatées n'avaient pas été

¹ Cf Article 28 (2) du Protocole.

² Le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a été adopté à Ouagadougou le 10 juin 1998.

³ Cf. Article 30 du Protocole.

⁴ Cf. Article 27 du Protocole.

commises¹. Ce qui confère à l'Etat une marge d'appréciation dans l'exécution des décisions de la Cour. Cette marge donne la possibilité à l'Etat d'opérer des choix quant aux mesures à adopter aux fins d'éliminer les violations constatées par la Cour². Dans cette perspective, l'Etat n'est pas laissé seul dans sa tâche mais reste guidé par les termes précis choisis par la Cour dans son arrêt³. Toutefois, il arrive parfois que ces termes ne soient pas clairs et précis pour les parties. Alors le Protocole admet la possibilité pour les parties de saisir la Cour d'un recours en interprétation. En ce sens l'article 28 (4) du Protocole indique que la Cour peut interpréter son arrêt.

Le recours en interprétation des décisions de juridictions internationales est également consacré dans les textes fondateurs de plusieurs juridictions internationales⁴, notamment la Cour internationale de justice⁵. Ce recours est tout aussi possible en matière arbitrale et même en dehors de toute précision dans la clause compromissoire⁶. Le Tribunal

¹ CADHP, Requête 001/2017, Alex Thomas c. République-Unie de Tanzanie, Arrêt du 28 septembre 2017.

² *Ibid.*

³ M. RAVALOSON, *La marge d'appréciation de l'Etat dans l'exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme*, Thèse, Université de Paris Sud, 2019, p. 3.

⁴ Si la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont prévu un mécanisme d'interprétation de leurs arrêts, cela ne peut se confondre avec un recours en interprétation au sens strict. Dans les deux systèmes ce mécanisme s'inscrit dans le cadre plus vaste de la procédure de suivi de l'exécution des décisions. En ce sens la démarche est distincte de celle d'un recours en interprétation des arrêts. Au niveau du système européen, c'est le Comité des Ministres (majorité des 2/3) qui saisit la Cour pour une question d'interprétation et au niveau interaméricain, c'est la Cour elle-même qui déclenche le contentieux d'exécution de ses arrêts ou contentieux d'interprétation. En ce sens, lire KANGINA SENG (B), « Le mécanisme de suivi des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : entre tatonnement et nécessité de s'affirmer », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, Presses universitaires de Caen, 2021, disponible sur le site internet : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03342884> ; Lire aussi pour le système européen, E. LAMBERT-ABDELGAWAD, « L'exécution des décisions des juridictions européennes (Cour de justice des communautés européennes et Cour européenne des droits de l'homme) », in *AFDI*, vol. 52, 2006, pp. 699-700.

⁵ Cf. Article 60 du Statut de la Cour internationale de justice.

⁶ Sur une analyse succincte de la question, lire P. DUMBERRY, « Le recours en interprétation des arrêts de la Cour internationale de justice et des

administratif des Nations Unies¹ considère sa compétence pour interpréter ses propres décisions comme inhérente à sa fonction judiciaire². Bien que l'on ne puisse systématiquement transposer ce raisonnement aux contentieux interétatiques³, il serait juste de signaler que ce recours participe d'une bonne administration de la justice⁴. La difficulté, dans le cadre de l'exécution des décisions des juridictions internationales, c'est que la mise en œuvre du jugement repose sur le consensualisme. L'ordre juridique international pose le principe suivant lequel les Etats sont tenus d'exécuter, de bonne foi, les obligations qui leur incombent en vertu des traités internationaux (*Pacta sunt servanda*)⁵, puisque contrairement à l'ordre juridique national, les juridictions internationales ne disposent pas du recours à la force publique pour faire exécuter leur décision en cas d'obstacle à l'exécution⁶. Il est donc nécessaire que les décisions de la

sentences arbitrales », *Revue Québécoise de droit international*, Vol. 13-2, 2000, pp. 208-211. V. également l'article 82 de la Convention de la Haye de 1907.

¹ Le Tribunal administratif des Nations Unies est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou de toute institution spécialisée reliée à l'Organisation des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires. V. Statut du Tribunal administratif des Nations Unies. Il s'agit d'une juridiction compétente en matière de contentieux de la fonction publique internationale et non en matière de règlement des conflits concernant les Etats.

² Crawford at al c., *The Secretary of the United Nations*, AT/DEC/61(1955), 1 *Judgement U.N Admin. Trib.* 335 (1958) cité par P. DUMBERRY, « Le recours en interprétation des arrêts de la Cour internationale de justice et des sentences arbitrales », op. cit., p. 210.

³ *Ibid.*, p. 210.

⁴ *Ibid.*, p. 203.

⁵ Cf. Article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi » ; R. KOLB, *La bonne foi en droit international public : Contribution à l'étude des principes généraux de droit*, Graduate Institute publications, Genève, 25 juin 2015, 800 pp.

⁶ Les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme ont institué des mécanismes de suivi et de surveillance des décisions des juridictions concernées. Il s'agit soit d'un organe politique (Cour européenne des droits de l'homme, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples), soit d'un organe judiciaire (Cour interaméricaine des droits de l'homme). Il s'agit de modèle de type non coercitif dont l'ambition est d'exercer une certaine

Cour soit claires pour en faciliter l'exécution par l'Etat. En cas d'obscurité de la décision ou d'interprétations divergentes, toute partie a la possibilité de saisir la Cour d'une demande en interprétation.

Le recours en interprétation se définit comme un recours tendant à faire déterminer le sens et la portée d'un acte ou d'une décision¹. Pour Jean Salmon, il existe deux types de recours en interprétation selon leur objet. Il peut d'abord s'agir de l'interprétation d'un acte qui émane d'un autre organe que la juridiction saisie pour l'interpréter², il peut aussi s'agir de l'interprétation par un organe juridictionnel d'une décision qu'il a lui-même rendue. Seule la seconde hypothèse nous intéresse ici puisqu'il s'agit pour la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples de clarifier le sens et la portée d'un arrêt³ qu'elle a elle-même

pression « *politique ou judiciaire* » sur les Etats afin de vaincre leur réticence. Lire E.L. ABDELGAWAD, « L'exécution des décisions des juridictions internationales des droits de l'homme : vers une harmonisation des systèmes régionaux », *Anuario colombiano de derecho internacional*, Bogota, Vol. 3 Especial, 2010, pp. 5-55.

¹ J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 950.

² V. par exemple le cas en droit communautaire du recours spécifique dit « renvoi préjudiciel » pour l'interprétation des actes du droit communautaires (article 234 CE, ex-article 177 du traité CE ; v. également article 26 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC) ; Une telle hypothèse avait également été envisagée par la Commission de droit international s'agissant de l'interprétation des sentences arbitrales par la Cour internationale de justice particulièrement lorsque le tribunal arbitral ayant rendu la décision était *functus officio*. Mais ces initiatives sont restées au stade d'un simple « Modèles de Règles » Voir E. ZOLLER, « Observations sur la révision et l'interprétation des sentences arbitrales », *AFDI*, vol. 24, 1978, p. 328.

³ Selon l'article 28 (4) du Protocole, seuls les arrêts de la Cour peuvent faire l'objet d'un tel recours. La notion d'arrêt quant à elle désigne selon le dictionnaire de droit international la décision ayant force obligatoire rendue par une juridiction internationale et portant sur certains objets précis (J. SALMON, *op. cit.*, p. 92). Selon la doctrine majoritaire, un avis consultatif ainsi qu'une ordonnance en indication de mesures conservatoires ne peuvent faire l'objet d'un recours en interprétation en raison de leur caractère non obligatoire et non définitif de ceux-ci (Lire les observations de P. DUMBERRY, « Le recours en interprétation des arrêts de la Cour internationale de justice et des sentences arbitrales », *op. cit.*, p. 206. Toutefois, il est loisible de constater que dans l'affaire de la Frontière terrestre et maritime (Cameroun c. Nigéria), la Cour internationale de justice a admis qu'un recours en

rendue¹. L'article 28 du Protocole est clair sur ce point puisqu'il souligne que « la Cour peut interpréter son arrêt ». Il convient de relever que l'interprétation des décisions est distincte de l'interprétation des traités. On ne saurait utiliser sans discernement, les méthodes générales d'interprétation des traités aux fins d'interpréter une décision de justice². Les secondes étant soumises à des règles plus strictes que celles gouvernant les premières. En effet, l'interprétation des traités implique la recherche de la commune intention des parties. Il peut alors être utile de chercher la preuve de cette intention dans des documents préparatoires ou même dans la pratique subséquente des Etats. Mais, en ce qui concerne l'interprétation des arrêts, l'intention des parties n'est d'aucune utilité³. C'est l'intention du juge qui compte et, à ce chapitre, n'est utile que l'examen des documents qui composent la décision⁴. Il faut tenir compte de la portée, du sens et du but de la décision initiale⁵. Ainsi l'arrêt ou la décision à interpréter constitue la limite extérieure à partir de laquelle s'exerce l'office du juge⁶. Pour ZOLLER,

interprétation pouvait également porter sur un arrêt prononcé sur des exceptions préliminaires. Dans cette affaire, la Cour internationale de justice a fait ici une interprétation large de la notion d'arrêt en se fondant sur l'article 60 du Statut de la Cour : « ...Il s'ensuit qu'un arrêt prononcé sur des exceptions préliminaires peut, tout comme un arrêt prononcé sur le fond, faire l'objet d'une demande en interprétation. », V. *Demande en interprétation de l'arrêt du 11 juin 1998 en l'affaire de la Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria)*, Exceptions préliminaires (Nigéria c. Cameroun), arrêt, CIJ. Recueil 1999, du 25 mars 1999, pp. 31 et ss. Spéc. par. 10.

¹ Cf. CADHP, Aff. Mohamed Abubakari c. République Unie de Tanzanie, Requête 002/2017, 28 septembre 2017 ; V. également CADHP, Aff. Alex Thomas c. République Unie de Tanzanie précitée.

² Les auteurs desdits actes étant distincts. L'interprétation du traité porte sur un acte bilatéral ou multilatéral tandis que l'interprétation des décisions d'un tribunal porte sur un acte unilatéral.

³ E. ZOLLER, « Observations sur la révision et l'interprétation des sentences arbitrales », op. cit., p. 348.

⁴ *Ibid.*, p. 348.

⁵ *Ibid.*, p. 348.

⁶ C'est la raison pour laquelle, la doctrine qualifie la compétence des juridictions internationales en matière d'interprétation des arrêts, de compétence incidente par opposition à la compétence dite principale. Voir Y. DUMBERRY, « Le recours en interprétation des décisions de la Cour internationale de justice et des sentences arbitrale », op., cit., pp. 207-208.

l'interprétation d'une décision (sentence arbitrale) présente une spécificité marquée puisque non seulement elle ne se développe que dans les limites de la chose jugée, mais encore, elle ne peut viser qu'à préciser la véritable intention du juge¹. Aussi, lorsque le juge va au-delà de la limite de la chose jugée, y a-t-il des raisons de penser que l'on ne se situe plus dans le cadre d'un recours en interprétation « au sens strict » ou plus simplement, il y a dénaturation du pouvoir d'interprétation². Il est à la base du recours en interprétation que ce dernier ne doit servir qu'à éclaircir le sens et la portée d'une décision et non pas à la compléter ou la modifier puisqu'il s'agit d'une décision définitive ayant force de chose jugée³. Dans l'affaire de l'interprétation des arrêts n° 7 et 8 relatifs à l'Usine de Chorzow, la Cour permanente de justice internationale avait décrit que « la Cour écarte dans ses interprétations toute appréciation de faits autres que ceux qu'elle a examinés dans l'arrêt qu'elle interprète, et en conséquence, tous faits postérieurs à cet arrêt. (...) Elle se borne à expliquer par l'interprétation ce qu'elle a déjà dit et jugé »⁴.

Il ne peut y avoir de recours en interprétation des arrêts que s'il y a effectivement matière à interpréter. La demande en interprétation doit avoir un objet précis. Le caractère précis d'une demande n'est d'ailleurs qu'une règle générale de toute procédure et c'est la suite de l'examen de l'affaire qui décide du sort de la requête⁵. Depuis le Règlement intérieur de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples de 2010⁶, il est admis qu'une demande en interprétation n'est déclarée recevable que si elle remplit les

¹ E. ZOLLER, « Observations sur la révision et l'interprétation des sentences arbitrales », *op. cit.*, p. 349.

² *Ibid.*, p. 345.

³ V. Cour ADHP, affaire Thomas c. Tanzanie (arrêt interprétatif), Requête 001/2017, arrêt du 28 septembre 2017, par. 30 ; V. également Cour ADHP aff. Abubakari c. Tanzanie (arrêt interprétatif), requête 002/2017 arrêt du 28 septembre 2017, par. 30.

⁴ CPJI, *Interprétation des arrêts n° 7 et 8 (Usine de Chorzow)*, 1927, série A, n° 13, p. 21.

⁵ E. ZOLLER, « Observation sur la révision et l'interprétation des sentences arbitrales », *op. cit.*, p. 336.

⁶ V. article 66 du Règlement intérieur de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples du 2 juin 2010.

trois conditions suivantes : être déposée dans un délai de douze (12) mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt ; avoir pour objectif de faciliter l'exécution de l'arrêt et indiquer avec précision le ou les point (s) du dispositif de l'arrêt dont l'interprétation est demandée¹.

Depuis son opérationnalisation en 2006, la Cour n'a eu jusqu'à présent à se prononcer au sujet de quatre (4) demandes en interprétation². Il s'agit des affaires Urban MKandawire³, Alex Thomas⁴, Mohamed Abubakari⁵ et Actions pour la Protection des Droits de l'Homme⁶. Il faut relever ici que du point de vue quantitatif, le recours en interprétation a connu son âge d'or en 2017 avec le prononcé de trois (03) arrêts en interprétation sur les quatre (04), objet de la présente étude⁷. Il convient également de préciser que des quatre (04) arrêts, seuls deux (02) ont été déclarés recevables et ont fait l'objet d'un examen au fond par la Cour. Il s'agit des affaires Mohamed Abubakari et Alex Thomas.

Malgré ce nombre relativement limité de décisions, il est possible de dégager à cet égard une tendance générale en matière de recevabilité du recours par le juge. Un regard panoramique de la jurisprudence révèle que le recours en interprétation échappe à l'originalité en ce qui concerne les conditions de fond d'admissibilité d'un tel recours⁸. Elles

¹ Ces conditions sont reprises *expressis verbis* à l'article 77 du Règlement intérieur de la Cour (nouveau) du 1^{er} septembre 2020.

² L'étude couvre la Période allant de 2006 à 2019.

³ Cour ADHP, aff. Urban Nkandawire c. Malawi (Révision et interprétation), 28 mars 2014.

⁴ Cour ADHP, aff. Alex Thomas c. Tanzanie (arrêt interprétatif), Requête 001/2017, 28 septembre 2017.

⁵ Cour ADHP, aff. Mohamed Abubakari c. Tanzanie (arrêt interprétatif), Requête 002/2017, 28 septembre 2017.

⁶ Cour ADHP, Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) c. Côte d'Ivoire (arrêt en interprétation), Requête 003/2017, 28 septembre 2017.

⁷ Chose curieuse, l'examen de ces requêtes a eu lieu à la même date alors qu'elles n'ont pas été déposées au même moment.

⁸ Dans la jurisprudence internationale, ces conditions avaient déjà été ébauchées pour la première fois par la CPIJ dans l'affaire de l'Usine de Chorzow. Il est généralement admis que la demande en interprétation n'est recevable que si certaines conditions sont remplies « *il faut qu'il y ait contestation sur le sens et la portée d'un arrêt de la Cour ; il faut que la demande vise une interprétation de l'arrêt.* », CPIJ, Interprétation des arrêts nos 7 et 8 (Usine de Chorzow), 1927 (Sér. A), n°13, *op. cit.*, p. 10.

convergent vers une finalité classique : celle de faciliter l'exécution des arrêts de la Cour¹. Toutefois, la présente discussion vise à rechercher si en pratique, la Cour reste fidèle à la mission qui lui a été assignée par le législateur de l'Union africaine. D'où la question suivante : comment se comporte le juge lorsqu'il statue en matière de recours en interprétation de ses arrêts ? La thèse défendue est que la position du juge n'est pas constante tant en ce qui concerne la délimitation de son office qu'en ce qui concerne l'interprétation des conditions d'ouverture de ce recours. Il lui arrive parfois de rester énigmatique, d'être parfois souple ou simplement d'aller au-delà de la mission qui lui a été confiée. Ce sont ces différentes positions qui seront examinées dans le cadre de ce travail. En s'appuyant sur la jurisprudence et sur l'exégèse des textes gouvernant la compétence de la Cour en la matière, cette étude tentera de démontrer que contre toute vraisemblance, le juge éprouve des difficultés à délimiter son office en matière de recours en interprétation des arrêts (I), mais aussi demeure souple lorsqu'il s'agit de l'examen des conditions de recevabilité dudit recours (II).

I. Une interprétation incertaine dans la délimitation de l'office de la Cour

L'article 28 (4) du Protocole confère à la Cour une compétence d'interprétation de ses arrêts. C'est dire que la demande en interprétation doit porter sur un arrêt initial de la Cour. Il s'agit en réalité de rechercher des précisions quant au sens et à la portée de ce qui a été décidé avec force obligatoire dans cet arrêt². L'autorité de la chose jugée est d'une importance essentielle. C'est elle qui limite le recours en interprétation. Toute demande qui n'aurait pas pour objectif de faciliter l'exécution de l'arrêt initial ne peut donner

¹ Pour reprendre la Cour Permanente de Justice Internationale, la demande en interprétation a pour finalité de permettre à la Cour de préciser au besoin ce qui a été décidé avec force obligatoire dans un arrêt, CPJI, *Interprétation des arrêts nos 7 et 8 (Usine de Chorzow)*, *op. cit.*, p. 10.

² V.CPJI, *L'affaire de Chorzow précitée*, p. 10 ; CIJ, *aff. du Plateau continental, précitée*, p. 218.

ouverture à un tel recours¹. A l'évidence, la Cour semble se positionner sur cette voie (B) même s'il faut reconnaître que ses premiers pas se sont caractérisés par une sorte de flottement dans la circonscription de son office (A).

A. L'extension initiale de l'office du juge

Il est à la base même du recours en interprétation que ce dernier ne doit servir qu'à élucider le sens de ce qui n'est pas clair dans un arrêt et ne doit jamais rechercher autre chose que l'explication de ce qui a déjà été jugé avec force obligatoire². Ainsi, le pouvoir du juge est limité *ratione materiae* par la décision initiale. Il n'a pas à utiliser cette compétence (interprétation) à d'autres fins. Comme le précise De Visscher, « l'arrêt soumis à l'interprétation est le cadre dans lequel celui-ci se meut et d'où il ne lui est jamais permis de sortir »³. Pourtant dans la première décision qu'elle a rendue⁴, la Cour est allée au-delà de sa compétence en matière d'interprétation des arrêts⁵ pour exercer sa mission principale de juridiction de protection des droits de l'homme tant en matière contentieuse (1) qu'en matière consultative (2).

1. Une utilisation du recours en interprétation comme cadre d'exercice de la compétence principale de la Cour en matière contentieuse

La compétence de la Cour en matière d'interprétation des décisions se présente comme une compétence « incidente »⁶ par opposition à une compétence dite

¹ V. Cour ADHP, aff Urban Nkamdawire (révision et interprétation) précitée.

² C. De VISSCHER, Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public, Paris, Pedone, 1963 cité par DUMBERRY (P), « Le recours en interprétation des arrêts de la Cour Internationale de Justice et des sentences arbitrales », *op. cit.*, p. 214.

³ *Ibid.*, p. 217.

⁴ V. Aff. Urban Mkandawire (révision et interprétation), *op. cit.*

⁵ C'est la remarque faite par le juge NIYUNGECO, affaire Urban Mkandawire, Opinion individuelle. On pourrait donc avancer l'idée d'une compétence *ultra vires* ou d'une dénaturation du pouvoir d'interpréter.

⁶ La compétence « incidente » peut être simplement définie comme celle qui englobe tous les pouvoirs de la Cour en vue de s'acquitter de sa compétence « principale »,

« principale »¹. Elle prend sa source de l'existence d'une décision antérieure rendue par la Cour. Elle doit porter nécessairement sur ce qui a été jugé avec force obligatoire dans l'arrêt initial². Selon le Règlement intérieur de la Cour africaine, l'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'au dispositif³, mais non à ses motifs⁴.

Dans l'arrêt Urban Mkandawire, la Cour constate avec pertinence que toutes les questions posées par le requérant⁵ n'ont aucun lien avec le dispositif de l'arrêt antérieur⁶ et, par conséquent, décide de rejeter la requête au stade de la recevabilité⁷. En dépit de cette conclusion négative, la Cour a tout de même tenu à poursuivre l'examen d'un certain nombre de questions posées par le requérant. Dans cette veine, elle indique que deux points méritent des éclairages afin de « dissiper » tout doute⁸. Sur le premier point, le requérant demande l'interprétation de la date de l'arrêt au regard des articles 28 (1) du Protocole et 59 (2) du Règlement intérieur de la Cour, et pose à la Cour la question de savoir si

soit d'examiner et de trancher les points de droit et de fait constituant le fond d'une affaire. Lire en ce sens, ABI-SAAB (G), *les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale*, Paris, Pedone, 1967, p. 84.

¹ La compétence principale ou ordinaire de la Cour est inscrite aux articles 3 et 4 du Protocole.

² V. CPJI, aff. de Chorzow, *op. cit.*, p. 11.

³ V. article 66 (2) du Règlement intérieur ancien de la Cour repris à l'article 77 (2) du Règlement intérieur nouveau

⁴ Pour le juge international, il est possible, sous certaines conditions d'invoquer les motifs d'une décision à l'appui d'une demande en interprétation d'un arrêt d'une juridiction. Dans l'affaire de la Frontière terrestre (Cameroun-Nigéria), la Cour a clairement établi que « toute demande en interprétation [...] ne peut concerner les motifs que dans la mesure où ceux-ci sont inséparables du dispositif », CIJ, aff. de la Frontière terrestre et maritime (Cameroun c. Nigéria), *op. cit.*, par. 10-11.

⁵ Le requérant a soulevé en tout huit (8) points à la Cour sur lesquels il attendait des éclaircissements

⁶ Cour ADHP, aff. Urban Mkandawire c. Malawi, recevabilité, 21 juin 2013.

⁷ La Cour précise que la requête ne respecte pas les dispositions de l'article 66 en ce sens qu'elle n'indique pas avec précision le ou les points du dispositif de l'arrêt dont l'interprétation est demandée. Bien au contraire, la requête est de manière générale incohérente et incompréhensible. Les huit points soulevés par le requérant ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une demande en interprétation étant donné qu'ils ne portent pas sur le dispositif de l'arrêt.

⁸ V. Aff. Urban Mkandawire (révision et interprétation), *op. cit.*, par. 4.

elle s'est conformée à ces deux dispositions en rendant son arrêt le 21 juin 2013, soit onze (11) jours après la date réglementaire, qui était le 10 juin 2013¹. Dans la seconde question, le requérant demande l'interprétation de la date de l'arrêt en vertu de l'article 15 (2) du Règlement intérieur de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (IACHR) en indiquant qu'alors qu'à l'audience publique, il avait comparu devant neuf juges, l'arrêt mentionne qu'il a été rendu par dix (10) juges². A ces deux questions, la Cour prend la peine de répondre avec une patience déconcertante³. En ce qui concerne la première question, la Cour examine la règle des 90 jours en relevant que ce délai commence à compter à la clôture des délibérations et que la date à laquelle celle-ci se termine « est une affaire interne à la Cour »⁴. Quant à la seconde question, la Cour « reconnaît qu'une erreur typographique s'est glissée dans l'arrêt et qu'il devait y être indiqué six et trois juges au lieu de sept et trois juges, et un corrigendum a été publié ». A la fin, la Cour conclut, ce qui relève de l'évidence, que ce point ne peut faire l'objet d'interprétation⁵.

Il est aisé de se rendre compte qu'en fournissant des éclairages à tous ces points, la Cour donne l'impression non pas d'interpréter un arrêt, mais plutôt des dispositions des instruments internationaux des droits de l'homme et particulièrement l'article 28 (1) du Protocole. Pourtant, il s'agit d'une compétence qu'elle doit exercer à titre principal et non au détour d'une demande en interprétation du dispositif d'un arrêt. En ce sens, la demande en interprétation a fourni à la Cour un prétexte pour exercer sa compétence principale en matière de protection des droits de l'homme. En ce sens, le Juge Niyungeko relève dans son opinion individuelle jointe à l'arrêt que, la Cour n'a pas à exercer sa mission d'interprétation des instruments juridiques de protection des droits de l'homme de manière incidente⁶. Il s'agit d'une mission qu'elle doit exercer à titre

¹ V. le point (f).

² V. le point (h) soulevé par le requérant.

³ V. les paragraphes 8 et 9 de l'arrêt.

⁴ V. par. 8 de l'arrêt.

⁵ V. par. 9 de l'arrêt.

⁶ V. Opinion individuelle : NIYUNGEKO, par. 9.

principal et autonome¹ dans le cadre de sa compétence contentieuse². Ainsi la Cour est allée au-delà de sa compétence en décidant de donner des éclaircissements sur des points qui n'avaient rien à voir avec le dispositif de l'arrêt. Pour les juges Niyungeko et Ouguerouz, la Cour aurait dû s'arrêter à la déclaration d'irrecevabilité de la requête³ puisque comme elle le reconnaît elle-même, les points mentionnés par le requérant ne pouvaient faire l'objet d'interprétation⁴. Aussi, la Cour n'avait pas à traiter de toutes ces questions dans le cadre de ce recours.

Nous sommes d'avis avec ces deux juges qu'en apportant des réponses à ces deux questions, la Cour nous livre non seulement une interprétation imparfaite des instruments internationaux des droits de l'homme⁵, mais surtout, elle s'est située en dehors du champ de sa compétence en matière d'interprétation des arrêts⁶. On dirait même qu'elle est allée plus loin en apportant des solutions à des questions « nouvelles » dont la Cour n'avait pas été saisie par les parties lors de l'arrêt initial et qui n'avaient dès lors pas fait l'objet d'une décision de sa part⁷. En d'autres termes

¹ *Ibid*, par.9.

² La compétence contentieuse de la Cour est prévue à l'article 3 (1) du Protocole. Cet article est libellé ainsi qu'il suit : « *La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du présent Protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les Etats concernés* ».

³ Opinion individuelle : NIYUNGEKO, par. 6 et 14 ; Opinion individuelle : juge OUGUERGOUZ, *op. cit.*, par 4 et 7.

⁴ Cour ADHP, aff. Urban Mkandawire, *op., cit.*, par. 6 et 7. Pour la Cour, l'arrêt initial n'impose aucune obligation positive susceptible d'être exécutée.

⁵ Pour le juge OUGUERGOUZ, l'interprétation de l'article 28 (1) du Protocole donnée par la Cour est obscure. V. Opinion individuelle, par. 5. Pour le juge NIYUNGEKO, l'interprétation de l'article 28 (1) fourni par la Cour est incomplète puisqu'elle ne respecte par les « *règles de l'art* » prévues aux articles 31 à 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

⁶ V. Opinion individuelle : juge NIYUNGEKO, *op. cit.*, par. 14.

⁷ Même la Cour internationale de justice ne s'est pas encore permis une telle liberté. V. C.I.J., Demande d'interprétation de l'arrêt du 20 novembre 1950 dans l'affaire du Droit d'asile (Colombie c. Pérou), 1950, Rec. 395, p. 403. Dans cette affaire, le juge international précisa que « *l'interprétation ne saurait en aucun dépasser les limites de l'arrêt telles que les ont tracées d'avance les conclusions des parties* » ; lire aussi DUMBERRY (P), « Le recours en interprétation des arrêts de la Cour Internationale de Justice et des sentences arbitrales », *op. cit.*, p.221.

les libertés que s'octroie la Cour pourraient-elles s'identifier en un pouvoir de reformation de ses décisions ? On ne le pense pas puisque non seulement le Protocole ne lui accorde pas un tel pouvoir¹ mais également parce que les questions posées paraissent incohérentes et incompréhensibles² et n'ont aucun lien avec le dispositif de l'arrêt. La position qu'adopte la Cour dans cette affaire est ambiguë puisqu'elle n'explique pas pourquoi elle a choisi d'interpréter ces deux points en particulier³. Si, *in fine*, elle reconnaît qu'elle n'a pas à interpréter ces points mais qu'elle le fait quand même, cela révèle une sorte de flottement dans sa jurisprudence. Dans cette espèce, le juge contourne les limites du recours en interprétation et se positionne comme un juge ordinaire aussi bien en matière contentieuse que consultative.

2. Une utilisation du recours en interprétation comme cadre d'exercice de la compétence principale de la Cour en matière consultative

Dans l'affaire de l'Interprétation des arrêts n°7 et 8 relatifs à l'Usine de Chorzow, la Cour avait solennellement déclaré que « l'interprétation [...] ne peut avoir effet obligatoire que dans les limites de la décision de l'arrêt interprété »⁴. Or dans l'affaire Urban Mkandawire⁵, les questions sur lesquelles se penche le juge n'ont rien à voir avec le dispositif de l'arrêt initial. A titre de rappel, il faut signaler que le dispositif de l'arrêt initial⁶ porte sur l'irrecevabilité de la requête pour non-épuisement des voies de recours internes par le requérant⁷. Il convient de relever

¹ V. Article 28 (2) du Protocole « [l'arrêt de la Cour] est définitif et ne peut faire l'objet d'appel ».

² C'est la Cour qui le souligne dans son arrêt. V. par.7.

³ Puisqu'en réalité le requérant a soulevé huit (8) points. V. également Opinion individuelle, juge OUGUERGOUZ, *op. cit.*, par. 5, V. aussi Opinion individuelle, juge NIYUNGEKO, *op. cit.*, par. 7.

⁴ CPJI, aff. de l'Interprétation des arrêts n° 7 et 8 relatifs à l'Usine de Chorzow, *op. cit.*, p. 21.

⁵ Cour ADHP, aff. Urban Mkandawire (révision et interprétation), *op. cit.*.

⁶ Cour ADHP, affaire Urban Mkandawire (recevabilité), *op. cit.*

⁷ Il convient de rappeler succinctement les faits dans cette affaire pour mieux comprendre la position ambiguë du juge dans le cadre de ce recours en interprétation. A la suite de son licenciement en tant que chargé de Cours à

à juste titre à la suite de la Cour que tel qu'il est présenté, le dispositif n'impose aucune obligation positive susceptible d'être exécutée¹. Aussi les points examinés par le juge dans son arrêt en interprétation ne peuvent portés sur le dispositif de l'arrêt initial et par conséquent ne peuvent avoir de caractère obligatoire. Il est à présent utile de s'interroger sur la portée de cet arrêt en interprétation qui, à l'évidence, ne se déploie pas dans le cadre des limites de la chose jugée.

Il pourrait s'agir à notre sens d'un avis donné par la Cour puisque cette dernière admet les demandes du requérant comme des demandes d'« avis de la Cour, sur un certain nombre de questions »². Elle semble s'arc-bouter à cette position en indiquant plus loin que ces différents éclairages ont pour but de dissiper tout doute dans l'esprit du requérant³. En d'autres termes la Cour a donné un avis sur l'interprétation des articles 28 (1) du Protocole et 59 (2) du Règlement intérieur. Cette thèse est corroborée par le juge NIYUNGEKO dans son opinion individuelle⁴. Ce dernier admet que la Cour a exercé une compétence consultative dans le cadre de cet arrêt⁵.

Ainsi, on se pose la question de savoir si le juge était compétent pour se prononcer par la voie d'un avis dans le cadre de cette affaire. La réponse est assurément négative. On constate à la lecture de l'article 4 du Protocole que la compétence de la Cour en matière d'avis consultatif est une compétence que la Cour exerce à titre principal et de manière autonome et ce à la demande des Etats membres de l'OUA, de

l'Université du Malawi qu'il qualifie d'abusif, le Sieur Mkandawire saisit les juridictions nationales. Toutefois, n'étant pas satisfait des décisions prises par celles-ci, il va saisir la Commission africaine des droits de l'homme et ensuite la Cour. Il avance à l'appui de sa requête la violation par l'Etat défendeur des dispositions des articles 4, 5, 7, 15 et 19 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après la Charte). Après avoir résumé la manière dont les diverses juridictions nationales ont à plusieurs fois traité l'affaire, la Cour conclut en substance que le requérant n'avait pas épuisé les voies de recours internes⁷ et par conséquent déclare la requête irrecevable.

¹ Cour ADHP, aff. Urban Mkandawire (révision et interprétation), *op. cit.*, par. 6.

² Cour ADHP, aff. Urban Mkandawire (révision et recevabilité), *op. cit.*, par. 7.

³ V. Cour ADHP, aff. Urban Mkandawire, *op. cit.*, par. 8.

⁴ Opinion individuelle, *op. cit.*, par 9-10. Pour le juge « [...] il s'agissait pour la Cour de donner un avis consultatif... ».

⁵ *Ibid.*

l'OUA, des organes spécialisés de l'OUA ou de toute organisation internationale africaine qui remplit les conditions fixées par ledit article¹. A cet égard, il convient de noter à la suite du juge NIYUNGÉKO qu'au regard des termes clairs de l'article 4 du Protocole, la demande d'avis consultatif ne peut émaner d'un individu², et que parallèlement, la compétence de la Cour en matière d'avis consultatif n'est pas une compétence incidente, qui est exercée au détour d'une demande d'interprétation des décisions³. *In fine*, on dirait que les conditions de demande d'avis consultatifs sont posées à l'article 4 (1) et (2) du Protocole et non à l'article 28 (4) dudit instrument juridique.

On se rend compte qu'en réalité, la demande en interprétation est un prétexte pour la Cour pour rendre un avis sur certaines questions concernant les instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme. C'est la raison pour laquelle la Cour use d'une certaine pédagogie et non de son impérium judiciaire comme l'exigent les termes de l'article 27⁴ du Protocole lorsqu'elle statue dans le cadre d'un arrêt. On pourrait donc affirmer sans risque de se tromper que la Cour a statué *ultra vires*⁵. La Cour s'est laissée prendre au piège du requérant puisqu'il est clair que sa demande ne portait nullement sur le dispositif de la décision initiale⁶. La décision

¹ Selon l'article 4 (1) du Protocole, une demande d'avis consultatif est faite à la demande d'un Etat membre de l'OUA, de l'OUA, de tout organe de l'OUA ou d'une organisation africaine reconnue par l'OUA, la Cour peut donner un avis sur toute question juridique concernant la Charte ou tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme, à condition que l'objet de l'avis ne se rapporte pas à une requête pendante devant la Commission. V. également l'article 82 du Règlement intérieur.

² Opinion individuelle, *op. cit.*, par. 10.

³ *Ibid.*, par. 10.

⁴ Selon l'article 27 du Protocole, la Cour peut ordonner toutes les mesures appropriées afin de remédier à une situation de violation des droits de l'homme.

⁵ C'est d'ailleurs ce qui ressort de la lecture des opinions individuelles émises par les juges NIYUNGÉKO et OUGUERGOUZ lorsqu'ils précisent que la Cour n'avait pas à répondre de toutes ces questions.

⁶ Pour le juge NIYUNGÉKO, les questions posées ne constituent même pas des « *obiter dicta* », Opinion individuelle, *op. cit.*, par. 8.

rendue par la Cour n'est pas un arrêt en interprétation au sens strict¹.

A la lumière de ces développements, il est évident que la Cour peine à circonscrire l'étendue de son office en matière d'interprétation des arrêts. Elle a d'abord délimité *stricto sensu* sa compétence en matière d'interprétation de ses arrêts en rejetant la demande du requérant au motif que celle-ci ne porte pas sur le dispositif de l'arrêt², mais par la suite elle est allée au-delà de sa compétence en accueillant favorablement certaines questions qui n'avaient rien à voir avec le dispositif de l'arrêt. On y voit une sorte de fluctuation dans sa décision qui selon le juge Ouguerouz ne devrait pas se reproduire³. Le juge africain devrait donc à l'avenir être plus prudent et écarter d'office les demandes manifestement non fondées au motif que nulle raison n'en justifie l'examen⁴. C'est justement à cela que s'est attelée la Cour dans sa jurisprudence ultérieure en encadrant strictement son office.

B. La restriction actuelle de l'office de la Cour

Après une période d'errements marquée par une sorte d'hésitation à assumer son office, la Cour semble par la suite avoir repris confiance. Dans sa jurisprudence ultérieure, la Cour se conforme plus strictement aux règles qui organisent sa compétence en matière de recours en interprétation des décisions. On note une volonté du respect strict des règles de procédures (1) et la détermination du caractère solidaire des critères de recevabilité du recours (2).

¹ En ce sens, en droit international, il ne II ne saurait être admis que par le biais de la demande en interprétation qu'une juridiction statue sur autre chose que la chose jugée.

² C'est l'une des conditions posée par l'article 77 du Règlement intérieur pour l'ouverture d'un recours en interprétation.

³ V. Opinion individuelle, *op. cit.*, par. 8.

⁴ *Ibid.* par. 8, V. aussi l'article 48 du Règlement de la Cour intitulé : Rejet d'une requête manifestement non fondée.

1. Le respect des règles de procédure du recours en interprétation

La procédure contentieuse entamée par les requêtes en interprétation se caractérise par certains traits particuliers qui la distinguent, du moins en ce qui concerne les stades initiaux, aussi bien de la procédure suivie dans des affaires contentieuses normales que des autres moyens incidents. En effet, une demande en interprétation devant la Cour ouvre une nouvelle affaire distincte de la décision initiale visée par cette demande. Contrairement aux autres moyens incidents, ce recours n'est pas une phase ultérieure de l'affaire faisant l'objet d'une demande en interprétation¹. De plus, contrairement à la procédure en révision² qui fait état de la nécessité de deux arrêts distincts - l'un sur la recevabilité et l'autre sur le fond³-, la demande en interprétation fait l'objet d'un arrêt unique⁴ en deux étapes : dans un premier temps, la Cour examinera la recevabilité du recours et si la réponse est positive, alors elle se penchera dans un second temps sur le fond du litige. En résumé, le juge statue dans un arrêt en interprétation sur la question de savoir si l'arrêt initial doit être interprété, et le cas échéant, de quelle façon⁵. Dans sa jurisprudence ultérieure⁶, la Cour met un accent sur le respect strict de cette procédure, contrairement à sa position dans l'affaire *Mkandawire* où malgré la décision d'irrecevabilité de la requête, la Cour s'est quand même penchée sur « certaines questions » soulevées. Dans les

¹ Voir P. DUMBERRY, « Le recours en interprétation des arrêts de la Cour Internationale de Justice et des sentences arbitrales », *op. cit.*, p. 225.

² La nécessité de distinguer la procédure en matière d'interprétation de celle en matière de révision s'impose parce qu'il s'agit même si cela l'est improprement pour le recours en interprétation, des deux voies de recours contre les décisions des juridictions internationales. Lire en ce sens E. ZOLLER, « Observations sur la révision et l'interprétation des sentences arbitrales », *op. cit.*, p. 328.

³ Voir L'article 78 (3) et (4).

⁴ Voir L'article 77 (5) du Règlement intérieur de la Cour.

⁵ Voir DUMBERRY (P), *op. cit.*, p. 225.

⁶ Il s'agit des arrêts *Thomas contre Tanzanie* précitée, *Abubakari contre Tanzanie* précitée et *Actions pour la Protection des Droits de l'homme (APDH) contre Cote d'Ivoire* précitée.

affaires ultérieures, elle va essayer de respecter minutieusement la procédure posée à l'article 66 du Règlement intérieur. Ainsi dans les affaires Thomas, Abubakari et Actions pour la protection des droits de l'homme, la Cour va d'abord se pencher sur la recevabilité du recours et c'est lorsque l'examen est concluant qu'elle va donner son éclaircissement sur le (s) point (s) demandé (s). Dans l'affaire Action pour la Protection des Droits de l'Homme, la Cour observe qu'aucune des trois questions posées par la République de Côte d'Ivoire n'a pour objectif de clarifier le sens ou la portée d'un point quelconque du dispositif de l'arrêt susmentionné¹. Aussi, conclut-elle à l'irrecevabilité de la requête puisque les conditions de recevabilité ne sont pas remplies². La Cour a arrêté son analyse sur cette conclusion et a décidé de clore l'instance³. A la suite du rejet de la demande en interprétation déposée par la République de Côte d'Ivoire au stade de la recevabilité, la Cour s'est interdit de poursuivre l'affaire au fond. En ce sens, elle semble se plier aux exigences de formalités posées par l'article 66 du Règlement intérieur. Le juge africain s'écarte par conséquent de sa jurisprudence antérieure où malgré le rejet de la demande au stade de la recevabilité, il s'est comporté par la suite comme s'il avait donné droit à cette demande⁴.

La Cour poursuit dans cette lancée dans les deux autres affaires qui lui sont soumises par la République de Tanzanie. Dans les affaires Thomas et Abubakari, la Cour conclut à la recevabilité des requêtes qui lui sont soumises au motif qu'elles remplissaient toutes les conditions de recevabilité requises par le Règlement intérieur⁵. C'est à la suite de cette déclaration qu'elle a examiné lesdites requêtes quant au fond. Elle a ainsi fourni des éclaircissements sur les points qui lui ont été demandés par

¹ Cour ADHP, aff. Actions pour la Protection des Droits de l'Homme, *op. cit.*, par. 18.

² *Ibid.*, par. 19.

³ *Ibid.*, par. 20 et 22.

⁴ Cour ADHP, aff. Urban Mkandawire, *op. cit.*, Opinion individuelle Juge OUGUERGOUZ, par. 5.

⁵ V. Cour ADHP, affaire Thomas c. Tanzanie, *op. cit.*, par. 27., Cour ADHP, aff. Abubakari c. Tanzanie, *op. cit.*, par. 27.

la République de Tanzanie. Il ne serait pas inutile de rappeler, de manière succincte, les clarifications offertes par la Cour dans ces affaires. Il a été demandé à la Cour les éclaircissements sur les notions de « toutes les mesures requises », « remédier aux violations constatées » et « precluding »¹. Dans les deux affaires, la Cour a interprété de manière identique l'expression « toutes les mesures requises » posée dans le dispositif comme incluant la libération du requérant² et toute autre mesure qui permettrait d'effacer les conséquences des violations constatées³(...). Il en est de même de la seconde question qui concerne le terme « remédier aux violations constatées » qui de l'avis de la Cour doit se comprendre comme « effacer les effets des violations constatées »⁴. Enfin, en ce qui concerne la dernière question, la Cour a indiqué que le terme « precluding » signifie « empêcher, interdire ou exclure la possibilité de » et lu conjointement avec le reste du dispositif de l'arrêt comme interdire à la République de Tanzanie de prendre certaines mesures en particulier celle de juger à nouveau le requérant ou de reprendre la présentation des moyens de défense⁵.

On constate de ce fait que la Cour reste attachée au respect des règles de procédure en matière de recours en interprétation et refuse de prendre certaines libertés qui pourraient la détourner de son office. Le respect scrupuleux des règles gouvernant l'office du juge en ce domaine se poursuit avec l'application solidaire des critères de recevabilité.

¹ Les deux premières questions sont communes aux deux affaires et la dernière a été uniquement posée dans l'affaire Thomas.

² Pour les Juges THOMPSON et BEN ACHOUR dans leur opinion dissidente dans l'affaire Alex Thomas (fond), on aurait pu faire l'économie de cette demande en interprétation si la Cour avait fait preuve de hardiesse en ordonnant la libération du requérant au regard des « *circumstances exceptionnelles et/ou impérieuses* » qui se dégagent de l'exposé des motifs de l'arrêt. V. Cour ADHP, aff. Alex Thomas c. Tanzanie (fond), arrêt du 20 novembre 2015, Opinion dissidente : THOMPSON et BEN ACHOUR.

³ V. Cour ADHP, aff. Thomas, *op. cit.*, par. 39 et 45 ; V. également Cour ADHP, aff. Abubakari, *op. cit.*, par. 38 et 42.

⁴ V. Cour ADHP, aff. Abubakari, par. 39 et 42 ; V. également Cour ADHP, aff. Thomas, par. 40 et 45.

⁵ Cour ADHP, aff. Thomas, par. 42 et 45.

2. Une application solidaire des conditions de recevabilité

Compte tenu du fait que la jurisprudence de la Cour a été vivement critiquée sur le terrain de la recevabilité¹, elle va s'atteler à construire dans sa jurisprudence ultérieure une démarche méthodologique qui tranche nettement avec celle suivie dans l'affaire Mkandiwire. Dans cette dernière, la Cour ne se fonde pas sur l'examen de tous les critères de recevabilité du recours en interprétation pour conclure à l'irrecevabilité de la requête. Elle a juste relevé que l'interprétation demandée ne porte point sur le dispositif de l'arrêt pour rejeter la demande. Elle n'a pas relevé le point portant sur les délais. A la lecture de cette décision, on observe qu'une fois que la Cour constate que l'une des conditions fixées par le Règlement intérieur n'est pas remplie, elle peut rejeter la demande et sans examiner les autres critères. En ce sens, elle applique une démarche cumulative des critères de recevabilité.

Par contre dans les arrêts Thomas, Abubakari et Actions pour la Protection des Droits de l'Homme, la Cour adopte une approche solidaire des conditions de recevabilité du recours en interprétation des arrêts. Les conditions de recevabilité sont dites solidaires lorsqu'elles doivent être toutes être examinées à l'occasion d'une affaire², que les parties concernées l'aient ou non soulevées dans leurs observations³. Il s'agit d'examiner toutes les conditions, y compris celles qui n'ont pas été soulevées par les parties ou encore de continuer l'examen de la recevabilité alors même que la juridiction avait déjà constaté le non-respect d'une condition, ce qui en principe devrait arrêter ledit examen⁴. Ces

¹ V. Cour ADHP, aff. Mkandawire (interprétation), Opinions individuelles des juges NIYUNGÉKO et OUGUERGOUZ.

² V. OLINGA (A.D.), « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *La Revue des droits de l'homme* [Online], 6, 2014, <http://journals.openedition.org/revdh/953>, p. 6.

³ Conformément à l'article 77 (3) du Règlement intérieur de la Cour, les parties concernées présentent des observations écrites dans un délai déterminé par le Président. Il s'agit d'observations et non pas de conclusions comme dans la procédure d'un arrêt ordinaire ou principal.

⁴ A.D. OLINGA, « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », op. cit., p. 9.

remarques étant faites, il convient à présent de suivre le raisonnement de la Cour dans ces trois (03) arrêts.

Dans ces affaires, la Cour annonce dès l'entame de son examen au stade de la recevabilité qu'il ressort clairement des dispositions de l'article 66 (1) et (2) du Règlement intérieur qu'une requête en interprétation d'un arrêt « n'est déclarée recevable que si elle remplit les trois conditions requises »¹. Dans les affaires Abubakari et Thomas, la Cour est plus précise sur le caractère solidaire des conditions de recevabilité du recours en interprétation des arrêts et note avec emphase que la demande en interprétation est recevable puisqu'elle remplit « toutes » les conditions de recevabilité². Par cette démarche, la Cour reconnaît que ces trois (03) conditions doivent toutes être examinées. Et ce n'est qu'à la suite de l'analyse de tous ces critères qu'elle se prononce. Ainsi l'examen d'un critère n'est pas conditionné par l'examen concluant ou non des autres critères mais doit être faite de manière systématique. Dans l'affaire Actions pour la Protection des Droits de l'Homme, malgré que la Cour observe que la présente demande ne respecte pas le critère de la finalité du recours en interprétation d'un arrêt c'est-à-dire faciliter son exécution, elle examine tout de même la dernière condition qui est celle de savoir si la demande porte sur les points du dispositif de l'arrêt dont l'interprétation est demandée. Pour rester cohérente avec la méthodologie adoptée, la Cour signale que bien que la « présente demande en interprétation ait été déposée dans le délai de 12 mois prescrit par le Règlement intérieur, elle ne remplit pas les autres conditions de recevabilité³ ».

En définitive, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle l'examen de ces trois conditions s'impose à la Cour et elle a la responsabilité de veiller à ce qu'elles soient remplies⁴. Il ressort de l'analyse de la jurisprudence ultérieure que la Cour est désormais constante en ce qui concerne la doctrine

¹ V. Cour ADHP, aff. Abubakari, par. 20 ; aff. Thomas, par. 21 ; aff. Actions pour la Protection des Droits de l'Homme, *op. cit.*, par.13.

² Cour ADHP, aff. Abubakari, *op. cit.*, par. 27 ; aff. Thomas, *op. cit.*, par. 27.

³ Cour ADHP, aff. Abubakari, *op. cit.*, par. 19.

⁴ V. Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples, Aff. Michael Majuru c. Zimbabwe, affaire309/2005, 2008, par. 69.

de la solidarité des conditions de recevabilité énoncées à l'article 66 du Règlement intérieur. Il s'agit d'une approche certes rigoureuse¹ mais qui certainement permettra d'éviter les flottements observés dans les prémices de son office et notamment lorsqu'il s'agit d'interpréter les conditions de recevabilité du recours.

II. Une interprétation souple des conditions de recevabilité du recours en interprétation des arrêts

Une requête en interprétation des arrêts de la Cour n'est recevable qu'à la condition que les critères énumérés à l'article 66 (1) et (2) du Règlement intérieur de la Cour de 2010, et repris quasiment à la lettre par les dispositions de l'article 77 (1) et (2) du Règlement intérieur nouveau de 2020, soient réunis. De jurisprudence constante, lorsque l'une des conditions fait défaut, la Cour rejette la demande au stade de la recevabilité. Ce qui signifie *a contrario* que toutes ces conditions doivent être réunies afin que la Cour examine la demande quant au fond². Or il est arrivé des hypothèses où la Cour a contourné ces exigences pour fournir des éclairages sur des points qui lui ont été posés au mépris des dispositions du Règlement intérieur de la Cour (A) et à chaque fois, elle n'a pas manqué de motiver ses choix (B).

A. Une recevabilité probable du recours même en l'absence d'existence des conditions d'ouverture

La Cour a parfois fait preuve de flexibilité lorsqu'il s'est agi d'interpréter les conditions de recevabilité du recours en interprétation. Aussi dans certaines hypothèses, elle a présumé de la recevabilité d'une demande même en l'absence d'aucune condition (1) et dans d'autres, elle a examiné la demande quant au fond alors qu'une condition semblait ne pas être remplie (2).

¹ A.D. OLINGA, « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 9.

² V. *Supra*, I-A-2).

1. Une présomption de recevabilité en l'absence des conditions de recevabilité

Puisque la Cour inscrit sa démarche dans le sillage de l'affirmation d'un caractère absolument solidaire des conditions de recevabilité du recours, elle doit veiller à ce que toutes les exigences de l'article 66 soient remplies avant de se prononcer quant au fond de la requête. Toutefois, dans l'arrêt Mkandawire, la Cour semble avoir contournée ces exigences pour faire droit à une demande en interprétation qui visiblement ne remplissait aucune des trois (03) conditions exigées. En l'espèce, la Cour a rejeté la demande en interprétation au motif que non seulement l'arrêt n'impose aucune obligation positive susceptible d'être exécutée, mais également parce que les questions posées par le requérant ne portent pas sur le dispositif de l'arrêt. Pourtant, malgré cette conclusion négative, la Cour a quand même jugé nécessaire de répondre à certaines questions posées par le requérant dans sa demande. En le faisant ainsi, la Cour a en quelque sorte « présumé » du caractère recevable de la demande en interprétation. En d'autres mots, il semble que la Cour ait établi une présomption de recevabilité d'une demande en interprétation de l'arrêt même en l'absence de l'existence des conditions fixées dans le Règlement intérieur. C'est à cette conclusion que parvient le juge Ouguergouz lorsqu'il soutient que dès lors que la Cour a considéré que deux (02) des huit (08) points soulevés par le requérant méritaient d'être clarifiés, elle a fait « droit de manière implicite, à la demande en interprétation introduite par [ce dernier] »¹.

Aussi, pourrait-on déduire que contrairement à ce que prétend la Cour, les conditions fixées par le Règlement intérieur ne sont pas d'une rigidité absolue, de sorte que si celle-ci le juge nécessaire, elle peut porter atteinte à ces dernières et examiner la demande quant au fond. Si dans cette affaire la Cour procède à une interprétation souple des conditions de recevabilité, voire à un dépassement de ces conditions, les fondements d'un tel raisonnement ne semblent pas se situer dans le Règlement intérieur. En effet, cet instrument ne prévoit des exceptions

¹ Opinion individuelle : juge Ouguergouz, *op. cit.*, par. 5.

qu'en ce qui concerne le critère relatif au délai de saisine de la Cour¹. Corrélativement, les deux autres critères sont posés avec une telle rigidité qu'il n'est pas possible de concevoir des exceptions à ceux-ci. C'est pourtant en dépassement de ces derniers² que la Cour s'adjudge le pouvoir d'examiner quelques points soulevés par le requérant dans sa demande. Il convient à ce stade de s'interroger sur le fait de savoir si dans le traitement de cette affaire, la Cour ne s'est pas située en marge du droit établi. Il serait sans doute possible, à la suite du juge Ouguergouz, de répondre par l'affirmative puisque « les développements contenus dans le paragraphe 8, ainsi que dans le paragraphe 9 du présent arrêt s'apparentent à des « justifications » qui n'avaient pas lieu d'être »³ et, « la Cour aurait donc pu utilement faire l'économie desdits développements »⁴. Il s'agit en réalité de développements qui n'apportent rien en l'état du droit existant car comme le précise la Cour elle-même, ces développements ont pour objectif de dissiper tout doute dans l'esprit du requérant⁵. Cette présomption⁶ qui ne repose pas sur des faits certains ou avérés⁷ ne pouvaient prospérer utilement⁸.

¹ Dans ce cas, la Cour devrait agir dans l'intérêt de la justice. V. infra.

² V. Cour ADHP, aff. Mkandawire, *op. cit.*, par. 6 à 8.

³ Opinion individuelle : juge OUGUERGOUZ, *op. cit.*, par. 7.

⁴ *Ibid.* par. 7.

⁵ Cour ADHP. Aff. Mkandawire, *op. cit.*, par. 8.

⁶ La présomption peut être définie comme un procédé de raisonnement logique utilisé à des fins probatoires et que caractérise un déplacement de l'objet de la preuve : de l'existence ou de l'inexistence d'un fait connu, non destiné en soi à faire preuve, mais temporellement voisin ou expérimentalement connexe au fait à prouver, on induit l'existence de ce dernier. C. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, Pedone, 1963, pp. 36-37 cité par J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 871.

⁷ Pour une franche de la doctrine, le fait connu sur lequel porte le raisonnement présomptif doit être certain c'est-à-dire porteur de vérité en ce sens qu'il ne doit peser aucun doute sur lui. Ainsi « la certitude ou de l'incertitude des présomptions (...) dépend de la certitude ou de l'incertitude des faits dont on tire les présomptions, et de la justesse des conséquences qu'on tire de ces faits pour la preuve de ceux dont il s'agit ». Lire J. DOMAT (J), *Œuvres complètes*, Paris, Firmin Didot, 1828, p. 166, cité par L. GROZDANOVSKI, « Le probable, le plausible et le vrai. Contribution à la théorie de la présomption en droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2020/1, vol. 84, p. 49, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2020-1-page-39.htm>.

C'est la raison pour laquelle, dans sa jurisprudence ultérieure, la Cour a pris soin de soulever de manière systématique et avec toute la fermeté nécessaire le caractère rigide de ces conditions¹. Malgré cette tentative de limiter strictement son office, le juge a également procédé à une interprétation extensive des délais de dépôt de la demande en interprétation des arrêts.

2. Une interprétation extensive des délais d'ouverture du recours

Le Règlement intérieur de la Cour fixe les conditions d'ouverture du recours en interprétation. Elles sont au nombre de trois (03) : le respect des délais de temps, le respect de la finalité du recours et le respect de la nécessité d'une « véritable » demande en interprétation. Comme nous l'avons observé, ces trois conditions sont solidaires et doivent être examinées de manière systématique. Si l'un de ces critères n'est pas rempli, la Cour devra en principe déclarer la requête irrecevable. Tel n'est pas le cas dans l'affaire Thomas² où la Cour a reconnu que la demande en interprétation déposée par la Tanzanie au-delà de la limite du délai de douze (12) mois posé par le Règlement intérieur de la Cour peut être recevable. Dans ce sens, « la Cour relève que l'arrêt dont l'interprétation est demandée a été prononcé le 20 novembre 2015 et que la République-Unie de Tanzanie a déposé sa requête en interprétation le 30 janvier 2017, soit un peu plus de de deux (02) mois après l'expiration du délai prévu à l'article 66 (1) du Règlement. Toutefois, [cette même disposition] autorise la Cour à recevoir de telles requêtes même après l'expiration du délai de douze (12) mois, lorsque l'intérêt de la justice l'exige. La Cour a tenu compte des circonstances de l'espèce et décide de l'admettre

⁸ Il s'agit d'une décision d'espèce qui n'a pas connu un écho dans la jurisprudence ultérieure de la Cour comme le relevait déjà à juste titre le juge Ougergouz. V. Opinion individuelle, *op. cit.*, par. 8.

¹ V. Cour ADHP, aff. Thomas, aff. Abubakari, aff. Actions pour la Protection des Droits de l'Homme.

² V. Cour ADHP, aff. Thomas c. Tanzanie, *op. cit.*

pour ce motif »¹. On note ainsi que la Cour fait une interprétation large de la notion de délai de recours².

Dans ses observations, le Sieur Thomas demande à la Cour de prendre en considération lors de l'examen de la recevabilité de la requête du préjudice qu'il a subi du fait de l'introduction (après expiration du délai) de ladite requête en interprétation³. On remarque que par ses arguments, le Sieur Thomas fait valoir de manière implicite que la République de Tanzanie à travers l'introduction de cette requête cherche à faire retarder l'exécution de l'arrêt⁴. Il s'agit d'une piste que la Cour aurait pu explorer au lieu de conclure hâtivement à la recevabilité du recours conformément à l'article 66 (1) qui admet des exceptions à ce critère⁵. Plus grave, la Cour a délibérément choisi de ne pas donner suite à cet argumentaire soulevé par le Sieur Thomas. Pourtant l'article 66 (5)⁶ précise que « la demande en interprétation ne suspend pas l'exécution de l'arrêt, sauf si la Cour en décide autrement ». De même, en droit comparé, le droit des parties à saisir une juridiction internationale aux fins d'interprétation d'une décision est

¹*Ibid.*, par. 25.

² Même si elle reste concise dans ses explications et ses motivations. *Ibid.*, par. 11.

³ *Ibid.* par. 12.

⁴ Le Sieur Thomas souligne en ce sens que « la République Unie de Tanzanie a systématiquement manqué à l'obligation qui est la sienne de mettre en application les ordonnances de la Cour en ne faisant pas un rapport des mesures prises pour remédier à [sa situation] dans les six (6) mois suivant l'arrêt, et pour ne pas avoir déposé sa réponse à son mémoire sur les réparations », *Ibid.*, par. 11.

⁵ Cela pourrait s'expliquer par le fait que le Sieur Thomas a lui-même déplacé les termes de la discussion et a pris comme référence le délai de six (6) mois suivant l'arrêt c'est-à-dire la date à laquelle la République de Tanzanie devrait faire un rapport sur les mesures prises pour remédier à la situation de violation des droits de l'homme constatée. Pour lui, la requête en interprétation de l'arrêt aurait dû être introduite avant le dépôt dudit rapport. Ce qui d'après la Cour n'est pas conforme aux exigences du Règlement intérieur. Cette dernière va corriger cette interprétation boiteuse faite par le Sieur Thomas et signale que la demande a été déposée près de deux (2) mois seulement après l'expiration du délai de douze (12) exigé par le Règlement. On comprend alors que la Cour a traité la question de manière superficielle sans entrer au fond quant à la question de savoir si le dépôt de la demande après l'expiration du délai imparti n'était pas une manœuvre pour la Tanzanie de « gagner du temps ».

⁶ Cette disposition est reprise à l'article 77(4) du Règlement intérieur de 2020.

naturellement soumis à certaines limitations claires¹. C'est ainsi qu'une demande de clarification ne peut être utilisée comme moyen de « gagner du temps »². Si le Statut de la Cour internationale de Justice et son Règlement restent silencieux sur les conditions de délai de saisine de la Cour en cas de demande d'interprétation d'un arrêt, la Cour a elle-même reconnu dans l'affaire précitée Cameroun c/ Nigéria que « la question de la recevabilité des demandes en interprétation de la Cour appelle une attention particulière en raison de la nécessité de [...] de ne pas en retarder l'exécution »³. Il est constant qu'une demande en interprétation des décisions ne peut être admissible que si elle est faite dans un délai raisonnable⁴. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples fixe ce délai raisonnable à douze (12) mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt. L'indication précise et claire de ce délai permet d'éviter que la demande en interprétation ne soit utilisée à d'autres fins telles qu'un moyen de retarder l'exécution de l'arrêt. Si des exceptions sont admises, il est de bon droit que la Cour puisse fortement motiver sa décision et démontrer en quoi la demande n'est pas une tentative inavouée de retarder l'exécution de l'arrêt. En ce sens, la Cour devrait s'appuyer sur des arguments objectifs tels par exemple le dépôt d'un rapport sur les mesures prises indiquant les difficultés ou des divergences d'interprétation de la décision par les organes de l'Etat⁵. La Cour a donc contourné le

¹ Opinion dissidente de M. Weeramantry dans l'affaire CIJ, Demande en interprétation de l'arrêt du 11 juin 1998 en l'affaire de la frontière terrestre et maritime (Cameroun c. Nigéria), *op. cit.*, p. 43.

² *Ibid.*, p. 43.

³ C.I.J., Demande en interprétation de l'arrêt du 11 juin 1998 en l'affaire de la Frontière terrestre et maritime (Cameroun c. Nigéria), *op. cit.*, par. 12.

⁴ C'est ainsi que dans l'affaire du droit d'asile, la CIJ a rappelé cette condition en précisant que le dépôt de la demande d'interprétation d'une décision faite le jour même du prononcé de la décision ne peut être recevable, puisque les parties n'ont pas eu le temps d'étudier soigneusement le texte de l'arrêt et par conséquent, une divergence de vues sur la manière d'exécuter la décision ne peut être apparue à ce stade. C.I.J., Demande en interprétation de l'arrêt du 20 novembre 1950 en l'affaire du droit d'asile (Colombie c. Pérou), *op. cit.*, P. 403.

⁵ C'est ce que fit la République Unie de Tanzanie dans son rapport sur l'état d'exécution dans l'arrêt Abubakari, Elle a indiqué avec pertinence qu'elle « n'était pas en mesure d'exécuter certaines ordonnances qui nécessitaient une interprétation » ; V. *Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de*

caractère rigide de l'article 66 (1) de la Cour en invoquant de manière incertaine la justification de la nécessité d'une bonne administration de la justice.

B. Les motivations d'une application souple : la nécessité d'une bonne administration de la justice

Lorsqu'il procède à une interprétation souple des conditions de recevabilité du recours en interprétation des décisions, le juge africain se fonde non pas directement sur le Règlement intérieur mais sur le principe de la bonne administration de la justice. Son application par la Cour (1) n'est pas sans conséquence sur l'avenir dudit recours (2).

1. L'application du principe de la bonne administration de la justice par le juge africain

Dans les décisions Mkandawire et Thomas, la Cour a recours au principe de la bonne administration de la justice pour livrer une interprétation large des conditions de recevabilité de la demande en interprétation. Dans l'affaire Thomas, la Cour note qu'elle est autorisée, en vertu de l'article 66 (1) du Règlement intérieur, à recevoir des demandes d'interprétation des arrêts même après l'expiration du délai prévu par cette même disposition au motif que l'intérêt de la justice l'exige¹. Si le juge africain n'emploie pas expressément l'expression « bonne administration de la justice » dans cette espèce, il faut remarquer que celle-ci peut être déduite de son argumentaire. En effet, pour beaucoup d'auteurs, la notion de bonne administration de la justice est encore une notion floue en ce qu'elle recouvre de nombreuses expressions pour la

l'homme et des peuples, 1^{er} janvier- 31 décembre 2020. Aussi dans sa demande en interprétation de cet arrêt, la République Unie de Tanzanie fait valoir dans ses observations qu'elle éprouve des difficultés dans l'exécution de cet arrêt du fait des interprétations divergentes par les différents intervenants de l'administration de la justice pénale. V. Cour ADHP, affaire Abubakari c. Tanzanie (arrêt interprétatif), *op.cit.*, par. 8.

¹ Cour ADHP, aff. Thomas, *op. cit.*, par. 25.

qualifier¹. Selon le juge Cancado Trindade, il faut rechercher au-delà de la terminologie usitée, si l'idée de justice est prédominante. Pour l'imminent juriste, le principe de la bonne administration de la justice ne peut que se fonder sur la présence, immanente, de l'idée de justice². On convient en ce sens que lorsque la Cour agit dans l'intérêt de la justice, elle se fonde explicitement sur le principe de la bonne administration de la justice³. Le principe peut être posé par les textes constitutifs ou s'exercer en dehors de tout texte. Dans la première hypothèse, on parle des pouvoirs implicites de la Cour puisque celle-ci opère sur la base des principes et règles contenus dans les textes constitutifs régissant leur compétence et leurs pouvoirs de procédure, ainsi que, le cas échéant, les autres principes et règles de l'ordre juridique dont l'acte constitutif fait partie⁴. D'un autre côté, toute juridiction possède en droit une série de pouvoirs inhérents à la fonction adjudicative. Même s'ils ne sont exprimés nulle part, ces principes et règles sont applicables parce que sans eux, la fonction dévolue au juge ne pourrait pas, ou ne pourrait pas proprement être exercée⁵.

Dans l'affaire Thomas, la Cour s'est basée sur son pouvoir implicite pour déclarer une requête introduite au-delà du délai requis recevable⁶. Puisque le texte constitutif lui attribue cette compétence et compte tenu des circonstances de l'espèce, la Cour a estimé que dans l'intérêt d'une bonne

¹ APCHAIN (H), « Retour sur la notion de bonne administration de la justice », AJDA, 2012, p. 587.

² C.I.J., affaire relative à Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) à l'instance en l'affaire à la Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica) (jonction d'instance), 17 avril 2013, Opinion individuelle de M. le Juge Cancado Trindade, pp. 176-178.

³ *Ibid.*, p. 179. En ce sens, le juge Cancado Trindade admet que tenter d'offrir une définition de la bonne administration de la justice qui envisage toutes les situations possibles serait à la fois vain et présomptueux. La bonne administration de la justice s'inscrit dans la quête de la réalisation de la justice.

⁴ Voir R. KOLB, « Le principe de la bonne administration de la justice dans la jurisprudence internationale », in *L'Observateur des Nations Unies*, vol. 27, 2009, p. 7, disponible en ligne in <http://archive-ouverte.unige.ch>.

⁵ *Ibid.*, p. 7. V. aussi Opinion individuelle de M. Le juge Cancado Trindade, *op. cit.*, p. 174.

⁶ Ce pouvoir lui est attribué par l'article 66 (1) du Règlement intérieur de 2010.

justice, il conviendrait de donner ouverture à un tel recours. En cela, la Cour indique qu'elle est maîtresse de sa propre compétence¹. De manière générale en droit international, la compétence de la compétence permet aux juridictions internationales d'interpréter les dispositions de l'instrument juridique qui leur confère compétence². Dans le cas d'espèce, la Cour a interprété l'article 66 (1) qui lui confère le pouvoir d'apprécier sa compétence en matière d'ouverture du recours en interprétation des arrêts. Cette interprétation s'est fondée particulièrement sur les exigences d'un bon exercice de la fonction judiciaire internationale³.

Dans l'affaire Mkandawire, la Cour utilise un langage sibyllin pour indiquer qu'elle agit dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. En effet, la Cour précise qu'elle se livre à une interprétation des articles 28 (1) du Protocole et 59 (2) du Règlement intérieur « afin de dissiper tout doute » dans l'esprit du justiciable⁴. On perçoit ici que le juge est guidé par l'idée de justice qui transcende l'ensemble de sa mission. Comme le rappelle Gabarda, l'utilité de la bonne administration de la justice est double⁵. Elle a une utilité « organique », dans le sens où elle permet de définir la compétence d'une juridiction, mais également une « utilité fonctionnelle » puisque l'intérêt de la bonne administration de la justice est souvent évoqué afin de garantir une justice rapide, un jugement de qualité⁶. Le Cour européenne des droits de l'homme va plus loin et insiste sur le fait que le principe de la bonne administration de la justice n'exige pas seulement que la justice soit rendue, elle exige que la justice

¹La compétence de la compétence est un principe fondamental de droit international procédural qui se réfère au fait qu'il appartient à chaque juridiction internationale de déterminer l'étendue de sa compétence. V. Opinion juge Cancado Trindade, *op. cit.*, pp. 174-175.

² *Ibid.*, p. 175.

³ Pour le juge Cancado Trindade, c'est ce bon exercice qui mêle à la fois sagesse et expérience qui préside à la bonne administration de la justice. V. Opinion individuelle, juge Cancado Trindade, *op. cit.*, p. 179.

⁴ V. Cour ADHP, aff. Mkandawire (interprétation et révision), *op. cit.*, par. 8.

⁵ O. GARBARDA, « L'intérêt d'une bonne administration de la justice », *R.D.publ.*, 2006, p. 153.

⁶ *Ibid.*

soit perçue (par les justiciables) comme ayant été rendue¹. On comprend que la volonté du juge d'agir dans le sens d'une bonne administration de la justice ne peut être remise en cause dans cette espèce. Dans ce cas, la Cour a recherché, comme l'exige le principe, un équilibre entre les droits des parties et les intérêts de la justice². Si, ce faisant, elle sort un peu de sa stricte fonction traditionnelle, et dire le droit comme elle l'a fait dans cette affaire³, c'est en vertu d'un pouvoir inhérent⁴ reconnu à toute juridiction afin de lui permettre d'atteindre ses objectifs tels qu'énoncés dans son instrument constitutif⁵.

L'application du principe de la bonne administration de la justice par le juge africain permet de pallier à la rigidité des textes en fondant une interprétation large des conditions de recevabilité du recours. Toutefois, cette évocation n'est pas sans conséquence sur l'avenir d'un tel recours devant la Cour.

2. Les conséquences de cette application

Comme le signale fort pertinemment Robert Kolb, « si [les textes constitutifs] sont des équilibres statiques, la bonne administration de la justice permet d'y ajouter des équilibres dynamiques »⁶. En ce sens, la Cour a opéré une interprétation dynamique des conditions de recevabilité du recours en interprétation des décisions à l'aune de ce principe. Ainsi, en livrant une interprétation des questions soulevées par le requérant même en l'absence d'existence des conditions posées par les textes ou en étendant les délais de

¹ CEDH, affaire du 17 janvier 1970, Delcourt c/ Belgique, req. n° 2689/65, par. 31.

² Voir R. KOLB, « Le principe de la bonne administration de la justice dans la jurisprudence internationale », *op. cit.*, p. 20.

³ Voir *Supra*, pp. 7-12.

⁴ Si de tels pouvoirs sont méconnus dans le Règlement intérieur de la Cour de 2010, il fait une entrée remarquable dans le Règlement postérieur. En effet, l'article 90 du Règlement intérieur de 2020 énonce en ce sens qu'« aucune disposition du présent Règlement ne saurait limiter ou autrement affecter le pouvoir inhérent de la Cour de prendre tous actes qui peuvent être nécessaires pour atteindre les objectifs de justice ».

⁵ Voir Opinion individuelle du juge Cancado Trinidad, *op. cit.*, p. 176.

⁶ R. KOLB, « Le principe de la bonne administration de la justice dans la jurisprudence internationale », *op. cit.*, p. 20.

recevabilité du recours, la Cour s'est engagée dans la pesée des intérêts présents. A cet égard, l'analyse de la jurisprudence de la Cour montre assez clairement qu'elle n'est pas réticente à donner ouverture à un recours en interprétation de ses arrêts. En donnant ouverture plus généreusement à ce recours en interprétation, la Cour encourage les parties à exploiter les possibilités offertes par un tel recours notamment celle de faciliter l'exécution des arrêts. Ce qui pourrait entraîner un certain nombre de conséquences dont la principale serait l'engorgement du prétoire de la Cour. En effet, l'une des plus grandes inquiétudes exprimées par le juge Ouguerouz dans son opinion individuelle jointe dans l'affaire Mkandawire¹ est de voir le rôle de la Cour encombré par des requêtes fantaisistes². Il précise, en ce sens, que la Cour devrait, dans le traitement à venir de demandes manifestement non fondées, s'inspirer de l'article 80 (3) du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme qui prévoit que « la chambre initiale peut décider d'office d'écarter la demande au motif que nulle raison n'en justifie l'examen »³. Ainsi les parties pourraient fréquemment saisir la Cour pour une demande d'interprétation en sachant que la Cour est très flexible pour donner ouverture à un tel recours. Toutefois, il convient de relever que depuis son opérationnalisation en 2006, la Cour n'a que faiblement été saisie de demande en interprétation. On pourrait en déduire que les parties sont réfractaires à l'utilisation de ce recours. Comment donc expliquer une telle méfiance ? L'explication est variable et est fonction de la qualité des parties. Pour l'Etat défendeur c'est-à-dire la partie sur laquelle pèse l'obligation d'exécuter la décision de la Cour, le refus à faire usage d'un tel recours est tributaire de la réticence qu'ont ces derniers à exécuter les décisions de la Cour. En effet, lorsqu'un Etat est méfiant à exécuter une décision de la Cour, il ne demandera pas en plus une interprétation de cette dernière qui le lierait davantage.

¹ V. Opinion individuelle : juge Ouguerouz, *op. cit.*, par. 8.

² La cour a d'ailleurs reconnu que la demande du requérant est de manière générale incohérente et incompréhensible, V. Cour ADHP, aff. Mkandawire, *op. cit.* par. 7.

³ V. Opinion individuelle : juge Ouguerouz, *op. cit.*, par. 8.

Les arrêts de la Cour en vertu de l'article 30 du Protocole sont obligatoires pour les parties à un litige. Toutefois, en l'absence d'une autorité supérieure ayant la capacité de forcer l'exécution de ces arrêts, leur mise en œuvre est encore essentiellement tributaire de la bonne-foi des parties au litige. L'exploitation des différents rapports d'activité de la Cour africaine permet au moins de ce faire un état de l'exécution problématique de ses décisions et ordonnances¹. Il ne fait nul doute que les Etats sont méfiants quant au respect des décisions de la Cour². Certains Etats comme le Rwanda vont jusqu'à refuser de coopérer avec la Cour dans le cadre de l'exécution des décisions rendues contre eux³.

L'autre partie, à savoir la victime d'une violation des droits de l'homme, est celle qui a le plus intérêt à ce que l'Etat défendeur s'exécute au plus vite. Pourtant, de manière générale, elle perçoit le recours en interprétation des arrêts comme un moyen pour faire retarder l'exécution de l'arrêt initial⁴. Dans les arrêts Thomas et Abubakari, les demandeurs

¹ P. BADUGUE, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples – Gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale », *Annuaire africain des droits de l'homme*, vol. 4, 2020, p. 54.

² Pour preuve, le rapport d'activité de la Cour africaine de 2017 révèle que sur neuf arrêts rendus par la Cour, six d'entre eux ont fait l'objet d'inexécution de la part des Etats condamnés. V. Conseil exécutif de l'Union africaine, Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier -31 décembre 2017, 32^e session ordinaire 22-26 janvier 2018, Addis-Abeba (Ethiopie) ; Le rapport de 2018 fait état du fait que sur les vingt-neuf arrêts rendus, on dénombre-vingt-un cas d'inexécution. V. Conseil exécutif de l'Union africaine, Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier -31 décembre 2018, 34^e session ordinaire, 7-8 février 2019, Addis-Abeba (Ethiopie). En 2019, sur vingt-neuf arrêts rendus, on note dix-neuf cas d'inexécution. V. Conseil exécutif de l'Union africaine, Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier -31 décembre 2019, 36^e session ordinaire, Addis-Abeba (Ethiopie), 6-7 février 2020.

³ V. Conseil exécutif de l'Union africaine, Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier au 31 décembre 2020, EX. CL/1258(XXXVIII).

⁴ L'article 66 (5) du Règlement intérieur de la Cour de 2010 repris à l'article 77 (4) du Règlement intérieur de 2020 prévoit que si la Cour en décide autrement, une requête aux fins d'interprétation peut suspendre l'exécution de l'arrêt. Il existe une probabilité pour la Cour de faire retarder l'exécution d'un arrêt. C'est donc un risque que ne veulent faire courir les justiciables dont les droits ont été violés.

craignent l'utilisation à des fins purement dilatoires de ce recours par la République Unie de Tanzanie. Le Sieur Thomas, après avoir relevé que la requête aux fins d'interprétation de l'arrêt a été déposée au-delà du délai prescrit par l'article 66 du Règlement intérieur, souligne en outre que la requête en interprétation aurait dû être introduite avant le dépôt du rapport sur la mise en œuvre de l'arrêt¹. Quant au Sieur Abubakari, il soutient que « si la République Unie de Tanzanie souhaitait une interprétation de l'ensemble ou d'une partie de l'arrêt de la Cour, elle aurait dû demander cette interprétation dès que possible et, dans tous les cas, avant l'expiration du délai fixé par la Cour pour recevoir son rapport et que la requête aux fins d'interprétation aurait donc dû précéder le rapport de mise en œuvre »². Il ressort de l'analyse de ces deux arrêts que pour les Sieurs Thomas et Abubakari le délai de 12 mois prescrit par l'article 66 n'est qu'indicatif et ne doit être interprété isolément, mais plutôt de manière dynamique en tenant compte dans chaque espèce de la clause du dispositif de l'arrêt qui ordonne à l'État défendeur de rendre compte à la Cour des mesures prises dans un délai déterminé³. Puisque dans les deux (02) affaires, le délai fixé par la Cour pour faire un rapport des mesures prises pour exécuter l'arrêt est de 6 mois, en conséquence, la requête en interprétation devrait être introduite avant l'expiration de ce délai de six (06) mois⁴. Aussi, soupçonnent-ils toute demande en interprétation faite au-delà de ce délai comme un moyen de gagner du temps.

Conclusion

Il découle de l'examen de la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples que cette dernière n'est pas réticente à donner ouverture à un recours en interprétation de ses arrêts. Au regard des quatre arrêts

¹ Cour ADHP, aff. Thomas (interprétation), *op.cit.*, par. 11 et 12.

² Cour ADHP, aff. Abubakari (interprétation), *op. cit.*, par. 13.

³ CADHP, aff. Abubakari (interprétation), *op. cit.*, par. 11.

⁴ Ce raisonnement n'a pas été approuvé par la Cour qui s'est appuyée en toute circonstance sur une interprétation rigide de l'article 66 (1) du Règlement intérieur de la Cour.

qui constituent le socle de cette étude, on a constaté que la Cour a formellement admis la recevabilité de deux demandes et il a été établi la présomption de la recevabilité d'une troisième demande. Il convient de préciser que cette flexibilité de la Cour à donner ouverture à ce recours n'est pas sans conséquence, notamment en ce qui concerne la délimitation de son office qu'elle peine à circonscrire. Il est tout de même curieux de constater que malgré cette souplesse du juge dans le maniement des critères de recevabilité des demandes en interprétation, les parties manifestent une certaine appréhension quant au déclenchement de ce recours dont les effets bénéfiques ne font l'objet d'aucun doute.

Au-delà des intérêts divergents, il est nécessaire de reconnaître que l'utilisation de ce recours s'avère problématique et ce, peu importe que les parties y font fréquemment recours ou pas. En effet, en l'état du droit international actuel, le respect des décisions d'une juridiction internationale dépend de la volonté des Etats et lorsque ces derniers sont méfiants à les exécuter, l'utilisation de ce recours n'a pas davantage de chance de succès. Or, un examen rapide des différents rapports d'activités de la Cour révèle que les Etats sont réticents à exécuter ses décisions. C'est assurément pour provoquer les demandes d'interprétation des arrêts et faciliter l'exécution de ces décisions que la Cour a introduit dans son nouveau Règlement intérieur la règle 81¹. Cette disposition instaure un contentieux d'exécution dans la procédure de suivi et de surveillance de l'exécution des décisions de la Cour à l'instar de ce qui est prévu dans le système inter américain de protection des droits de l'homme². Il est possible d'envisager que lorsque la Cour interpellera les parties sur le niveau d'exécution d'une décision, ces dernières peuvent par la même occasion faire une demande d'interprétation de la décision si

¹ Cette règle s'intitule « Procédure de suivi de l'exécution des décisions de la Cour ».

² Voir l'article 69 du Règlement de la Cour interaméricaine des droits de l'homme ; Lire en ce sens les riches développements de E. LAMBERT-ABDELGAWAD, « L'exécution des décisions des juridictions internationales des droits de l'homme : vers une harmonisation des systèmes régionaux », in *ACDI*, Bogota, ISSN : 2027-1131/ISSNe : 2145-4493, vol. 3 Especial, 2010, pp. 9-55.

celle-ci apparaît de leur point de vue comme imprécise ou obscure. L'interpellation de la Cour pourra donc déclencher cet effet. Toutefois, l'instauration de ce contentieux d'exécution ne risque-t-elle pas de réduire le recours en interprétation en une peau de chagrin en raison de la finalité commune¹ ?

¹ En ce sens, LAMBERT-ABDELGAWAD note qu'il s'agit d'un contentieux de l'interprétation des décisions dont la finalité comme en matière de recours en interprétation des décisions est de faciliter l'exécution des décisions de la Cour. En effet, même si la démarche est distincte, « [...] l'intérêt au niveau du système interaméricain tient au fait que l'exécution non seulement est entre les mains d'un juge international, mais aussi entre les mains du juge qui a prononcé la décision, dans sa même composition », Lire LAMBERT-ABDELGAWAD, « L'exécution des décisions des juridictions internationales des droits de l'homme : vers une harmonisation des systèmes régionaux », *op. cit.*, p. 21.

ARCHANGE BISSUE BI-NZE

(Institut de sciences politiques Louvain-Europe Université catholique de Louvain)

LES PARADOXES DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN CENTRAFRIQUE

Résumé

En Centrafrique, les crises politiques ont profondément ébranlé la société, en créant une disruption de la cohésion sociale entre les personnes présumées coupables et les victimes ayant subi les violences de toutes natures. Dans ce sens, la justice transitionnelle se présente comme un moyen de traiter, définitivement, l'ensemble des faits obstruant la réconciliation nationale et de mettre en exergue les blocages de la construction d'une mémoire nationale. Ainsi, la justice transitionnelle se doit de considérer, fondamentalement, le droit des victimes : le droit à la vérité, le droit à la justice, le droit à la réparation et le droit à la garantie de non-répétition. D'où la mise en place d'un mécanisme judiciaire (CPS) et non judiciaire (CVJRR). Cependant, la justice transitionnelle fait face à un dilemme. D'un côté, l'exécutif centrafricain est pris dans un étau entre les revendications de vérité, de justice et de réparations des victimes et les positions contraignantes des groupes armés. De l'autre côté, le pouvoir exécutif fait montre d'un comportement qui entache le processus de justice transitionnelle. C'est ce paradoxe que nous questionnons, laconiquement, au prisme du néo-élitisme, en recourant à une approche top down.

Mots clés

Centrafrique, crises politiques, justice transitionnelle, élites, néo-élitisme.

Abstract

In the Central African Republic, political crises have profoundly shaken society, creating a disruption of social cohesion between those presumed guilty and victims who have suffered violence of all kinds. In this sense, transitional justice is presented as a means of addressing, definitively, all the facts obstructing national reconciliation and of highlighting the blockages in the construction of a national memory. Thus, transitional justice must consider, fundamentally, the rights of victims: the right to truth, the right to justice, the right to reparation and the right to the guarantee of non-repetition. Hence the establishment of a judicial mechanism (CPS) and a non-judicial mechanism (CVJRR). However, transitional justice faces a dilemma. On the one hand, the Central African executive is caught in a vice between the victims' demands for truth, justice and reparations and the restrictive positions of the armed groups. On the other hand, the executive branch is behaving in a way

that taints the transitional justice process. It is this paradox that we question, laconically, through the prism of neo-elitism, using a top-down approach.

Keywords

Central African Republic, political crises, transitional justice, elites, neo-elitism.

Le philosophe Jon Elster situe les origines de la justice transitionnelle dans l'Athènes antique — vers le début du V^e siècle avant J-C¹ —. La fin de la Seconde Guerre mondiale par contre, marque une première étape importante de celle-ci, avec l'observation de la responsabilité pénale individuelle dans le procès de Nuremberg². Puis, vint la fin de la Guerre froide — la deuxième étape — avec une floraison de mécanismes de justice transitionnelle à travers le monde. La troisième phase, c'est la fin du XX^e siècle pendant laquelle la justice transitionnelle se normalisa et ses instruments se consolidèrent. Cependant, deux points de vue sont antagoniques à propos de la pratique de la justice transitionnelle³. D'une part, il y a les défenseurs de la

¹ J. ELSTER, *Closing the Books : Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 3-23.

² R. G. TEITEL, « Transitional Justice Genealogy », in *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16, 2003, p. 69-94 ; M. ZUNINO, « Justice Framed : A Genealogy of Transitional Justice », Cambridge, UK Cambridge University Press, 2019, p. 1452-1454.

³ Notre approche définitionnelle de la justice transitionnelle est la suivante : c'est l'ensemble des moyens et processus politico-juridiques, économico-financiers, psychosociologiques et culturels mis en œuvre par une société qui sort d'une guerre, une crise ou un conflit, afin de faire face à son passé trouble dans le but de connaître la vérité pour la mémoire nationale ; identifier aux fins de rendre justice les responsables à l'origine des situations instables et des exactions ; réparer les dommages subis par les victimes, les rapprocher de leurs bourreaux pour la réconciliation ; et consolider l'unité nationale pour une non rétroaction. Pour aller plus loin : N. STIRN, *Repenser la justice transitionnelle en Afrique subsaharienne ; concilier l'un et le multiplier dans la reconstruction des sociétés post-guerre civile*, Paris, institut francophone pour la justice et la démocratie, 2020, 524 p ; N. TURGIS, *La justice transitionnelle en droit international*, Bruxelles, Bruylant, coll. « organisations internationales et relations internationales »,

conception selon laquelle *il ne peut y avoir réconciliation sans justice, sans jugements des coupables*¹. D'autre part, il y a les avocats de la vision relative à une *possible réparation et réconciliation nationale sans condamner les coupables, voire en les amnistiant*². C'est à ce dilemme entre « que justice soit faite pour pardonner » et « il faut pardonner après *mea culpa* sans juger » que la Centrafrique fait face.

Plus précisément, les organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales et certains organismes spécialisés des Nations Unies (ONU) estiment, que la justice transitionnelle doit remplir quatre paramètres pour que les victimes trouvent leur compte, à savoir : le droit à la vérité, le droit à la justice, le droit à la réparation et le droit à la garantie de non-répétition³. Ce n'est que l'effectivité de ceux-ci qui garantirait de « soigner les blessures » laissées par les conflits, afin de pardonner et de vivre harmonieusement avec les auteurs des crimes du passé. Or, l'exécutif en République centrafricaine (RCA) avec l'aide des représentants des organisations internationales, régionales et sous-régionales africaines, doit concilier l'impératif de répondre à ces quatre droits relatifs aux victimes, avec les exigent politiques (parfois dichotomiques) d'un retour (et une pérennisation) à la stabilité et à la réconciliation nationale. Ce n'est pas toujours chose aisée dans la mesure où les concessions qui se font lors des accords de paix, ne sont pas favorables (majoritairement) aux droits des victimes ; ce qui entache la justice transitionnelle.

2014, 642 p ; L. Joinet (dir.), *Lutter contre l'impunité. Dix questions pour comprendre et pour agir*, Paris, La Découverte, coll. « Sur Le Vif », 2002, 144 p.

¹ J. B. JEANGENE VILMER, *Pas de paix sans justice. Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2011, 300 p ; L. JOINET, « Un état des lieux des principes et standards internationaux de la justice transitionnelle » in *La Justice transitionnelle dans le monde francophone : état des lieux*, Conference Paper, vol. 2, Suisse, Political Affairs Division IV, 2007, p. 3-16.

² Cf. D. TUTU, *Il n'y a pas d'avenir sans pardon*, Paris, Albin Michel, 2000, 285 p.

³ Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *La Justice transitionnelle en République centrafricaine*, Rapport Mapping, République centrafricaine, mai 2017, p. 1.

En toile de fond, dans les sociétés post-conflits à travers le monde¹ à l'instar de la RCA, qui sort d'une crise multiforme (elle y demeure à l'examen de certains éléments), la justice transitionnelle est nécessaire pour une reconstruction nationale, surtout lorsqu'on ne peut envisager un avenir harmonieux entre victimes et coupables en pardonnant sans justice ni réparation. Toutefois, malgré les processus engagés et les dispositifs à l'œuvre, la RCA peine à faire fonctionner la justice transitionnelle². Les plaintes sont nombreuses de même que les attentes. Les accusations d'un sabotage multi-acteurs sont avancées, sans oublier les décès de certaines victimes qui n'ont pas bénéficié des réparations et le mal-être d'autres victimes vis-à-vis de l'injustice de voir leurs bourreaux en liberté. Dans ce tableau sombre, les élites (politico-militaires en particulier) sont indexées, en tête desquelles l'exécutif centrafricain. Face à cet état de fait, la justice transitionnelle n'est-elle pas elle-même en difficulté ? Ne sommes-nous pas devant une justice à la fois juste et injuste ? Cette réflexion tente de saisir ce paradoxe. De ce fait, à travers une analyse *top down*, sous le prisme du néo-élitisme³, nous ferons un tour d'horizon sur l'état de la justice transitionnelle en RCA (I), avant d'en examiner les facteurs qui l'entravent (II).

¹ Quelques exemples : Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique, *Guide pratique. Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone*, Paris, Organisation Internationale de la Francophonie, 2^e édition, mars 2021, 220 p ; K. ANDRIEU, *La justice transitionnelle : de l'Afrique du sud au Rwanda*, Barcelone, Gallimard, coll. « Folio », 2012, 397 p ; S. VANDEGINSTE, « Le processus de justice transitionnelle au Burundi. L'épreuve de son contexte politique », dans *Droit et société*, vol. 3, n°73, 2009, p. 591-611.

² Cf. A. Yaliki, *Quelle justice pour une réconciliation nationale ? Cas de la République Centrafricaine et de la République de Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris-Est, 2018, 461 p.

³ Lire : W. Genieys, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin, coll. « U Sociologie », 2011, 243 p ; W. Genieys, *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. « Gouvernances » 2008, 274 p.

I. L'état de la justice transitionnelle en RCA : approche sociohistorique

En Centrafrique, la justice transitionnelle avance « à pas de caméléon »¹, voire à pas de tortue. Depuis 1996, le pays vit sous une paix fragile. Les initiatives de justice post-conflit furent nombreuses. Ainsi, il s'agit de faire le bilan de celles-ci (2), après avoir présenté leur évolution (1).

1. Le séquençage diachronique de la justice transitionnelle en Centrafrique

En 25 ans (1996 et 2021) de crises éclectiques, la justice post-conflit en RCA, fonctionne avec des difficultés — comme celle de son voisin de la RDC² — nonobstant les actions politiques, juridiques et sociales qui l'accompagnent. Dès lors, quatre périodes retracent son cheminement tumultueux³. Celles-ci sont regroupées en deux grandes : l'ère du *tâtonnement* (1996-2013) et celle de l'*opérationnalisation* (2013-2021). Si nous qualifions la première phase d'*immobilisme* (1996-2003), la deuxième celle des *gesticulations politiques* (2003-2013), la troisième quant à elle, marque la *réactualisation et la valorisation* (2013-2016) et la quatrième phase est celle de la *concrétude des initiatives entreprises* (2016-2021) — quoique critiquées à biens d'égards. C'est ce séquençage, cette dynamique, ce saucissonnage

¹ Expression tirée de R. BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon : transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, coll. « Recherches internationales », 2003, 496 p.

² M. MUBIALA, « Vers un renouveau de la justice transitionnelle en R.D. Congo », dans *Africa Policy Brief*, Egmont Royal Institute for International Relations, n°34, mai 2021, 10 p ; Valérie Arnould, « Les perspectives pour une approches décentralisée de la justice transitionnelle en République Démocratique du Congo », dans *Africa Policy Brief*, Egmont Royal Institute for International Relations, n°33, avril 2020, 13 p.

³ Les analyses sur la justice transitionnelle en Centrafrique, situent son début à partir de 2003. Or, nous pensons que la période qui précède cette date est riche d'enseignement pour comprendre ce qui la gangrène.

temporel de la justice transitionnelle que nous allons décrypter.

En effet, trois ans après son accession à la magistrature suprême en RCA, le Président Ange-Félix Patassé — il remporte la présidentielle de 1993 avec 363 297 votes, soit 53,5% — fait face à des difficultés. Entre 1996-1997, les trois mutineries que connut le pays en sont la preuve. À l'analyse de la situation désastreuse, il fut convenu de faire cesser les conflits. D'où le 25 janvier 1997, furent signés les *accords de réconciliation nationale* — après le Protocole d'Accord Politique (PAP) et le Programme Minimum Commun (PMC) de 1996. Dans la volonté politique de préserver la paix et l'unité nationale, il se tint un an plus tard, à Bangui, sur dix jours (à partir du 26 février 1998), une Conférence de réconciliation nationale — entre l'exécutif centrafricain, 28 partis politiques, 37 organisations de la société civile, etc. — qui déboucha sur un *Pacte de réconciliation nationale*¹ (PRN), paraphé le 5 mars 1998. Moins d'initiatives seront visibles, d'autant plus que le Président est contesté et craint une insurrection. L'année suivante (le 19 septembre 1999), Patassé est réélu avec 517 993 voix, soit 51,63%. Devenu « schizophrène » vis-à-vis de ses collaborateurs qu'il soupçonnait vouloir le renverser, il s'occupe peu de mettre en place les initiatives de justice transitionnelle — l'expression n'est pas explicite en ce temps. Il annonce le 25 novembre 2002, qu'un dialogue national va se tenir pour en finir avec la rébellion et réconcilier les Centrafricains. Ce qu'il ne pourra malheureusement pas faire du fait de son éviction par Bozizé.

Alors que l'article 2 du PRN recommande « la voie des urnes comme seule voie légale d'accès au pouvoir », le général François Bozizé Yangouvonda fera un putsch en 2003, ouvrant une ère nouvelle à la justice transitionnelle, celle de la *gesticulation politique*. Ainsi, après la mise en place du Comité national de transition, le nouveau président, crée par les décrets n°03-219 et 03-220, le « Comité préparatoire du

¹ Cf. Antonio Deinde Fernandez, *Lettre datée du 11 mars 1998, adressée au président du conseil de sécurité par le représentant permanent de la république centrafricaine auprès de l'Organisation des Nations Unies*, S/1998/219, p. 3.

dialogue national et nomination des membres dudit comité »¹. Puis, un Dialogue national se tint en septembre 2003, avec un objectif démesuré². Après l'élection présidentielle du 8 mai 2005 qui légitima son pouvoir — il obtint au second tour 64,6 % des suffrages — et la crise qui s'ensuivit, un *Accord de paix* fut conclu à Syrte, en Lybie, le 2 février 2007, entre le gouvernement centrafricain et le Front Démocratique du Peuple Centrafricain (FDPC) avec pour Président Abdoulaye Miskine — sans oublier l'*Accord de Birao* du 1^{er} avril 2007 entre le gouvernement et l'Union des Forces Démocratiques et Républicaines (UFDR) représentée par Zacharia Damane. La persistance de la crise obligea, le 9 mai 2008, la conclusion d'un *Accord de paix et de cessez-le-feu* entre le gouvernement de la RCA et l'Armée Populaire pour la Restauration de la Démocratie (APRD), dont le président est le maître Jean-Jacques Demafouth. Un mois plus tard, une autre convention (*Accord de paix global*) est paraphée entre l'exécutif centrafricain, l'APRD, le FDPC et l'UFDR, le 21 juin 2008, à Libreville. Six mois après, se tenait un dialogue politique inclusif, du 5 au 20 décembre 2008 — initialement prévu en juin. Si les résultats sont mitigés du côté des groupes politico-militaires et de la société civile, du côté de l'exécutif, les objectifs ont été atteints. Le 23 janvier 2011, Bozizé est réélu avec 66,06 % des suffrages, soit 607 184 voix, mais le spectre du climat délétère ne disparaît pas. Le gouvernement centrafricain va signer avec la Convention des Patriotes pour la Justice et la Paix (CPJP) — représentée par Mahamat Zakaria en lieu et place d'Abdoulaye Hissène son président —, un *Accord de cessez-le-feu*, le 12 juin 2011. La crise

¹ Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique, *Guide pratique. Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone*, Paris, OIF, 2^e édition, mars 2021, p. 100. Lire aussi : CADHP, *Etude sur la justice transitionnelle et les droits de l'homme et des peuples en Afrique*, Banjul, 2019, 96 p.

² Dresser la liste exacte des problèmes qui entravent le pays depuis 1960 à 2003, revisiter l'histoire de la RCA en y incluant les actes oubliés de tout bord politique, promouvoir la réconciliation nationale, réformer les institutions et rechercher la vérité derrières les crises pour faire avancer les droits de l'Homme en RCA.

s'accentue¹. Toutefois, l'*Accord politique* de Libreville (11 janvier 2013) n'empêcha pas le putsch de Michel Djotodia, le 25 mars 2013. Ce putsch marque la fin d'un chapitre (la construction de la justice transitionnelle) et le début d'un nouveau chapitre (la mise en application de la justice transitionnelle).

S'autoproclamant président de la RCA, Djotodia met en place un conseil national de transition le 13 avril 2013. Cinq jours plus tard, il est investi Président pour une période transitoire de 18 mois. Son coup d'État est condamné par plusieurs acteurs, notamment la Communauté Économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), à travers la *Déclaration ou appel de N'Djamena*, du 18 avril, qui selon ces auteurs, est le « fondement juridique de la Transition en RCA ». Le 7 octobre 2013, un *Pacte républicain* fut signé. Cependant, Djotodia sera contraint de démissionner le 10 janvier 2014. C'est Catherine Samba Panza, élue le 23 janvier de la même année, qui se chargera de conduire la transition². Ainsi, elle a demandé aux groupes politico-militaires de mettre un terme à leurs activités. Prônant la résolution de la crise à l'amiable, un *Accord de cessation des hostilités* en RCA, sera conclu à Brazzaville, le 23 juillet 2014. Afin de réconcilier les Centrafricains, un forum national s'est tenu à Bangui, du 4 au 11 mai 2015. Il donna lieu à un *Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction en République Centrafricaine*, ainsi qu'à la loi organique n°15.003 du 3 juin 2015, portant *création, organisation et fonctionnement de la Cour Pénale Spéciale (CPS)*. Dès lors, on fit de la justice transitionnelle, l'indispensable mécanisme pour une coexistence pacifique³. La « justice de transition »

¹ Pour une vue panoramique des crises, voir : IPIS et DIIS, *République centrafricaine : cartographie du conflit*, Anvers, Septembre 2018, 120 p.

² Cf. R. MARCHAL, *Brève histoire d'une transition singulière « La République centrafricaine de janvier 2014 à mars 2016 »*, CCFD-Terre solidaire, septembre 2016, 76 p.

³ Cf. République centrafricaine, *Rapport général du forum national de Bangui du 04 au 11 mai 2015*, 138 p ; MINUSCA en ACTION, « Forum national de Bangui : les sillons de l'avenir », Bulletin d'information de la MINUSCA, n°006, du 15 mai 2015, 8 p. URL : https://minusca.unmissions.org/sites/default/files/ma_006.pdf

s'est vue ainsi *valorisée et réactualisée* dans la mesure où le forum national de Bangui proposa de créer un mécanisme non judiciaire (la Commission Vérité Justice Réparation et Réconciliation : CVJRR) et un mécanisme judiciaire (la CPS). Par ailleurs, la RCA va connaître un changement au sommet de l'exécutif avec la venue de Faustin Archange Touadéra, à la suite du second tour de l'élection présidentielle de janvier 2016 (il obtient 62,7 % des voix). C'est sous ce dernier qu'on observe des avancées relatives en matière de justice transitionnelle.

Outre les accords de paix qui seront conclus¹ (entre 2017 et 2021) comme par le passé, Touadéra indiquait « en août 2017, que la justice resterait “implacable” et qu'il y aurait “zéro impunité avec les meurtriers qui ravagent le pays” »². Chose dont se félicite la population. Le 22 octobre 2018, la CPS eut sa première session inaugurale, marquant le début de son mandat³ — après l'adoption de la loi n°18.010 portant *règlement de procédure et de preuve devant la CPS* le 2 juillet 2018. Le 07 avril 2020, par la loi n°20.009 portant *organisation et fonctionnement de la CVJRR*, Touadéra montre la volonté du pouvoir exécutif de favoriser le questionnement et le traitement du passé pour une paix durable en RCA. Le 30 décembre 2020, les membres de la CVJRR furent nommés (décret n°20.435) et le 2 juillet 2021, les onze commissaires de cette Commission prêtèrent serment pour commencer leur travail. À l'examen de cette phase, on constate des *initiatives concrètes* qui donnent une lueur d'espoir pour tous les Centrafricains. Il semble toutefois que le bilan soit contrasté.

¹ L'entente de Sant'Egidio à ou l'accord de Rome le 19 mai 2017, l'Initiative africaine pour la paix et la réconciliation en République Centrafricaine du 17 juillet 2017 à Libreville, l'accord de Khartoum le 6 février 2019.

² C. LOBEZ, « RCA : difficile politique d'apaisement. La justice transitionnelle menacée ? », Éclairage du GRIP, 27 février 2018, 4 p. URL : <http://www.grip.org/fr/node/2525>

³ A. TOLMO, « CPS et CVJRR dans le cadre de la Justice Transitionnelle en RCA », *Cour Pénal Spécial de la République centrafricaine*, publié le 4 juin 2020, consulté le 23 septembre 2020. URL : <https://cps-rca.cf/actualites/CPS-et-CVJRR-dans-le-cadre-de-la-Justice-Transitionnelle-en-RCA-par-Alain-Tolmo/55/>

2. Le bilan laconique de la justice transitionnelle en Centrafrique

Dans le bilan synthétique qui sera fait ici, nous respecterons la diachronique énoncée ci-dessus. D'abord, lors de la présidence de Patassé, afin d'apaiser la situation suite aux troubles de 1996-1997, un gouvernement d'union nationale est formé, le 6 juin 1996, dont Jean-Paul Ngoupandé est le Premier ministre¹. Le pays accepte la création de la Mission de surveillance des accords de Bangui (MISAB) pour assurer la transition de la guerre à la paix. Mais, Patassé cherche à remplacer Ngoupandé en l'accusant de violer le PAP. Or, lui-même viola le PRN en son article premier, qui interdisait la mal gouvernance, le népotisme, etc. Le Président est aussi accusé de vouloir corrompre les forces internationales², ce qui créer fragilise davantage le processus de réconciliation nationale qui semble inerte. Ensuite, juste après son putsch, Bozizé nomme Abel Goumba Premier ministre, le 23 mars 2003. Dans son intention d'une réunification nationale, un gouvernement d'ouverture est formé, le 12 décembre de la même année, avec pour Premier ministre, Charles Gaombalet. Les fils de deux anciens présidents y prirent part, notamment Guy Kolingba et Bruno Dacko. Les amnisties furent nombreuses – à l'examen de la consultation des accords de paix et de cessez-le-feu (entre 2003 et 2013). De même, le 30 août 2006, à Bangui, suite au mandat d'arrêt international lancé en 2003, la Cour criminelle condamne, par contumace, Ange-Félix Patassé sur le chef d'accusation d'un détournement de 70 milliards de francs CFA, même si les amis d'hier de Bozizé furent épargnés.

Parallèlement, lorsqu'il devient président de la RCA, Djotodia maintient le Premier ministre Nicolas Tiangaye à son poste, dans le respect des accords de Libreville de janvier

¹ A ce sujet, lire A. GAGLIARDI-BAYSSE, *Dynamiques de formation et de reproduction des élites politiques Centrafricaines*, Mémoire de master 2 recherche, université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2009, p. 177-186.

² M. C.SHEPHERD, « Patassé Ange-Félix – (1937-2011) », dans *Encyclopædia Universalis* [En ligne], consulté le 18 février 2017. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedia/ange-felix-patasse/>

2013. Il annonce que l'élection présidentielle se tiendra dans trois ans maximum (ce qui sera confirmée en 2016). Mais, du fait de son impopularité nationale, sa déclaration comme *persona non grata* à l'internationale, les exactions des éléments de la *Séléka* qui se poursuivirent et qu'il ne pouvait arrêter, il faudra attendre l'avenue de Catherine Samba Panza pour poser les « jalons véritables » de la justice transitionnelle — avec le forum de Bangui de 2015. Enfin, les multiples accords politiques qui succèdent à cette concertation, ne vont pas empêcher la justice post-conflit de réaliser quelques succès, à l'instar de la condamnation, le 22 janvier 2018, de Rodrigue Ngaibona alias Andjilo par la Cour criminelle de Bangui — à l'heure où la CPS n'était pas encore effective —, une juridiction complémentaire de la CPS¹. Ajoutons à ces actions la création d'un Comité de prévention et de répression du crime de génocide, les comités locaux de paix² et de réconciliation avec pour but « d'intervenir dans la prévention des conflits, la recherche de la paix et de la réconciliation à travers la médiation et le dialogue »³. Toutefois, que retient-on de ce bref bilan ?

Trois visions permettent de saisir les résultats de la justice transitionnelle en RCA. *Primo*, le point de vue des décideurs politiques, qui estiment qu'il y a des avancées majeures à ne pas ignorer. *Secundo*, la vision des ONG qui, tout en félicitant les efforts, ne sont pas satisfaites des mesures qui sont plus théoriques, surtout concernant les victimes. *Tertio*, l'observation des victimes est négative. Pour elles, on privilégie les groupes politico-militaires dans la reconstruction post-conflit, au lieu de se préoccuper un peu plus de ceux qui ont souffert des crises. Même si une journée

¹ I. GREBENYUK, « La Cour pénale spéciale centrafricaine : une illustration de « complémentarité élargie » ? », dans *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 1, n°1, 2018, p. 1-20.

² Après la crise de 2012-2013, ces comités furent observés à Bangassou dans la préfecture du Mbomou) et à Bria (chef-lieu de la préfecture du Haute-kotto), Cf. M. Mubiala, *op.cit.*, p. 5.

³ A. YALIKI, *Quelle justice pour une réconciliation nationale ? Cas de la République Centrafricaine et de la République de Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris-Est, 2018, p. 286.

de commémoration des victimes des conflits fut instituée le 11 mai de chaque année, en application des recommandations du forum de 2015, elle n'est que symbolique et ne se traduit pas par des actes importants. Par ailleurs, en observant la CPS et la CVJRR, si la *ratione loci* (compétence au lieu) est la même et que la *ratione materiae*¹ (la compétence matérielle) diffère, la *ratione temporis* (compétence temporelle) de la CPS commence en 2003 jusqu'à la fin de son mandat (débuté en 2018), tandis que celle de la CVJRR va du 29 mars 1959 au 31 décembre 2019. Ces données, couplées aux exigences et turpitudes politiques, sont à l'origine des entraves à la justice transitionnelle en RCA.

II. Les entraves à la justice transitionnelle en RCA : analyse sociopolitique

La justice post-conflit est un mécanisme qui intervient après « le temps de la guerre » et « le temps des accords de paix »². En Centrafrique, elle est gangrénée par les parasites du pouvoir³ (1) et les pathologies politiques (2), qui donnent l'impression d'une justice injuste⁴.

1. Les parasites du pouvoir en Centrafrique

« Un humain gênant dont la condition d'existence est dépendante d'une autre personne » est l'approche définitionnelle, parmi tant d'autres, que nous donnons au terme parasite. Le mettre en relation avec le concept de

¹ Cf. G. M. MUSILA, *La cour pénal spécial et autres options de responsabilité en République centrafricaine : recommandations politiques et juridiques*, étude spécifique n°2, Académie internationale des principes de Nuremberg, Allemagne, 2016, 61 p.

² P. HAZAN, *Une Commission vérité et réconciliation : ni trop tôt, ni trop tard*, Projet d'atelier des Nations Unies pour le renforcement des capacités des leaders communautaires et de la société civile en RCA sur la justice transitionnelle, 12-13 décembre 2014, p. 3.

³ En référence à J.-M. PROTH, *Les parasites de la République*, Paris, L'harmattan, 2003, 145 p.

⁴ R. V. MABIALA, *La justice dans les pays en situation post-conflit. La justice transitionnelle*, Paris, L'harmattan, 2009, 352 p.

pouvoir — notion complexe qui renvoie à la capacité qu'a une personne morale ou physique de faire quelque chose —, c'est questionner ces personnes qui tirent bénéfices des situations en temps de crises et de transition. Dès lors, nous ne présentons que les groupes politico-militaires comme illustration des parasites du pouvoir en Centrafrique. Mieux, leurs manœuvres seront évoquées comme entraves à la justice transitionnelle. Loin de faire une étude prosopographique des groupes politico-militaires¹ — nous utiliserons le terme groupe armé —, nous relevons une diversité d'entre eux en RCA². Pour observer les entraves de ces derniers en période post-crise, il faut d'abord observer l'économie de guerre³ qu'ils se font.

En effet, les groupes armés profitent des crises pour accentuer leurs actes de criminalité organisée au sein du territoire centrafricain, sans compter les tueries multiples et les pillages qui en résultent. Ils en tirent des bénéfices économique-financiers, d'autant plus qu'ils ont leur propre circuit de commercialisation qui échappe au contrôle de l'État. Parmi les activités les plus lucratives, il y a le trafic des minerais⁴, notamment le diamant et l'or. Ce n'est pas un

¹ T. VIRCOULON, « Ecosystème des groupes armés en Centrafrique », *Notes de l'Ifri*, Ifri, avril 2020, 36 p.

² Révolution justice (RJ), Front Populaire pour le Redressement (FPR), APRD, CPJP, FPRC, UFDR, FDPC, etc.

³ F. VAILLANT, « Centrafrique : les diamants, l'autre enjeu de la guerre », dans *TV5 Monde infos*, publié le 10 juin 2014, [En ligne], consulté le 24 février 2017. URL: <https://information.tv5monde.com/afrique/centrafrique-les-diamants-l-autre-enjeu-de-la-guerre-1878> ; Y. WEYNS *et al*, *Cartographie des motivations derrière les conflits : la République centrafricaine*, Rapport IPIS, Anvers, Filip Hilgert, novembre 2014, 91 p ; C. DIETRICH, « Monnaie forte: L'économie criminalisée des diamants dans la République démocratique du Congo et les pays voisins », dans *Document hors série n°4*, Partenariat Afrique Canada, 2002, [En ligne], consulté le 15 avril 2016. URL : www.pacweb.org

⁴ A. BISSUE BI NZE, « La criminalité organisée en Centrafrique : typologie et défis », *Thinking Africa*, NDR, n°63, avril 2021a, p. 1-14 ; A. BISSUE BI NZE, « Ressources minérales en Centrafrique : configurations territoriales, logiques des acteurs et enjeux de sécurité », dans *La Découverte, revue scientifique interdisciplinaire*, n°4, juin 2022a, p. 103-124 ; T. LEGGET, J. DAWSON, A.

secret pour personne que les moyens pécuniaires issus de ces activités, permettent le financement de leurs actions de déstabilisation, etc. S'ils sont moins actifs et nombreux au XXe siècle, ils le sont davantage depuis le début du XXIe siècle. Entre 1996-2021, tous les présidents centrafricains furent obligés de négocier le rétablissement de la stabilité du pays avec ces groupes. Ce qui leur a toujours permis d'introduire certaines conditionnalités avantageuses dans la phase transitoire.

À l'examen des faits, dans la majorité des accords de paix et/ou de cessez-le-feu, l'amnistie est une condition incontournable, en dépit de la participation aux hautes fonctions de l'État. Rappelons que les *ex-Séléka*, par exemple, indiquaient en décembre 2016 que l'amnistie est « la solution politique et juridique » pour prétendre à la paix. Sauf que, l'article 14 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* stipule que : « La justice en période de transition ne doit pas exclure le droit au juge ; elle doit au contraire garantir l'effectivité de ce droit ». En d'autres termes, en amnistiant les groupes armés, l'exécutif centrafricain commet une injustice envers les victimes, qui réclament que justice soit faite, avant une quelconque réconciliation.

S'agissant des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)¹ — qui s'inscrivent dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) —, non seulement l'État n'arrive pas à pleinement accomplir cette tâche, mais aussi, et surtout, les groupes armés profitent de l'incapacité des autorités centrafricaines à ne pouvoir rendre opérationnel efficacement le DDR, voire la RSS², pour conserver leurs armes et continuer leurs méfaits. Une attitude

YEARSLEY, *Criminalité organisée et instabilité en Afrique centrale. Une évaluation des menaces*, Rapport UNODC, Vienne, octobre 2011, 119 p.

¹ C. L. YAKITE, *Le désarmement des groupes armés en Centrafrique*, Paris, L'harmattan, coll. « Les impliqués », 2018, 106 p.

² Y. G. GOLO, *La réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine*, Paris, L'harmattan, coll. « Etudes Africaines », 2016, 214 p ; A. J. DOUI WAWAYE, *Repenser la sécurité en République Centrafricaine*, Paris, Karthala, coll. « Etudes Africaines », 2014, 106 p.

qui accroît l'insécurité endémique dans plusieurs régions¹. De fait, si cette situation préoccupe les populations, elle est jouissive pour les groupes armés. D'une part, leurs membres sont amnistiés et quelques-uns entrent au gouvernement (exemple de Djotodia qui devint le ministre de la Défense après les accords de paix de janvier 2013, à Libreville). D'autre part, la majorité des membres poursuit les actes criminels en toute impunité et dans la plupart des cas, ils restent souvent en contact avec ceux qui ont été nommés. Ainsi, sur les deux faces de la guerre et de la paix, les parasites du pouvoir sortent gagnants au détriment des victimes, qui se tournent vers l'exécutif pour une attention particulière. Or, ce dernier se trouve lui-même, entre les compromis de paix contraignants et les pathologies politiques, qui relèvent des pratiques patrimoniales et de l'appréhension de la fonction présidentielle par les élites qui y accèdent.

2. Les pathologies politiques en Centrafrique

La pathologie a deux conceptions. On la définit comme une science qui porte sur la cause, les symptômes, etc., des maladies, en un mot, sur leur connaissance. Dans l'autre optique, on la considère comme une maladie tout court ou un trouble. En nous inscrivant dans cette seconde approche, si c'est un trouble, c'est qu'elle porte des éléments de nuisance, voire obscure ; si c'est une maladie, alors c'est un état nuisible à la santé, un changement négatif de l'état habituel de la santé d'un individu. Transposer en politique, nous appelons pathologies politiques, les actions expresses, verbales, non verbales, les comportements et les manières d'agir officiellement et/ou officieusement, qui traduisent l'entrave de l'exécutif, voire sa « mauvaise foi » dans le cadre de la justice transitionnelle – et au-delà – en RCA. Lorsqu'on s'intéresse aux élites dirigeantes qui se sont succédé au sommet de l'État centrafricain, toutes ou presque, ont eu des pathologies politiques. Si ces dernières ne sont pas des

¹ A. J. DOUI WAWAYE, *L'insécurité en République Centrafricaine. Quel rôle pour le droit international ?*, Paris, Karthala, coll. « Etudes Africaines », 2015, 134 p ; J. BINOUA, *Centrafrique, l'instabilité permanente*, Paris, L'Harmattan, 2005, 73 p.

comportements propres aux présidents centrafricains, dans notre réflexion, nous ne nous en tenons qu'à ces personnalités. En RCA, de 1959 à 2021, deux types d'élites ont dominé l'exécutif suprême : ce sont les élites politiques et militaires¹. La première est constituée des personnalités suivantes : Barthélémy Boganda, David Dacko, Ange-Félix Patassé, Michel Djotodia, Catherine Samba Panza et Faustin Archange Touadéra. La seconde est illustrée par Jean-Bedel Bokassa (colonel, maréchal et empereur) et les généraux André Koligba et François Bozizé Yangouvonda. Nous n'aborderons que les pathologies politiques qui touchent l'exécutif suprême de 1996 à 2021.

Arrivé au pouvoir en 1993, Patassé est perçu par les Centrafricains comme le président de la transition et celui du changement². Très vite, ils s'apercevront que ce fut un leurre. Il ne diffère pas de ses prédécesseurs dans sa gestion de l'État. Les « démons » qui entachent la fonction présidentielle – en Afrique subsaharienne en général –, vont l'amener à faire montre de pathologies politiques : *patrimonialisation du pouvoir, kleptocratie, violation des accords de paix, etc.* Lors de la transition 1997-1998, avant l'élection présidentielle, Patassé accepta les recommandations de l'accord de 1997 et celles du PRN de 1998, sauf qu'il n'appliquera

¹ Sur les élites militaires et politiques, lire F. JONNET, « Diversifier les élites militaires : réalités et défis », dans *Migrations Société*, vol. 3, n°169, 2017, p. 53-68 ; O. LEBOYER, « L'élite politique : paradoxe de la démocratie ? », dans *Le Philosophoire*, vol. 2, n°46, 2016, p. 75-86 ; G. E. DEMBA, *Élites dirigeantes, sortie de crise et reconstruction post-conflit dans les États africains de la Région des Grands Lacs. 1990-2013*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lyon III, 2014, 885 p ; S. BERSTEIN, P. BIRNBAUM, J-P. RIOUX *et al.*, « 7. Les élites de la Défense nationale », dans S. BERSTEIN (dir.), *De Gaulle et les élites*, Paris, La Découverte, « Hors collection Sciences Humaines », 2008, p. 112-127 ; W. GENIEYS, « Nouveaux regards sur les élites du politique », dans *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, 2006, p. 121-147 ; A. AUGÉ, *Le recrutement des élites politiques en Afrique. Une sociologie du pouvoir au Gabon*, Paris, L'harmattan, coll. « Etudes africaines », 2005, 300 p.

² Cf. C. SAULET SURUNGBA, *Centrafrique 1993-2003. La politique du changement d'Ange Félix Patassé*, Paris, L'harmattan, coll. « Etudes africaines », 2012, 276 p.

qu'approximativement ces accords. Aussi, pendant que le paiement des arriérés de salaire des fonctionnaires centrafricains se fait-il à compte-goutte, le président, lui, « renfloue ses comptes » dans les banques étrangères et fait bénéficier son périmètre de « fraternisation » des avantages liés à sa fonction. De plus, parce qu'il a sa propre milice — les karakos et les Balawa Sarawi —, l'armée peine à être réformée. Nous sommes là face à une gestion criminelle de l'État¹ qui se poursuivra après lui.

En effet, devenu président de la RCA, Bozizé n'est pas différent de Patassé — il semble être pire que lui. Dans le cadre du processus transitionnel qui suivra son putsch, non seulement il est arrivé au pouvoir en violation de l'article 2 du PRN², il ne respecta pas, par la suite, l'engagement pris à Libreville, de se retirer de la vie politique après la transition — avec l'élection d'un nouveau président. De même, il applique approximativement les recommandations des dialogues de 2003 et 2008 et, plus patent, Bozizé va cumuler plusieurs fonctions — Ministre des Mines, Ministre de l'Aviation civile, Ministre chargé des pôles de Développement, Député, Président du Comité de trésorerie, Président du Conseil de surveillance des entreprises publiques —, violant ainsi l'article 23 de la Constitution de la RCA³ de décembre 2004. Outre le fait qu'il « ethnicisa » l'armée (majoritairement Gbaya), ce qui est proscrit par les accords, le pillage financier ne manque pas dans sa gestion, ainsi que le recours aux pratiques néopatrimoniales⁴.

¹ Lire J-F. BAYART, S. ELLIS, B. HIBOU, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Paris, Complexe, 1997, 167 p.

² « Les parties signataires du présent Pacte s'engagent solennellement à utiliser la voie des urnes comme la seule voie légale d'accès au pouvoir de l'Etat et décident de bannir l'utilisation des armes [pour accéder au pouvoir] ».

³ « La fonction de Président de la République est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction politique, de tout autre mandat électif, de toute activité lucrative, sous peine de destitution ».

⁴ Lire D.C. BACH et G. MAMOUDOU, *L'État Néopatrimonial : Genèse et Trajectoires Contemporaines*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, série « Etudes en développement international et mondialisation », 2011, 360 p ; I. KANE, *Les effets du néo-patrimonialisme sur la démocratie De la pratique du présidentielisme et du clientélisme*

Par ailleurs, le président « éphémère » Djotodia fut, lui aussi, « infecté » d'une autre pathologie, celle de demeurer au pouvoir « coûte que coûte », au regard des avantages que cela procure. Mais, n'ayant pas une mainmise sur ses anciens soutiens, la *Séléka*, qu'il dissoudra dans le cadre de la transition, Samba Panza l'a remplacé et elle fut « contaminée » à son tour. À travers le Conseil national de transition (CNT) qu'elle préside, dans l'organisation du forum de 2015, elle nomma, sans consulter les autres membres du CNT, Jean-Jacques Demafouth, au poste de Coordonnateur du présidium chargé de conduire les assises – décret n°15.113 du 04 avril 2015. Ce qui sera considéré comme une violation de la feuille de route de la transition, comme l'affirma le Secrétaire général du parti Kwa Na Kwa, Bertin Béa, ainsi qu'il suit : « [on nomme le chef d'un groupe politico-militaire APRD] sans concertation, ni avec le CNT, ni avec les forces vives de la nation. Cela démontre, une fois de plus, la volonté de Mme le Chef d'État de transition de violer délibérément la gestion consensuelle de la transition »¹. À cause de l'impopularité de cette décision et maintes dénonciations, elle le remplaça par Abdoulaye Bathily. Parallèlement, Touadéra, qui est plutôt apprécié, n'échappe pas aux troubles et/ou maladies qui gangrènent l'exécutif centrafricain et entrave la justice transitionnelle. Dans cette perspective, trois mois après l'*Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine* de février 2019, conclu avec 14 groupes armés, l'exécutif sera accusé par plusieurs d'entre

au Sénégal, Mémoire de Master en science politique, Université de Montréal, 2009, 123 p ; J-P. DALOZ, « Au-delà de l'État néo-patrimonial. Jean-François Médard et l'approche élitare », dans *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n°4, 2006, p. 617-623 ; J-F. MEDARD, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », dans J-F. MEDARD (dir.), *États d'Afrique noire : Formation, mécanisme et crise*, Paris, Karthala, p. 323-353.

¹ Radio Ndeke Luka, « Forum de Bangui : le CNT exige la dissolution des décrets », [En ligne], publié le 8 avril 2015, consulté le 16 juin 2017. URL : <https://www.radiondekeluka.org/actualites/politique/21622-forum-de-bangui%20le-cnt-exige-la-dissolution-des-d%C3%A9crets.html>

eux¹ de violer les dispositions dudit accord² — notamment l'article 16 —, lorsqu'une patrouille des forces armées centrafricaines est aperçue dans la ville de Kanga-Bandoro (bastion de certains groupes armés) sans concertation. La pathologie de la violation des accords est venue une fois de plus déstabiliser la paix fragile qui se construit à pas de tortue. Alors que la RCA peine à financer le processus de justice post-conflit, le Président sera accusé (avec certains de ses proches), puis acquitté, de détournement de fonds. Cependant, c'est rare qu'un Président en exercice soit condamné par la justice de son pays en Afrique subsaharienne (la règle). Dans ce cas, il semblerait que son acquittement ne soit pas une exception, elle confirme plutôt une règle non écrite.

Conclusion

L'exécutif centrafricain est pris dans un étau entre les revendications de vérité, de justice et de réparations des victimes et les positions contraignantes (au détriment des victimes) des groupes armés. À bien des égards, ces derniers sont les premiers à être satisfaits et ils le sont avant (en temps de crise), pendant (lors du processus transitionnel) et après la transition (la reconstruction post-conflit). Ce sont de véritables parasites du pouvoir qui usent et « abusent » de stratégies, voire de stratagèmes. L'exécutif, quant à lui, malgré les initiatives observées, souffre des pathologies politiques (détournements, conservation du pouvoir à tout prix, ethnicisation de l'armée, violation des accords, etc.) qui

¹ Conseil national de défense et de sécurité (président Abdoulaye Hissen), front populaire pour la renaissance de Centrafrique (président Nouredine Adam), etc. Cf. L. B. AHMED et S. KROCK, « Centrafrique : le gouvernement accusé d'avoir violé l'accord de Khartoum par le conseil national de défense et de sécurité, ex-Seleka », [En ligne], publié le 14 mai 2019, consulté le 20 novembre 2019. URL : <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/centrafrique-le-gouvernement-accus%C3%A9-d-avoir-viol%C3%A9-l-accord-de-khartoum-/1477830>

² « Les parties s'engagent à mettre en place des unités spéciales mixtes de sécurité pour une période transitoire initiale de 24 mois [...] Elles sont constituées de membre des [forces régulières et irrégulières majoritairement] ».

paralysent la justice transitionnelle. Si ces pathologies ne sont pas symptomatiques de l'exécutif centrafricain, elles sont une marque d'ADN des États « franco-génétiques », une attitude de maints exécutifs en Afrique subsaharienne. Entre les parasites d'un côté et les pathologies de l'autre, les victimes ont du mal à accepter la réconciliation¹, dans la mesure où « sans rendre les oppresseurs responsables, sans réparer les pertes subies par les victimes, sans articuler les moments du passé au nom de la vérité, [la justice transitionnelle serait fragile] »². Les amnisties, l'impunité, la non-réparation et la vérité étriquée n'aident pas, aussi bien dans la construction de la mémoire nationale³, que dans la sincérité du pardon que les victimes devraient accorder à leurs bourreaux pour la réconciliation – voir les exemples de l'Afrique du Sud, Chili, Sierra Leone. Les mécanismes de justice transitionnelle mis en place éprouvent des difficultés de fonctionnement concomitamment aux pathologies politiques et aux parasites du pouvoir. Pour l'heure, en Centrafrique, la justice transitionnelle demeure encore dans la recherche de la bonne formule pour de meilleurs résultats. Toutefois, ce n'est pas un problème de formule, mais des Hommes qui s'y engagent.

Bibliographie sélective

K. ANDRIEU, *La justice transitionnelle : de l'Afrique du sud au Rwanda*, Barcelone, Gallimard, coll. « Folio », 2012.

¹ M-J. ZAHAR et D. MECHOULAN, « La paix, pas à pas ? Initiatives de médiations locales et pérennisation de la paix en République centrafricaine », New-York, International Peace Institute, novembre 2017, 56 p.

² D. A-M. RADU, « Les fonctions de la justice transitionnelle dans les processus de construction de la paix. Le cas de la République Démocratique de Congo », 6^{ème} congrès international des associations francophones de science politique, Université de Lausanne, Suisse, février 2015, p. 14.

³ P. TIZIANO *et al*, « La recherche d'une paix durable à travers la justice transitionnelle et le rôle de la mémoire: Un regard sur la Tunisie contemporaine », dans *Dilemmas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol.12, n°1, 2019, p. 194-204; X. PHILIPPE, « La mémoire et l'oubli: la place de la justice transitionnelle », dans *Les Cahiers Portalis*, vol. 1, n°3, 2016, p. 33-42.

D.C. BACH, M. GAZIBO, *L'État Néopatrimonial : Genèse et Trajectoires Contemporaines*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, série « Etudes en développement international et mondialisation », 2011.

R. BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon : transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, coll. « Recherches internationales », 2003.

J-F. BAYART, S. ELLIS, B. HIBOU, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Paris, Complexe, 1997.

A. BISSUE BI-NZE, « La criminalité organisée en Centrafrique : typologie et défis », *Thinking Africa, NDR*, n°63, avril 2021a, p. 1-14.

A. BISSUE BI-NZE, « Ressources minérales en Centrafrique : configurations territoriales, logiques des acteurs et enjeux de sécurité », dans *La Découverte, revue scientifique interdisciplinaire*, n°4, juin 2022a, p. 103-124.

A.J. DOUI WAWAYE, *L'insécurité en République Centrafricaine. Quel rôle pour le droit international ?*, Paris, Karthala, coll. « Etudes Africaines », 2015.

J. Elster, *Closing the Books : Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

A. GAGLIARDI-BAYSSE, *Dynamiques de formation et de reproduction des élites politiques Centrafricaines*, Mémoire de master 2 recherche, université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2009.

W. GENIEYS, *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. « Gouvernances » 2008.

W. GENIEYS, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin, coll. « U Sociologie », 2011.

Y.G. GOLO, *La réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine*, Paris, L'harmattan, coll. « Etudes Africaines », 2016.

J.B. JEANGENE VILMER, *Pas de paix sans justice. Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2011.

L. JOINET (dir.), *Lutter contre l'impunité. Dix questions pour comprendre et pour agir*, Paris, La Découverte, coll. « Sur Le Vif », 2002.

R.V. MABIALA, *La justice dans les pays en situation post-conflit. La justice transitionnelle*, Paris, L'harmattan, 2009.

R. MARCHAL, *Brève histoire d'une transition singulière « La République centrafricaine de janvier 2014 à mars 2016 »*, CCFD-Terre solidaire, septembre 2016.

X. PHILIPPE, « La mémoire et l'oubli : la place de la justice transitionnelle », dans *Les Cahiers Portalis*, vol. 1, n°3, 2016, p. 33-42.

J-M. PROTH, *Les parasites de la République*, Paris, L'harmattan, 2003.

N. STIRN, *Repenser la justice transitionnelle en Afrique subsaharienne ; concilier l'un et le multiplier dans la reconstruction des sociétés post-guerre civile*, Paris, institut francophone pour la justice et la démocratie, 2020.

A. TOLMO, « CPS et CVJRR dans le cadre de la Justice Transitionnelle en RCA », *Cour Pénal Spécial de la République centrafricaine*, publié le 4 juin 2020, consulté le 23 septembre 2020.

N. TURGIS, *La justice transitionnelle en droit international*, Bruxelles, Bruylant, coll. « organisations internationales et relations internationales », 2014.

D. TUTU, *Il n'y a pas d'avenir sans pardon*, Paris, Albin Michel, 2000.

T. VIRCOULON, « Ecosystème des groupes armés en Centrafrique », *Notes de l'Ifri*, Ifri, avril 2020.

C.L. YAKITE, *Le désarmement des groupes armés en Centrafrique*, Paris, L'harmattan, coll. « Les impliqués », 2018.

A. YALIKI, *Quelle justice pour une réconciliation nationale ? Cas de la République Centrafricaine et de la République de Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris-Est, 2018.

M-J. ZAHAR, D. MECHOULAN, « La paix, pas à pas ? Initiatives de médiations locales et pérennisation de la paix en République centrafricaine », New-York, International Peace Institute, novembre 2017.

GILLES-CARSON OSSETE OKOYA

(Université Marien N'Gouabi de Brazzaville, Congo)

L'EXPANSION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Résumé

L'analyse de l'expansion de la justice administrative en république du Congo vise à mesurer le fonctionnement et les contraintes de la juridiction administrative. En réalité, les rapports entre l'administration et le juge administratif sont souvent empreints de soupçon de complaisance, de connivence ou de tension. L'explication de ces rapports résulte, en partie, du fait que le contentieux administratif naturel, le recours pour excès de pouvoir, n'est pas de la compétence des tribunaux administratifs. Il faut partir du constat suivant lequel le contentieux administratif de première instance est partagé dans une très grande confusion entre les deux tribunaux administratifs et les chambres administratives des tribunaux de grandes instances (TGI). Cette organisation répond avant tout à un réalisme juridictionnel afin de pallier l'absence d'un tribunal administratif par l'existence d'un « juge administratif » du TGI dans les départements dans lesquels il n'existe pas un tribunal administratif de plein exercice. Ainsi, il ne s'agit pas seulement d'une question d'organisation judiciaire, mais plutôt celle de l'effectivité de la justice administrative dès lors que deux juges sont compétents pour un même contentieux.

Mots clés

Justice administrative, Cour suprême, Compétence matérielle, déploiement juridictionnel, droits et libertés.

Abstract

The analysis of the expansion of administrative justice in the Republic of Congo aims to measure the functioning and constraints of administrative jurisdiction. In reality, the relationships between the administration and the administrative judge are often marked by suspicion of complacency, connivance, or tension. The explanation of these relationships partly results from the fact that natural administrative litigation, the appeal for abuse of power, is not within the competence of administrative courts. It must be noted that first-instance administrative litigation is shared in great confusion between the two administrative courts and the administrative chambers of the courts of major instances (TGI). This organization primarily responds to judicial realism to compensate for the absence of an administrative court by the existence of an 'administrative judge' of the TGI in departments where there is no fully functioning administrative court. Thus, it

is not only a question of judicial organization but rather of the effectiveness of administrative justice since two judges are competent for the same litigation."

Keywords

Administrative justice, Supreme Court, Material jurisdiction, jurisdictional deployment, Right and freedoms.

L'évocation de la justice administrative n'est pas évidente dans le contexte congolais. Pourtant, elle est ancienne et a toujours existé. La justice administrative désigne une structure chargée de résoudre les litiges entre les administrés et l'administration. Cependant, cette justice ne semble pas jouir d'une existence organique et autonome. Chargée de statuer uniquement sur les décisions de l'administration, elle peine à s'imposer et cherche encore sa place dans la vie quotidienne des citoyens congolais.

La justice administrative renvoie souvent l'image d'une justice élitiste réservée à une classe de connaisseurs familiers avec la technique administrative et le droit de l'administration¹. Intenter une action contre l'administration ou contester une décision administrative n'est pas aisé. L'administration, en charge de l'intérêt général et de la satisfaction des besoins collectifs, dispose de prérogatives de puissances publiques et de moyens exorbitants de droit commun. Ce privilège du préalable permet à l'administration d'agir en premier, laissant à l'administré le soin de contester.

Cette situation peut porter atteinte aux droits et libertés des administrés, et mener à des actes arbitraires dans un contexte où l'administration détient un pouvoir considérable. Il incombe donc aux citoyens de saisir le juge administratif pour limiter et contrôler l'action administrative, et faire valoir leurs droits. Cela nécessite une connaissance approfondie du contentieux administratif, qui reste complexe et encadré par des codes et procédures rigoureux : l'intérêt à agir, la décision faisant grief, la computation des délais de recours, la liaison du contentieux, et la demande préalable

¹ F. PUIGSEERVER, *Le droit de l'administration*, LGDJ, Lextenso, 5^e éd., Paris, 2023, 830 p.

sont autant de conditions de recevabilité susceptibles de décourager ou désorienter le citoyen¹.

Cette complexité a convaincu beaucoup que la justice est avant tout l'apanage du juge judiciaire, perçu comme le plus proche et le plus accessible pour le justiciable. Le juge judiciaire, en tant qu'arbitre des affaires du quotidien, incarne la "vraie vie"². Ainsi, bien que la compétence du juge judiciaire ne soit pas exclue en matière administrative, la justice est souvent vue comme essentiellement judiciaire³.

En effet, agir contre l'administration, c'est attaquer le gouvernement. Ce dernier dispose de l'administration par lequel l'État agit, se déploie et s'exprime⁴. Or, ce fonctionnement de l'administration est parfois fait d'arbitraire, d'excès de pouvoir et de violation des droits des citoyens. Et pour cause, « *partout où il existe une autorité ayant du pouvoir de décision propre, pouvant prendre des décisions administratives, un débat peut naître (...). Il suffit pour cela que le débat soit né par l'effet d'une décision de l'autorité administrative (...)* »⁵. C'est la contestation née des activités publiques et les missions accomplies par l'administration portée devant un juge spécial que se pose la question de l'expansion de la justice administrative.

Il est constant que la justice administrative au Congo est avant tout une justice urbaine, celle des capitales politique et économique, respectivement Brazzaville et Pointe-Noire où se trouvent les seuls tribunaux administratifs, lesquelles

¹A. GADJI, « L'accès à la justice entre quête, requête et conquête : quelques observations sur un droit fondamental à valoriser en Côte d'Ivoire », in F. HOUQUERBIE (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique Francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 95.

² F. CREUX-THOMAS, « Une justice ordinaire », *La Semaine Juridique- Edition Générale*, n°23 – 4 juin 2018, p. 1097.

³ J. BIPELE KEMFOUENDIO, « L'administration camerounaise dépouillée de ses prérogatives de puissance publique devant le juge judiciaire », *Les Annales du droit*, [En ligne], 12 I 2018, consulté le 24 janvier 2022, <https://journals.openedition.org/add/939>.

⁴ B. STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, LGDJ, Systèmes, 10^e éd., Paris, 2019.

⁵ Conclusions du commissaire de gouvernement Jagerschmidt in *Grands Arrêts de la Jurisprudence administrative*, Arrêt Cadot, CE, 13 décembre 1889, p. 37.

concentrent plus de 90% du contentieux administratif¹. C'est dans ces termes que se pose la question de l'expansion de la justice administrative au Congo. Quelle est donc cette justice qui n'est disponible que dans une partie d'un territoire ? Qu'en est-il alors de l'effectivité de la protection des droits et des libertés des citoyens face à l'administration ? L'accès au juge administratif n'est-il pas un gage et une garantie de l'Etat de droit ?

L'expansion d'une telle justice est donc le baromètre d'un État de droit. La justice administrative « est l'expression concrète de la protection des citoyens contre les risques d'arbitraire de l'administration (...). Elle apparaît en effet comme un moyen de défense de l'individu contre les abus du pouvoir, non pas en vue de compromettre l'autorité de celui-ci, mais pour lutter contre d'éventuelles dérives despotiques de l'administration »². La justice n'est pas étrangère à l'administration. D'ailleurs, la justice administrative a été engendrée par l'administration elle-même afin de réparer les dommages causés par ses propositions à des tiers ou pour résoudre les litiges résultant de ses décisions. Ce n'est que par la suite qu'elle s'est détachée de l'administration afin de devenir indépendante³. La matière administrative correspond au champ de compétence dévolue au juge de l'administration⁴ plus connu sous l'appellation du juge administratif⁵. Cette dénomination de juge de l'administration au lieu de juge administratif n'est pas neutre. Elle traduit en réalité l'émergence d'un juge au sein de l'administration pour régler les conflits par ce juge particulier. L'expression est adaptée au

¹ Pl. MOUDOU DOU, *Droit administratif congolais*, P.U de Brazzaville, 2^e éd., 2023, p. 27

² M. KAMTO, *Droit administratif processuel du Cameroun. Que Faire en cas de litige avec l'administration ?* Yaoundé, PU du Cameroun, 1990, p. 7.

³ J. CHEVALIER, « Du principe de la séparation au principe de la dualité », *RFDA*, 1990, p. 26.

⁴ A. BOCKEL, *Le juge et l'administration en Afrique Noire francophone. Introduction à l'étude du problème*, Paris, Pédone, 1973, p. 14.

⁵ Cl. MOMO, « L'évolution du modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne francophone », *Revue juridique et politique des États francophones*, Juillet-Septembre, 2013, p. 356 ; E. ACOUETÉY, *Le contrôle juridictionnel de l'administration en Afrique Noire Francophone*, Thèse de Doctorat, Nancy, 1974.

système d'unité de juridiction et de dualité des contentieux¹. Il était d'abord justifié de parler de « juge de l'Administration », du fait de l'absence d'une juridiction administrative organiquement autonome². Le renouveau démocratique a permis l'instauration d'un état de droit avec la soumission de l'administration au juge administratif³ et de l'existence de la justice administrative⁴. Né de la nécessité de protéger davantage le citoyen contre le despotisme de l'administration, ce tournant n'a pas entraîné une uniformité de la fonction de juge et de la justice administrative en Afrique noire francophone⁵. Au demeurant, l'idée d'un juge de l'administration s'installe et s'impose à travers tous les systèmes, dualiste ou monistes⁶. La justice administrative se déploie dans la plupart des États africains à travers l'organisation d'un pouvoir judiciaire moniste⁷.

La justice administrative, à notre usage, est celle rendue par les juridictions administratives ou en matière administrative. S'il est aisé d'identifier les juridictions administratives dans un ordre de juridiction dualiste au sein

¹ S. DOSSOUMON, « Réflexions sur le contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays en voie de développement d'Afrique noire francophone », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, juin 1985, n° 5, pp. 1-22 ; S. DOSSOUMON, « Le juge administratif : un cheval de Troie de l'enceinte administrative ? », *RBSJA*, décembre 1988, n° 11, pp. 36-43.

² B. KANTE, « Rapport général du colloque », in Conseil d'État et État de droit. La contribution des hautes juridictions administratives à l'édification de l'État de droit. France-Afrique (colloque, 9-10 mars 1998), *Revue administrative, numéro spécial 6*, 1999, p. 113.

³ D. SY et Alioune Badara FALL, *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, Presses Universitaires Toulouse 1 Capitole, 20116.

⁴ D. SY, « Un demi-siècle de jurisprudence administrative au Sénégal : de l'émergence à la mutation », in *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique, Mélanges en l'honneur de Babacar Kanté*, Dakar, L'Harmattan, 2017, pp. 619-635

⁵ O. OUEDRAOGO, « La crise du système de dualité de juridiction en Afrique francophone : analyse des modèles burkinabé, le malien et sénégalais », *Revue burkinabé de Droit*, 2017, n° 53, 2^e semestre, pp. 39-62.

⁶ J.-M. BRETTON, « Égalité et État de droit : statut et perception du juge de l'administration en Afrique noire francophone - Contribution à une réflexion transversale », in *Le statut du juge en Afrique*, pp. 83-115.

⁷ P. LAMPUE, « La justice administrative dans les États d'Afrique francophone », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, 1965, vol. 19, n° 1, pp. 3-31.

duquel il existe un ordre juridictionnel judiciaire distinct de l'ordre administratif, cela est moins le cas au sein d'un ordre juridictionnel moniste.

Au Congo, il existe un ordre juridictionnel qui oscille entre un dualisme à la base et moniste avec une Cour suprême à son sommet. Le contentieux administratif en première instance est partagé entre tribunaux administratifs (TA) et tribunaux de grande instance (TGI) pouvant statuer en matière administrative. Une telle organisation pose la question de préciser ce qui relève de la matière administrative comme critère de compétence. Elle renvoie à la sphère de l'intérêt public et au but poursuivi par l'administration entendue ici comme *« l'activité par laquelle les autorités publiques, parfois privées, pourvoient en utilisant le cas échéant des prérogatives de puissance publique, à la satisfaction des besoins d'intérêt public »*¹. La matière administrative ne se réduit pas au droit produit par l'administration publique dès lors que des tâches administratives peuvent être confiées à des personnes privées.

Cependant, le juge administratif, peu créateur de droit en Afrique, est moins sollicité et reste confiné à trouver des solutions aux litiges en appliquant la loi². Le vrai juge reste le juge de la quotidienneté et juge des libertés individuelles. Il est acquis aux termes de la Constitution congolaise que *« (...) le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles, assure le respect de ce principe dans les conditions fixées par la loi »*³. La justice administrative joue un rôle relativement limité en raison de la tendance historique des juges judiciaires à revendiquer l'exclusivité du contrôle de l'administration et le refus de celle-ci de se soumettre à une supervision juridictionnelle, seule responsable de sa légalité et de l'intérêt général. En principe, l'administration est considérée comme incapable de commettre des erreurs. Aussi, le caractère essentiellement écrit du droit administratif aboutit-il à

¹ M. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 27^e éd., 2018 – n° 7.

² Pl. MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique noire francophone », *Annales de l'université Marien N'Gouabi*, 2009, n° 10, p. 3 ; M. YEM GOURI, « Le bilan de l'unité du droit administratif dans les pays d'Afrique noire francophone », *RADIC*, 1989, vol. 1, p. 160.

³ Article 11 alinéa 3 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015

assigner le juge de l'administration à un rôle de simple expédition administrative¹. Il est garant de la continuité de l'action de l'administration qu'il protège ou qu'il refuse de condamner.

En effet, la justice administrative emporte avec elle le soupçon d'être sous l'influence des pouvoirs politiques². La justice administrative est le juge de l'exécutif, donc du pouvoir et joue un rôle politique³. Les affaires qu'il est appelé à trancher sont souvent hautement politiques⁴. D'ailleurs, l'existence de motifs politiques dans la jurisprudence du juge administratif est bien souvent consubstantielle à son office. L'enjeu politique est d'aller au-delà du strict respect des textes pour créer et faire prévaloir certains principes en jouant pleinement son rôle d'interprétation⁵. Le juge administratif participe à la construction de l'État et à l'état de droit⁶. Il a posé, sous d'autres cieux des principes qui sont acquis en droit administratif congolais⁷. Avec le principe de la continuité de l'état⁸, il a limité l'existence d'un état épistolaire⁹ et définit les contours de l'exercice des libertés¹⁰. La justice administrative s'est développée avec la volonté de contenir les pouvoirs de

¹ D. SY, « Écrire, Dire et Comprendre le Droit administratif en Afrique. Une approche juridique et sociologique », *Droit Sénégalais*, n° 11, 2013, pp. 291-302.

² Lire dans ce sens D. LOCHAK, *Le rôle politique du juge administratif français*, Paris, LGDJ, 1972, 349 p ; B. STIRN, « Juridiction et jurisprudence administrative : le temps du mouvement », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER*, Paris, Economica, 2006, pp. 939-950.

³ D. LOCHAK « Le Conseil d'État en politique », *Pouvoirs*, n° 123, 2007, p. 19

⁴ J.D. BOUKOUGOU, « Indépendance du pouvoir judiciaire et protection des droits de l'homme au Congo à la lumière de deux décisions de la Cour Suprême du 2 août 1996 », *Penant* 1997, p. 320.

⁵ J. CHEVALIER, « Arguments », in *Les Grands Arrêts Politiques de la Jurisprudence Administrative*, T. Perroud, J. Caillose, J. Chevalier et D. LOCHAK (dir.), Paris, LGDJ, 2019, p. 35.

⁶ G. CONAC, « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique Francophone » *Mélanges offerts à G. Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 105-120 .

⁷ Pl. MOUDOU DOU, *Le droit administratif congolais*, *op.cit.*

⁸ Arrêt Winkell, Conseil d'État, 7 août 1909, n° 37317, Rec. Lebon – Affirmation du principe de la continuité de l'État.

⁹ Arrêt Dehaene, Conseil d'État ass., 7 juillet 1950, GAJA, n° 59 – « Admettre sans restriction la grève des fonctionnaires, ce serait ouvrir des parenthèses dans la vie constitutionnelle et, comme on l'a dit consacrer officiellement la notion d'un État à éclipses (...) », p. 372.

¹⁰ Arrêt Benjamin, Conseil d'État, 19 mai 1933, GAJA, n° 43, p. 262.

l'administration et son action ; il ne s'est pas contenté d'être l'interprète de la loi sans se prévaloir de sa jurisprudence pour se poser en garant de la construction de l'État.

La justice administrative au Congo doit son implantation avec la colonisation comme dans la plupart des États d'Afrique noire francophone¹. Elle trouve son origine d'abord avec le système de l'indigénat. Le décret du 5 août 1881 établira ensuite les conseils des contentieux administratifs qui laissent place à deux ordres de juridictions entre la période allant de 1956 à 1962². Ce dualisme juridictionnel a été assez bref. L'existence d'une justice administrative autonome n'a été que de courte durée³. La mutation du système juridictionnel congolais est la conséquence de la constitution du 2 mars 1961 et des deux lois n° 4-62 et n° 6-62 du 20 janvier 1962 sur la Cour Suprême et la compétence administrative des juridictions. C'est avec l'intervention de ces textes que le système juridictionnel congolais a renoncé au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, pris sous la forme du principe de la séparation des juridictions administratives et judiciaires⁴. La loi du 4 janvier 1962 sur la Cour suprême mettra en place des structures nouvelles⁵. La loi nouvellement adoptée opérera pour un système d'unité de juridiction avec, au sommet, la cour suprême. Sous son empire, il y aura les tribunaux de grande instance et deux cours d'appel, Brazzaville et Pointe-Noire. Le contentieux administratif sera confié à ces juridictions judiciaires. Cette organisation judiciaire ne résistera pas au changement idéologique adopté par le pays⁶.

Ainsi, la loi n° 53/83 du 21 avril 1983 relative à l'organisation de la justice mettra en place des structures

¹ P. GOMES OLAMBA, *Le contentieux administratif en République Populaire du Congo : les influences étrangères*, Thèse de doctorat, F. CHARVIN (directeur), Université de Rennes 1, 1986.

² Journal officiel de la République française, août 1881, p. 4504.

³ G.J.C. MEBIAMA, « L'évolution du droit administratif congolais », *RJP*, 2008, vol. 62, n°2, pp. 206-266.

⁴ Cour Suprême, Ch. Adm., 20 mai 1977, arrêt n° 4, aff. Kayouloud Paul Dédet.

⁵ P. GOMES OLAMBA, op. cit., p. 15.

⁶ M. N'GOUABI, *Vers la construction d'une société socialiste en Afrique*, Présence Africaine, 1975, 727 p.

juridiques inspirées du modèle soviétique¹. Il ressort de l'étude du doyen Paul Gomes Olamba que l'organisation judiciaire issue de cette réforme idéologique se distingue plutôt dans la procédure non juridictionnelle de règlement de litiges administratifs, notamment avec le Tribunal des camarades en plus de la conciliation classique. Le tribunal des camarades était compétent pour les violations de la discipline du travail, les affaires bénignes de vols de biens publics ou sociaux et de spéculation, d'ivresse dans les lieux publics, de détérioration d'immeubles entre autres. Son rôle était, en cas de faute commise par un fonctionnaire dans son service, d'entendre le camarade, de lui prodiguer des conseils pour qu'une telle situation ne se reproduise pas afin d'éviter des sanctions administratives. Dans les faits, le tribunal des camarades n'a jamais fonctionné. Par contre, les mêmes faits relevant de sa compétence furent résolus par un autre procédé non juridictionnel tiré de l'idéologie de l'époque également, la trilogie déterminante mise en place par l'ordonnance n° 12-73 du 18 mai 1973 portant institution de la trilogie déterminante des trois Co — (codétermination, codécision, coresponsabilité) dans toutes les entreprises d'État, entreprises mixtes et services publics.²

Avec le renouveau démocratique, l'organisation judiciaire sera dépouillée de toutes les idéologies politiques sans pour autant remettre en cause l'unicité de l'ordre juridictionnel et le statut de la Cour suprême³. La loi n° 022-92 du 20 août 1992 redéfinira l'organisation du pouvoir judiciaire à la faveur de la conférence nationale. Elle sera modifiée et complétée par la loi n° 19-99 du 15 août 1999. L'unicité de l'ordre juridictionnel sera à nouveau consacrée. La Cour Suprême reste au sommet de cette organisation judiciaire avec une autorité qui s'impose à l'échelle nationale.

¹ K. STOYANOVITCH, *Marxisme et Droit*, LGDJ, Paris, 1964, 406 p.

² P. GOMES OLAMBA, *Le contentieux administratif en République populaire du Congo : les influences étrangères*, op.cit., p. 37.

³ Voir la loi n° 025-92 du 20 août 1992 portant organisation et fonctionnement de la Cour Suprême et la loi n° 30-94 du 18 octobre 1994.

Elle exerce son pouvoir de contrôle juridictionnel sur toutes les autres juridictions¹.

La justice administrative ne bénéficie d'aucune autonomie organique. La justice administrative est rendue à la fois par les tribunaux administratifs, les tribunaux de grande instance statuant en matière administrative, par les chambres administratives au sein des cours d'appel et de la Cour suprême.

Le contentieux administratif de première instance est partagé dans une très grande confusion entre deux tribunaux administratifs et les tribunaux de grandes instances statuant en matière administrative. La justice administrative montre une apparence préoccupante, soulevant des interrogations sur la cohérence du contrôle exercé sur l'action de l'Administration ainsi que sur l'efficacité de la protection des droits et libertés des citoyens.

L'intérêt scientifique de cette analyse sur l'expansion de la justice administrative en république du Congo permet de mesurer le fonctionnement et les contraintes de la juridiction administrative. Cette analyse conduit à s'interroger sur la cohérence des frontières du contentieux administratif. Le déploiement de la justice administrative questionne la finalité même de cette justice et de son aptitude à soumettre l'Administration au respect de la règle de droit. L'intérêt pratique s'appuie sur une évidence selon laquelle tous les domaines de la vie publique et privée sont en rapport avec la puissance publique à travers les services publics. Les pratiques de l'administration sont dans bien des cas peu respectueuses des droits des usagers et des citoyens². Les activités de l'administration sont pourvoyeuses de contentieux quand bien même le recours à la procédure amiable semble être privilégié en lieu et place d'un recours juridictionnel³. La

¹ Tel qu'il ressort des termes de l'article 166 de la Constitution du 25 octobre 2015.

² R. CAEMRON « L'administration publique en Afrique. Introduction », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, no. 4, 2010, pp. 637-643.

³ M. ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains postcoloniaux*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 105 ; M. NSENGA, « La protection des droits des administrés face à l'évolution de l'administration publique en

justice administrative est aussi service public destiné d'accomplir une mission dans l'intérêt de tous¹. Elle a la vocation de répondre aux demandes des usagers tant dans son fonctionnement effectif que dans son déploiement sur le territoire. Ce service public participe, au regard de la jurisprudence administrative, à préserver et à protéger les droits des citoyens dans ses rapports avec l'administration. Dans ce sens, tous les administrés doivent trouver un juge compétent lorsqu'ils entendent demander réparation du préjudice résultant du fait de l'administration.

Ainsi, la justice administrative au Congo est confinée dans une organisation judiciaire qui pose question : quel juge pour le contentieux de l'administration ? Peut-on avoir deux juges pour le même contentieux ? La réponse à ces interrogations est sans doute la conséquence d'un déploiement dispersé de la justice lequel engendre un contentieux administratif matériellement débridé. Il sera question d'expliquer cette dynamique à l'origine des incohérences de la compétence et définir les frontières de la justice administrative.

L'expansion n'est pas seulement l'analyse du déploiement géographique de la justice administrative. Elle renvoie au champ de compétence organique et matérielle. La compétence des autorités administratives est enfermée dans les limites territoriales ou géographiques. Le déploiement de la justice administrative implique avant tout l'ambition de préserver les droits de l'administration et de ses usagers en vue de faire régner l'ordre et la légalité. Le Code de procédure civile, commerciale, administrative et financière (CPCCAF) pose le principe de la compétence territoriale des juridictions² ; celle de la justice administrative n'est pas aisée à trouver. La justice administrative s'organise de façon dispersée (I) et il en ressort un sentiment d'une justice transversale (II).

Afrique », *International Review of administrative Sciences*, 1981, Vol. 47, n° 2, pp. 146-150.

¹F. HOURQUEBIE (dir), *Quel service public de la justice en Afrique Francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 214 p.

² Loi n°51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière.

I. L'expansion dispersée de la justice administrative

L'expansion de la justice administrative emporte en elle la dispersion de son organisation. Cette dispersion est logique et compréhensible. A notre usage, elle ne renvoie pas à un désordre, mais plutôt à l'absence de linéarité du déploiement à l'échelle nationale de la justice administrative. Cette expansion est donc faite d'incohérence structurelle (A) dans laquelle il faut identifier la répartition des compétences au sein de la justice administrative (B).

A. L'incohérence structurelle de la justice administrative

L'organisation de la justice est essentiellement judiciaire et se déploie de façon plutôt cohérente à la différence de la justice administrative. L'existence de la justice administrative dans cette organisation semble a priori relever d'une incohérence structurelle lorsqu'on recherche un peu de logique organisationnelle¹. Elle se présente de façon dispersée. De celle-ci, il faut extirper une expansion organique (1) et matérielle (2) de la justice administrative.

1. L'expansion organique de la justice administrative

La cohérence de l'expansion est avant tout attachée à l'unité organique de la justice administrative. Bien qu'il n'existe pas un ordre juridictionnel consacré à la matière administrative, il existe bien un contentieux particulier réservé aux litiges entre les particuliers et l'administration d'une part, et entre l'administration elle-même, d'autre part. A cet effet, un juge spécial et des juridictions spéciales sont en charge de ce contentieux.

Dans cet ordre juridictionnel moniste, la justice administrative trouve son fondement de la Constitution. L'article 166 de la Constitution de 2015 consacre l'existence des tribunaux administratifs comme faisant partie du pouvoir judiciaire aux côtés des tribunaux de grande instance,

¹ Lire dans ce sens, «Les juridictions administratives dans le monde, France-Afrique », *La Revue Administrative*, numéro spéciale, 1999, vol. 52, n°6,

tribunaux de commerce et tribunaux d'instance. La Constitution établit l'existence organique des tribunaux administratifs de première instance. Il s'agit d'un juge spécialisé en matière administrative aux côtés des juges de droit commun. La particularité même de la justice administrative est sa compétence qui diffère de celle des autres juridictions. En charge du contentieux de l'administration dans l'exercice de ses activités publiques et des particuliers agissant pour son compte, la justice administrative exige de hautes compétences pour résoudre les affaires publiques. Elle met en pratique un ensemble de « (...) règles qui puissent faire prévaloir démocratiquement l'intérêt général en mettant la puissance publique au service de la sécurité et de la solidarité »¹.

Le cadre organisationnel de la justice administrative découle de l'article 82 de la loi portant organisation du pouvoir judiciaire². Il ressort de ces dispositions que « *les Tribunaux Administratifs sont juges de Droit commun en Première instance en matière Administrative* ». A ce stade, cette organisation n'est pas complète. Il convient de préciser qu'il n'existe que deux tribunaux administratifs sur l'ensemble du territoire, à Brazzaville et à Pointe-Noire, capitales politique et économique. Cette organisation est complétée de façon réaliste par un partage de compétence en première instance en attribuant le contentieux administratif aux TGI dans les localités où il n'existe pas de TA.

D'évidence, cette répartition de la compétence administrative en première instance répond à un réalisme juridictionnel afin de pallier l'absence d'un tribunal administratif par l'existence d'un « juge administratif » du TGI dans les départements dans lesquels il n'existe pas un tribunal administratif de plein exercice. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'organisation judiciaire, mais plutôt de celle de l'effectivité de la justice administrative. Ce réalisme organique est, sans doute, une injonction constitutionnelle afin de

¹ D. TRUCHET, « Avons-nous encore besoin du droit administratif » in *Mélanges en l'honneur de Jean-François LACHAUME*, Paris, Dalloz, 2007, p. 1040.

² Loi n° 19-99 du 15 août 1999 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°22-1992 du août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire.

permettre à « tout citoyen qui subit un préjudice du fait de l'administration a le droit d'agir en justice (...) »¹. Ce réalisme produit donc un dualisme juridictionnel à la base dans lequel opère un partage de compétence entre le TA et le TGI qui fond au second degré dans un ordre juridictionnel moniste.

En effet, cette expansion ne se limite pas en première instance. Cette organisation moniste n'entraîne pas un monisme juridique. L'organisation judiciaire de la justice administrative se poursuit devant les juridictions d'appel et devant la Cour suprême au sein des chambres administratives. Ainsi, quand bien même cette justice administrative s'organise devant les juridictions de fond dans un ordre moniste, le droit de l'administration s'applique toujours. Le juge judiciaire règle les différends de l'administration en faisant application du droit administratif.

Le privilège reconnu à l'administration ne disparaît pas dans cette organisation moniste à l'échelon supérieur. Il bénéficie à la base d'un tribunal administratif en principe ou à défaut d'un juge assigné à la matière administrative. Cette incohérence structurelle s'organise par la détermination d'une juridiction et d'un juge en charge de la justice administrative. L'organe définit la compétence, autrement la compétence suit le fond. L'organisation de la justice administrative ne se limite pas seulement par la mise en place des tribunaux administratifs. D'ailleurs, elle serait incomplète en raison d'un déploiement dispersé et limité des tribunaux administratifs. L'expansion limitée des tribunaux administratifs est révélatrice de l'absence d'autonomie organique de cette justice. Il en ressort la difficulté d'organiser le contentieux de l'administration dans ce moniste juridictionnel à la base.

Un juge particulier en charge du contentieux de l'administration est un gage de qualité en raison de son niveau de spécialisation. Le bon juge est celui qui refuse d'aller dans tous les sens et qui ne se laisse pas entraîner en dehors de son champ de compétence naturelle². En réalité,

¹ Article 47 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015.

² R. MOUTEKE et I. LOCKO, « Protection des droits et des magistrats au Congo. Pathologie d'une justice exsangue », in *Droits de l'homme en Afrique centrale*, Colloque de Yaoundé, 9-11 novembre 1994, éd. Ucac-Karthala, 1996, p. 170.

l'expansion organique de la justice administrative est incomplète et incohérente dans le système congolais. L'existence de tribunaux administratifs à la base aux côtés des TGI parallèlement en charge du contentieux administratif atteste de cette expansion organiquement limitée. Cet ordre juridictionnel moniste amorce l'existence d'une justice administrative limitée à la recherche d'une autonomie organique.

2. L'expansion matérielle de la justice administrative

L'expansion matérielle renvoie à la matière administrative. Il y a l'organe qui se rapporte à ce qui se définirait comme la juridiction administrative d'un côté et, de l'autre, la matière administrative. Rien n'est pourtant tranché surtout dans le contexte congolais. Existe-t-il des matières qui relèvent naturellement du champ de compétence de la justice administrative ? Il est évident qu'il n'existe pas un critère unique de nature à définir la compétence matérielle de la juridiction administrative dans son ensemble. Le critère du service public porté par Léon Duguit¹ ou celui de la puissance publique² n'ont pas permis de fixer un critère unique de compétence. Aussi, le caractère moniste de l'ordre juridictionnel ne permet pas d'isoler, *a priori*, une matière administrative par essence qui serait réservée à la justice administrative.

Le critère de la matière administrative ne rend pas compte de l'expansion de la justice administrative congolaise. La matière administrative est partout³. Toutefois, l'expansion matérielle découle de la loi. Le législateur congolais a pu ainsi

¹ N. FOULQUIER et F. ROLIN, « Constitution et service public », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2021, n° 4, pp. 21-35 ; S. PINON, « Le positif sociologique : l'itinéraire de Léon Duguit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2011, vol. 67, n° pp. 69-93 ; Cl. DIDRY, « Léon Duguit ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, 2005, n° 3, pp. 88-97 ; J.-M. WOHRUNG, « Réflexions sur le renouveau du service public », *La Revue Administrative*, 1992, vol. 15, n°, pp. 394-400.

² M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1927.

³ A. ILOKI, *Le recours pour excès de pouvoir au Congo*, L'harmattan, Paris, 2003, 200p., J.-M. Breton, *Droit public congolais*, Paris, Economica, 1987, 802 p.

définir le champ de compétence matérielle de la justice administrative. L'article premier du CPCCAF dispose, en substance, pour ce qui relèverait de la justice administrative que : *« l'action doit être portée : (...) en matière administrative, devant le Tribunal du défendeur ; en matière des travaux publics, et marchés devant le Tribunal du lieu d'exécution du contrat. (...) En matière de dommages causés par l'administration, devant le tribunal de lieu où ils ont été causés (...) »*¹. Ces dispositions posent le cadre de l'identification de la matière administrative qui relève du champ de compétence de la justice administrative. En effet, suivant le principe selon lequel la compétence suit le fond, l'identification de la matière administrative emporte une expansion matérielle du champ de la justice administrative.

Dans un système dans lequel l'Etat est au cœur de toutes les relations sociales, économiques et politiques, toutes les sphères de la vie s'organisant sous l'impulsion du pouvoir central ; tout est administratif. La présence de l'État a permis de construire organiquement la compétence d'une justice spéciale avec une procédure particulière pour connaître de la matière administrative².

De là, l'État étant partout, sa seule présence ou des autres personnes morales de droit public suffit à faire naître la matière administrative. La matière administrative favorise l'essor de la justice administrative en modérant la puissance publique et en assurant le bon fonctionnement de l'État conformément aux règles juridiques et aux missions d'intérêt général confiées à des tiers.

En définitive, la matière administrative met en lumière l'existence de la justice administrative, qui n'est pas organiquement autonome au sein de ce système judiciaire. Par ailleurs, sa compétence est distincte dans cet ensemble moniste. Ainsi, l'administration n'échappe pas à la juridiction. L'État de droit se construit malgré la tendance intrinsèque des

¹ Article premier de la loi n°51-83 du 21 avril 1983.

² J.-C. VENEZIA, « A propos de la distinction droit administratif général et du droit administratif spécial », *Mélanges offerts à B. JEANNAU*, Dalloz, Paris, 1999, pp. 555-562.

pouvoirs publics à vouloir s'exonérer du respect de toutes les législations.¹

La matière administrative joue un rôle structurant dans l'expansion de la justice administrative. Elle permet d'imposer une discipline jurisprudentielle qui garantit son unité théorique² et une discipline jurisprudentielle³. La matière administrative est acquise avec sa jurisprudence également. Cette dernière permet de définir une cohérence avec le rôle central de la Cour suprême et des chambres administratives par la diffusion de la jurisprudence administrative⁴.

Ainsi, le CPCCAF organise cette expansion devant les premiers juges. Il ressort de l'article 62 alinéa 3 de ladite loi que : « *au cours des instances Civiles dont elle est saisie, la Chambre civile est compétence pour interpréter les décisions des diverses autorités administratives et apprécier leur régularité juridique, lorsqu'elles sont invoquées à l'appui de la demande ou comme moyen de défense. Cette compétence ne lui est toutefois reconnue qu'à défaut du Tribunal Administratif dans le ressort* ». En plus de fonder le partage de compétence, cette disposition rend compte de l'intérêt de la justice administrative. Elle se doit de concilier la sauvegarde des droits privés sans jamais perdre en vue l'intérêt général de tous par des juges justifiant de connaissances spéciales en la matière. L'inexistence organique d'une justice administrative autonome n'empêche pas sa réalisation matérielle. Tout de même, il reste à préciser la répartition de compétence administrative dans cette unité organique et cette incohérence structurelle.

¹ B. BOUMAKANI « L'État de droit en Afrique noire », *Revue juridique et politiques des États francophones*, 2003, vol. 57, n°4, pp. 445-472.

² Pl. MOUDOUDOU, *Le droit administratif congolais*, L'Harmattan, Paris, 2003, 200 p. ; J.-M. BRETON *Droit public congolais*, Economica, Paris, 1987, 802 p.

³ Pl. MOUDOUDOU, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo-Brazzaville*, op. cit. ; J.-M. BRETON, « Recueil commenté de la jurisprudence administrative de la Cour suprême de la République populaire du Congo », G. CONAC et J. du Bois de GAUDUSSON, *Les Cours suprêmes en Afrique. La jurisprudence administrative*, Economica, Paris, 1988.

⁴ Nous reprenons en substance les propos du premier Président de la Cour suprême du Congo rapporté par le professeur Pl. MOUDOUDOU, *Les grands arrêts ... op. cit.*, pp.19-20.

B. La dispersion des compétences de la justice administrative

Dans le cadre de l'examen de l'expansion de la justice administrative, la question de la répartition de compétence reste à étudier. Malgré certaines clarifications, il persiste une incertitude quant à la détermination de la compétence attribuée à cette justice spéciale, dont la compétence est initialement partagée. La possibilité d'avoir deux juges pour un même litige soulève un point particulier de cette organisation judiciaire. Cela entraîne une complexité dans la délimitation de la compétence de la justice administrative (1), ce qui peut contribuer à l'éparpillement de l'expansion de la justice administrative, pouvant parfois se confondre avec celle de l'administration elle-même (2).

1. La confusion matérielle

Le législateur a posé le socle de compétence juridictionnelle en matière administrative. L'idée de socle de compétence participe à rendre compte de la compétence d'attribution en matière administrative. Ce champ de compétence est précisé car elle est définie par la loi. Le droit applicable par la justice administrative est essentiellement écrit. Elle permet ainsi l'unité du droit en raison de ses sources autoritaires et centralisés¹. Le droit applicable est caractérisé par sa production, et le champ de compétence est formellement attribué.

En réalité, la confusion matérielle est avant tout une conséquence du caractère moniste de l'organisation de judiciaire. La justice administrative se trouve mêlée à des litiges d'ordres privés, imbriqués entre le droit privé et le droit public. Il en ressort une judiciarisation de la justice administrative et une application maladroite du droit de l'administration². On peut ressortir deux exemples de la

¹ D. SY, « Écrire, dire et comprendre le droit administratif en Afrique. Une approche juridique et sociologique », *Revue sénégalaise de droit*, n° 11, 2003, p. 295

² Y. G. MATTEL, « La responsabilité de l'État : une application maladroite du droit administratif par le juge judiciaire africain », *RJPIC*, 1987, pp. 199-214

jurisprudence à cet effet. En premier, l'arrêt de la chambre administrative de la Cour Suprême du 8 décembre 2005 dans l'affaire Joachim Bimangou contre la ville de Brazzaville¹. Dans cette affaire, « *la ville de Brazzaville, propriétaire de logements au quartier Bacongo, avait, avant la guerre civile de 1997, attribué en bail un logement [successivement à deux personnes]. Ce dernier, du fait de l'insécurité qui régnait dans la zone, consécutive à cette guerre civile de 1997, avait demandé à M. J. Bimangou de l'occuper momentanément ; l'autorité municipale lui demanda le 6 août 1999 de régulariser sa situation pour devenir [titulaire du bail] (...). C'est en cours de cette procédure de régularisation que la ville de Brazzaville décide de donner à bail ledit logement à une autre personne. « C'est le bail contesté par le sieur Joachim Bimangou devant la Cour suprême (...). La haute juridiction rejette sa requête au motif qu'on ne peut obtenir l'annulation d'un contrat administratif par le biais du recours pour excès de pouvoir (...) »*. Il faut convenir avec le professeur Moudoudou, dans son commentaire de cet arrêt, de la simplicité du raisonnement retenu par la Cour suprême en ne recherchant pas et encore moins en ne définissant pas les critères de ce qu'il a inexactement qualifié de contrat administratif. La ville de Brazzaville avait donné à bail un logement appartenant à son domaine privé. Ce contrat n'emportait pas l'usage de quelconques prérogatives de puissances publiques et la ville n'agissait pas dans le cadre d'un service public. Et pourtant le TGI de Brazzaville avait pu considérer comme relevant du droit privé un contrat de bail conclu entre une personne publique et une personne privée². Il est évident que le juge suprême n'a pas précisé les critères d'identification de ce qu'il a qualifié de contrat administratif. Dans cette hypothèse la décision du TGI de Brazzaville n'est qu'un cas d'espèce qui ne fait pas jurisprudence. La Cour suprême renvoya les parties à mieux se pourvoir devant le Tribunal administratif, le juge du contrat administratif dont il ne précise pas les contours.

¹ Voir Pl. MOUDOUDOU, *Les grands arrêts ...*, op. cit. p. 208.

² TGI de Brazzaville, 19 novembre 1983, Jean Biyoudi c/ Hydro-Congo, cité par Pl. MOUDOUDOU, *Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo Brazzaville*, op. cit., p. 212.

Aussi, apprend-on que la Cour suprême a réitéré ses errements dans une autre affaire dans laquelle elle ne s'est pas prononcée sur les critères d'identification du contrat administratif dans le contentieux entre le Chemin de Fer Congo Océan (CFCO) et la Société de distribution africaine (SAD)¹. Dans cette affaire, la Cour suprême se contentera également de conclure à l'irrecevabilité du recours en annulation formé par la SDA contre la décision du ministre des transports lequel procéda à l'annulation du contrat entre ces deux sociétés privées sans mettre en avant les éléments du caractère public dudit contrat.

La seconde affaire est aussi illustrative. Il s'agit de l'affaire G-J. Banakissa du 28 janvier 2005, arrêt de la Cour suprême statuant en formation réunie en dit long sur la difficulté du litige à trancher². En l'espèce, Messieurs Firmin Matala et Guy-Joseph Banakissa ont assigné l'État congolais devant le Tribunal de Grande Instance (TGI) de Brazzaville en revendication de propriété. Ils demandent au Tribunal d'ordonner la restitution d'un domaine foncier hérité de Joseph Mpiaka, d'une superficie de près de 1020 hectares, que l'État congolais se serait illégalement approprié. Le domaine en question est d'une importance considérable, étant situé en plein cœur de la ville de Brazzaville. Il comprend notamment le Palais des congrès, siège du parlement, le parc zoologique, l'institut de médecine Tcheulima et la forêt de la patte d'oie. Les requérants affirment avoir été illégalement expropriés, tandis que l'État soutient occuper les lieux de manière discontinue et revendiquer la propriété depuis la création de la ville de Brazzaville, en particulier depuis le 13 août 1938, date à laquelle la forêt de la patte d'oie a été mise en réserve. Le dernier acte situant les lieux revendiqués dans le périmètre urbain de la ville de Brazzaville est une convention datant du 9 mai 1947, conclue entre les ancêtres des requérants et les autorités coloniales de l'époque. La Cour suprême a statué que *« dès lors que l'action en revendication est prescrite avant l'introduction des actions en contestation ou*

¹ CS, Ch. A., 12 juillet 2007, SDA c/ CFCO, cité par Pl. MOUDOUDOU, *ibid.*

² CS, CH. Réunies, 28 janvier 2005, Guy-Joseph Banakissa c/ Rép. du Congo, Pl. MOUDOUDOU, *Les Grands arrêts ... ibidem*, p. 194 et suivant.

en revendication invoquées par le requérant, la propriété des lieux est désormais définitivement acquise à l'Etat congolais (...) » en vertu des dispositions du Code civil français. La Cour suprême a omis de se référer au droit national, notamment au code du domaine de l'État et à l'acquisition des biens par les personnes publiques, préférant appliquer le Code civil français. D'ailleurs, dans son commentaire, le professeur Moudoudou fait remarquer l'ignorance par la Cour de la spécificité de l'origine de ces dispositions coloniales et de la légitimation de la théorie coloniale de la « *Terra nullius* ».

La Cour suprême disposait des moyens de droit public pour rejeter le recours au lieu de fonder sa décision de la disposition civiliste qui « n'était en accord ni avec le droit ni avec les faits » en raison d'une « *inadéquation entre les principes juridiques et le réel* »¹. La Cour suprême n'a pas saisi cette occasion pour présenter en parallèle le caractère d'intérêt public de ces terres et des bâtisses s'y trouvant susceptible de justifier un droit pour l'État d'acquérir par la voie d'expropriation ou d'usucapion, dans l'intérêt du pays, en raison des immeubles nécessaires au fonctionnement de la République.

Ces deux décisions sont loin de refléter l'étendue de l'activité judiciaire de la justice administrative. Il en ressort tout de même, la domination civiliste de la justice administrative. Il ne s'agit pas de plaider en faveur de la mise en place d'un système dualiste intégral avec une justice administrative organiquement autonome. Au demeurant, le rôle de la justice administrative se confond bien avec celui d'autorité en charge des activités publiques et des prérogatives de puissance publique.

2. La confusion fonctionnelle

Il ne fait aucun doute que la justice est un service public. Ce postulat est encore plus vraisemblable lorsqu'il est question de la justice administrative. La forte centralisation de l'État et l'appréhension de l'administration comme un service

¹ B. BOUMAKANI, « Droit de propriété, Droit de l'Homme. Quel droit ? », Revue congolaise de droit, 1998, n°4, p. 104 cité par le Pr. MOUDOUDOU, *Les grands arrêts ... op. cit.*, p. 202.

à la disposition du gouvernement renforcent l'idée selon laquelle la justice administrative ne serait qu'une forme de la gestion de l'État. La justice administrative se conçoit, à bien des égards, comme un outil et un moyen de politique publique avant d'être un outil juridique¹. La justice administrative apparaît ainsi un champ propice à demeurer sous l'influence d'un pouvoir exécutif. Il est encore vrai que « juger l'administration c'est encore administrer »². On perçoit une sorte de confusion l'exercice de la fonction de juger et de servir l'administration.

L'organisation judiciaire congolaise, en reprenant l'héritage du système français³, construit la justice administrative en miroir à la justice judiciaire tant sur la carrière des magistrats administratifs que dans son organisation. L'absence d'une justice administrative autonome ne permet pas la mise en place d'un corps de magistrat administratif et distinct de ceux de l'ordre judiciaire. Le magistrat en charge de la justice administrative se trouve dans la même situation que le juge judiciaire tant du point de vue de sa carrière et dans ses rapports hiérarchiques⁴. Il fait partie du corps de magistrat sans que cela soit un écueil à la bonne administration de la justice. D'ailleurs, cela ne remet pas pour autant en cause leurs qualités intrinsèques. Pour autant, la question de ces hommes en charge de dire le droit face à l'administration interroge souvent sur la neutralité de ces magistrats incarnant une institution hautement politisée, structurellement dépendant des politiques dont l'intégrité morale interroge le public⁵. La réalité congolaise

¹ G. CONAC, « Le juge de l'État en Afrique francophone », in J. de Gaudusson et G. CONAC (dir.), *La justice en Afrique*, Afrique contemporaine, 1990, n°156 – spécial, p. 13.

² Citation de Henrion de PANSEY, Président de la cour de cassation, *De l'autorité judiciaire dans les gouvernements monarchiques*, Paris, Théophile Barros père Libraire, 1810.

³ Pl. MOUDOU DOU, *Droit administratif congolais*, Paris, L'Harmattan, 1^{ère} éd., 2003, , p. 13.

⁴ R. MOUTEKE et I. LOCKO, « Protection des droits et des magistrats au Congo. Pathologie d'une justice exsangue », op.cit., p. 170.

⁵ A. BOUDHARAIN, « Pour une justice alternative expression d'une démocratie réelle et d'un développement humain et soutenable », *RJPIC*, n° 3, Septembre – Décembre 1998, p. 356.

conduit au constat suivant lequel le magistrat administratif est bien souvent issu d'un corps ayant une formation dominante de droit privé, peu aux faits des considérations d'intérêt général et de puissance publique.

La justice administrative du fait de son organisation ne s'émancipe toujours pas de l'administration. Elle apparaît comme le bras exécutant de l'administration, se dissimulant dans des considérations politiques sous le couvert du droit et d'ordre public. Son action se limite à la préservation de l'action de l'administration. Dans leur étude sur le statut des juges congolais, deux d'entre eux dressent le constat que : *« Il faut dire (...) que nos décisions sont, certes, des décisions de justice, mais elles sont souvent injustes faisant fi de toutes les règles juridiques, nous avons jugé quelquefois selon notre sens d'équité. Cette façon de faire est d'autant plus dangereuse qu'elle nous conduirait inévitablement à l'absence de règles, et pour peu ce que serait la justice : tout simplement l'arbitraire ou le bon plaisir des hommes (...). Il faut que nos décisions soient solidement fondées en droit. C'est alors qu'elles sont acceptées et seront utiles »*¹. Ce constat est encore d'actualité et s'applique à la justice administrative à cause de son environnement politique. Nul besoin de rappeler le rôle politique du juge administratif et celui de la justice administrative ; les velléités de contrôle sont aussi grandes que ce rôle politique peut avoir de conséquences sur la garantie des droits et libertés des citoyens. L'immixtion de la justice administrative ou de la justice tout court est redoutée par les autorités politiques². Ainsi, l'administration de la justice s'apparente à l'administration générale de l'État³. A cet effet, on

¹ R. MOUTEKE et I. LOCKO, *op.cit.*, p. 171.

² R. DEBBASCH, « le Juge administratif et l'injonction : la fin d'un tabou », JCP, 1996.I.2924 ; S. ANDZOKA ATSIMOU, « Le pouvoir d'injonction des juridictions administratives en Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien N'Gouabi*, 2021, pp. 29-58.

³ B. D. KOULIBALEY, «Le juge administratif, remparts de protection contre l'Administration en Afrique noire francophone », <http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/>, consulté le 3 janvier 2021 ; C. S. DJUICHOKO, « Le juge des comptes, le juge administratif et l'application du droit administratif au Cameroun », *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, P. U. Toulouse 1 Capitole, pp. 135-158 ; Cour suprême du Sénégal, « Le juge et la protection des libertés : regards croisés des juges administratifs et des juges judiciaires », *Journées d'Études organisées les 26-27 novembre 2018*.

partage le constat du professeur A. Badara Fall qu'en matière de contentieux administratif, c'est l'administration qui dispose de pouvoir d'user de la force¹. Les juges africains reconnaissent donc leur impuissance conclut-il. Il est aussi vrai que : *« c'est là une source de sérieux problème quand on sait que nos États présentent une physionomie de chronique insolvabilité. A la limite, l'exécution peut être impossible »*² Le juge administratif désarme face à l'administration ; il ne dispose pas d'assez de leviers pour assujettir la puissance publique à l'exécution de ses décisions.

Le rôle du ministère public au sein de la juridiction administrative correspond à celui qui lui est dévolu devant les juridictions civiles³. Le procureur de la république près le tribunal administratif a un statut issu de la loi relative à l'organisation judiciaire. Il est témoin et acteur de l'expansion de la justice administrative. Sa place de témoin ne pose guère de difficulté, elle est factuelle au sein de l'organisation juridictionnelle ; plus intéressant est son rôle d'acteur. Il participe à l'expansion de la jurisprudence administrative. Dans ce sens, il faut rappeler le pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi contre le jugement du n° 395 rendu le 24 mars 1973 par le Tribunal de grande instance de Brazzaville, à l'époque *« juges de droit commun en première instance et en toutes matières (...) juridictions de compétence générale en premier degré, qui couvre naturellement le contentieux administratif »*, par le procureur général près la Cour Suprême dans l'affaire Kayouloud⁴.

Le ministère public a lancé par ce pourvoi l'étendue de son rôle en se posant en gardien de la légalité et du droit positif, en sus de son rôle classique de préservation de l'ordre public. Il supplée l'inaction de l'administration par le pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi. Dans cette affaire, le requérant avait attaqué et eu gain de cause devant les premiers juges à la suite du refus opposé par l'administration

¹ A. BADARA FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Revue électronique Afrilex*, 2003, vol. 3, p. 1-27.

² R. MOUTEKE et I. LOCKO, op. cit., p. 171.

³ Lire dans ce sens L. TSAMBY-LHAKHY, *Les conclusions du procureur de la République en matière administrative*, Paris, L'Harmattan, 2021, 232 p.

⁴ Arrêt KAYOULOUDE Paul Dédet, Cour Suprême, Ch. Adm., 22 mars 1980, n°4.

de le reclasser dans son corps de fonctionnaire. Le Tribunal avait ordonné son *« reclassement à la catégorie A du cadre des services administratifs et financiers avec effet, en ce qui concerne la solde à compter de la date du prononcé du jugement (...) »*. Il convient de préciser que ce jugement était définitif à la date du pourvoi en cassation intenté par le procureur général. Sauf que le pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi n'était pas limité dans les délais d'appel.

L'intérêt de cette affaire réside aussi dans cette procédure. Le procureur général, se fondant sur le principe de l'indépendance de l'administration, a considéré que le TGI de Brazzaville en faisant droit au recours de M. Kayouloud en ordonnant à l'administration de procéder à son reclassement, a violé le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Par conséquent, c'est à tort que les premiers juges ont prononcé une injonction à l'encontre de l'administration. La Cour suprême avait rejeté le pourvoi. Cependant, par cette décision, elle a légitimé le pouvoir reconnu au juge d'enjoindre des directives à l'administration. Aussi, les juges suprêmes ont-ils récusé en droit congolais le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. La Cour suprême précise d'ailleurs, que *« l'exercice de la compétence juridictionnelle de l'Etat par ses juridictions à l'égard de l'administration n'est autre chose qu'un contrôle exercé par l'Etat sur elle-même par le moyen d'organes constitutionnellement impartiaux et dénote un progrès du contrôle de la régularité de l'activité de l'Etat depuis la colonisation »*. Ainsi, cette confusion fonctionnelle permet d'améliorer l'expansion de la justice en précisant l'office du juge administratif.

II. L'expansion transversale de la justice administrative

L'expansion de la justice administrative découle de son manque d'organisation et d'unité. Cette dispersion est liée à la compétence transversale de la justice administrative. La matière administrative innerve l'ensemble des aspects de la vie publique et de la gestion de l'Etat. Tous les aspects de la vie publique conduisent à la mise en place d'une justice administrative afin de contrôler l'action de l'Etat. Tout semble relever alors du champ de cette façon de la compétence administrative.

Cette transversalité de la justice administrative traduit la prépondérance de la puissance publique à réguler tous les domaines de la vie sociale. Bien au-delà de l'organisation classique du système judiciaire, la matière administrative conduit une diversité du juge désigné comme administrative (A) qui interroge sur l'étendue de la fonction de la justice administrative (B).

A. La spécialisation de la justice administrative

La justice renvoie au juge. Le juge administratif ou celui en charge du contentieux de l'administration est conduit à statuer aussi bien sur l'ensemble des activités de l'administration, mais également sur les rapports des personnes privées en charge d'une activité de services publics¹. Le champ de la justice administrative est spécial en raison de la nature même de la matière administrative. En effet, cette matière appelle à plus de compétence technique. La justice administrative se déploie aussi par le biais des juridictions spécialisées (1) et par des organismes administratifs ayant compétence juridictionnelle (2).

1. Les juridictions administratives spécialisées

La justice administrative se répand également à travers des juridictions spécialisées. L'assignation à un contentieux déterminé en matière administrative limite leurs champs de compétence et définit le statut de juridictions spécialisées. Elles ne sont pas juges de droit commun. Elles bénéficient de compétences d'attribution. Par conséquent, une juridiction administrative de droit commun serait incompétente de trancher les litiges dévolus à ces juridictions administratives spécialisées².

Ces juridictions administratives renvoient pour l'essentiel aux juridictions financières et disciplinaires. Tout de même, on serait tenté d'inclure dans cette catégorie les

¹ R. CHAPUS *L'administration et son juge*, PUF, Paris, 1999, p. 187

² B. ODENT, D. TRUCHET, *La justice administrative*, Paris, PUF, Que-sais-je ? n° 1806, 2004., p. 48

tribunaux militaires dont le champ de compétence peut relever partiellement de la justice administrative en plus d'être déjà dans le champ de la justice militaire. Cette tentation découle du fait que l'administration militaire est une part entière de l'administration de l'Etat¹.

Aux termes de la loi portant organisation du pouvoir judiciaire, l'article 140 met à la compétence, entre autres, des tribunaux militaires les délits définis par le Code de justice militaire ainsi que les manquements aux lois et coutumes de guerres commis sur le territoire congolais. Il y a lieu d'observer que cette juridiction est en charge de réprimer les faits commis par des militaires, donc des agents aux services de l'Etat dans l'exercice de leur fonction. Il s'agit ainsi de l'administration d'un pan de la gestion des femmes et des hommes assumant des fonctions régaliennes. De ce point de vue, il ne serait pas exagéré de parler d'une juridiction spécialisée relevant de la justice administrative. Faut-il rappeler que « *la compétence juridictionnelle n'est pas la conséquence de ce que sont les règles de fond applicables. Elle procède de la nature du litige (...)* »². La justice administrative se réalise en fonction de la nature du litige dévolue à ces juridictions. Et par opposition à la matière civile, il ne se justifie que partiellement d'exclure le contentieux militaire de la justice des activités publiques.

De même que la matière relative à la fonction publique, c'est-à-dire des hommes et des femmes au service de l'Etat relève de la justice administrative, les fonctions militaires sont aussi des fonctions et des activités publiques en lien avec la gestion de l'Etat. Faut-il rappeler qu'il est acquis à la suite de la jurisprudence Kayouloud que le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire tel qu'issu du droit français n'a pas de fondement juridique en droit congolais.

Aussi, l'unité organique de l'ordre judiciaire congolais n'exclut pas des juridictions spécialisées³. Il est évident que

¹ P. GERARD, *L'administration de l'Etat*, Lexisnexis, Paris, 2020, 426 p.

² R. CHAPUS, *Droit administratif général*, T. 1, Monchrestien, Paris, 15^e éd., n° 977

³ Il faut préciser que la loi portant organisation du pouvoir judiciaire énumère parmi les juridictions faisant parties de l'ordre judiciaire que l'on peut

les activités militaires n'échappent pas au contrôle de l'administration et de l'usage des deniers publics mis à leur disposition. D'ailleurs, les fonds alloués aux activités militaires relèvent du contrôle de la Cour des comptes. Cette dernière est en charge du contrôle de la gestion financière et comptable des deniers de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises d'économie mixte, des organismes de prévoyance de sécurité sociales et des organismes bénéficiant des fonds publics et relève, sans nul doute, de la justice administrative.

La Cour des comptes bénéficie à cet effet d'une compétence d'attribution¹. Aux termes de l'article 8 de la loi portant sur l'organisation du pouvoir judiciaire, la Cour des comptes bénéficie d'attributions juridictionnelles et de disciplines budgétaires. Elle veille au respect des règles budgétaires et de la comptabilité publique. Les contrôles opérés par la Cour de compte sur les actes administratifs de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics, entre autres, relèvent de la matière administrative et du contrôle de légalité². La qualité de juge administratif spécialisée en matière budgétaire est acquise³.

Il est vrai que la Cour des comptes ne s'apparente pas, de par son mode de saisine⁴ et dans son organisation, à une juridiction administrative classique. La Cour des comptes est

considérer à juste titre comme spécialisées les Tribunaux de commerce et les tribunaux de Travail en plus de Tribunaux militaires.

¹ L'article 7 de la loi portant organisation du pouvoir judiciaire dispose dans son article 7 que « *La Cour des Comptes (...) est la juridiction compétente en matière de gestion financière et comptable des deniers de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics quel que soit leur caractère, des entreprises d'économie mixte, des organismes de prévoyances et de sécurité sociales, des organismes subventionnés et généralement de tous les organismes personnalisés ou non que la loi a soumis à sa juridiction et à son contrôle* ».

² B. ODENT, D. TRUCHET, *La justice administrative*, op.cit., p. 20.

³ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Domat Droit public, 15^e éd., Paris, Montchrestien, 2001, n°986 ; B. PACTEAU, *Traité de contentieux administratif*, Coll. droit fondamental, PUF, 2008, p. 108.

⁴ Aux termes de l'article 15 de la loi portant organisation judiciaire seuls les Président de la République, les présidents deux assemblées parlementaires, le Premier Ministre, Chef du gouvernement, le Ministre des Finances, le Ministre de la Justice, Les Ministres pour les faits des relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité ont qualité pour saisir la Cour des comptes.

par définition le juge du droit public financier et du droit de la comptabilité publique¹. L'office de la Cour des comptes se distingue de celui du juge administratif en raison du droit applicable et aussi en raison des procédures privilégiées.

La Cour des comptes exerce davantage ses fonctions non juridictionnelles par la publication de ses rapports annuels dans lequel on trouve ses recommandations à la différence de ses attributions juridictionnelles. Elle exerce son office dans une matière administrative en veillant au bon usage des deniers publics.

La Cour des comptes fait application également des règles relevant du droit administratif, notamment le droit des contrats, les règles relatives à la passation des marchés publics, le droit de la fonction publique. Elle applique, lors de son contrôle de l'usage des deniers publics, la législation et la réglementation de l'administration². Dans cette perspective, elle est attentive à l'application du droit administratif en tant que juge de la légalité de certains actes administratifs quand bien même ce contrôle de conformité ne déboucherait pas sur les mêmes conséquences que devant le juge administratif.

Il serait incomplet d'occulter la place de cette juridiction spécialisée ; son office ne se limite pas seulement à la sphère publique stricto sensu. Le caractère moniste de l'ordre juridictionnel ne permet pas de définir pleinement l'étendue de sa compétence, qui dépasse le cadre de la seule matière administrative.

Ainsi, le législateur reste libre de créer d'autres nouvelles juridictions spécialisées. Toutefois, la transversalité de l'expansion de la justice administrative se réalise également en dehors de l'organisation judiciaire tel que défini par la loi.

2. Les instances administratives juridictionnelles

L'administration se donne les moyens d'organiser ses services et aussi de faire régner l'ordre en son sein. D'ailleurs,

¹ J. MAGNET, « La Cour des Comptes est-ce une juridiction administrative ? », *RDP*, 1978, . 1537.

² A. KUREK, *Le juge financier, juge administratif*, Thèse de doctorat, Université de Lille II, 2010.

faut-il rappeler que c'est au sein de l'administration que naquit la justice administrative avec pour ambition de lutter contre les abus. L'administration se donnait les moyens de trancher les litiges en son sein avant de se départir de cette compétence¹. Aujourd'hui encore, l'administration conserve cette prérogative à trancher les litiges sans toutefois offrir toutes les garanties d'un juge.

La justice administrative se déploie encore au sein des administrations d'où elle tire ses origines. Il s'agit, sous notre appellation d'organismes juridictionnels, des instances administratives ayant compétence de trancher les litiges nés du manquement aux règles, principes et déontologies organisant le bon fonctionnement de l'administration. L'administration se réserve également la possibilité de trancher les contestations portées par les usagers de ses services ; tel est le cas dans l'administration fiscale.

Ces instances trouvent leur fondement dans le statut général de la fonction publique. Ils cumulent un caractère purement administratif et juridictionnel. C'est en raison de ce second aspect que le professeur Moudoudou les qualifie de juridictions administratives spécialisées créées en toute discrétion². Ces organismes se présentent à la fois comme une autorité administrative et une juridiction.

La nouvelle loi n° 68-2022 en date du 16 août 2022 a abrogé les dispositions de l'ancienne loi 021/89 du 14 novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique. L'article 8 du nouveau Statut général de la fonction publique consacre, encore, le conseil de discipline parmi les organes de gestion de la fonction publique habilité à prendre des sanctions à l'encontre des agents publics. Par contre ses attributions et son fonctionnement restent à fixer par un décret en Conseil des ministres.

Sous l'empire de l'ancien Statut, le conseil national de discipline était une instance nationale statuant « *en premier ressort sur les affaires dont il connaît* » et ses décisions

¹ J. CHEVALIER, *L'élaboration du principe de la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, LGDJ, Paris, 1970, 317 p.

² Note commentaire de l'arrêt P. Kayouloud Dedet, CS, Ch. adm., 20 mai 1977 in les Grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo-Brazzaville, op. cit., p. 65

pouvaient faire l'objet d'un recours en cassation devant la Cour suprême. Il en était de même pour les décisions du Conseil Ministériel de Discipline¹ et du Conseil Régional de Discipline. Ce formalisme emportait la qualification de juridiction administrative et faisait entrer ces conseils disciplinaires dans le champ de compétence de la justice administrative. Une nouvelle organisation devrait être précisée sous l'empire du nouveau Statut général de la fonction publique en vigueur depuis le 16 août 2022.

Toutefois, le caractère juridictionnel devrait également demeurer, à supposer que les recours soient ouverts de la Cour suprême. Ainsi, suivant la définition du professeur Odent « *une juridiction est un organisme qui est saisi de litiges, qui a pour mission de les régler en se fondant sur des considérations d'ordre juridique et qui les tranche avec force de vérité légale* »². A l'évidence, le nouveau conseil de discipline est appelé à assurer des fonctions juridictionnelles et de statuer sur des considérations d'ordre juridique relevant de la matière administrative.

Par ailleurs, le nouveau statut général a abrogé les conseils des disciplines des ambassades ou consulats et des conseils de discipline des établissements publics administratifs. Les contentieux dévolus à ces instances relèveront dorénavant du conseil de discipline.

La justice se réalise aussi à travers les autres ordres professionnels ; celle-ci n'est pas toujours administrative. Aussi, convient-il de préciser que le contentieux fiscal débute aussi devant une instance administrative. Le Code général des impôts, dans une formulation pas toujours précise, ouvre le droit à tout requérant « (...) *de porter le litige devant le tribunal compétent* » et ce conformément à la loi relative à l'organisation du pouvoir judiciaire en contestation des décisions prises par la Direction générale des impôts³. Ces

¹ Article 40 de la loi 021/89 du 14 novembre 1989 portant refonte du Statut général de la fonction publique

² Note pour l'exigence d'un pouvoir de définition, CE, 13 février 1980, Nal, Lebon 82, cité par M. GUYOMAR, B. SEILLER, A. MEYNAUD-ZEROUAL, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, coll. Hypercours, 6^e éd., 2021, p. 82

³ Aux termes de l'article 432 du code général des impôts, il est précisé que « *Lorsque la décision ne donne pas entière satisfaction au contribuable, le*

dispositions définissent les voies de recours en matière de contentieux fiscal. La référence à un tribunal laisserait à penser que le recours est en premier ressort devant le tribunal administratif. Or, il ressort de l'article 437 dudit Code que la contestation des décisions prises à cet effet par le Directeur général des impôts doit être portée devant la Cour d'appel¹. En l'espèce, le circuit juridictionnel commence devant une autorité administrative. Le recours contre cette décision est porté en appel et non devant un premier juge. Il convient de préciser que le contentieux fiscal n'est pas exclusivement de la compétence de la justice administrative. Celle-ci ne détient pas le monopole en matière fiscale.

Ainsi, la justice administrative est transversale. En réalité, le plus important est la capacité qu'offrent les lois et règlements d'organiser une justice administrative de nature à répondre au besoin de droit et au contrôle de légalité des décisions de l'administration². Il faut interroger à juste titre l'utilité de l'expansion de la justice administrative pour en apprécier l'efficacité du contrôle des actions de l'administration et la garantie qu'elle offre aux citoyens. Cette utilité ne se limite pas seulement à son déploiement territorial ou dans l'analyse de son organisation.

requérant a la faculté, dans le délai de trois mois à partir du jour où il a reçu notification de la décision, de porter le litige devant le Tribunal compétent, conformément à la loi n° 22-92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire en République du Congo. Tout réclamant qui n'a pas reçu un avis de décision dans le délai de six mois à la date de la présentation de sa demande peut porter le litige devant le Tribunal compétent ».

¹ CA de Pointe-Noire, 4 mars 2015, Société CETE APAVE. Dans cette affaire, la Cour d'Appel s'est déclaré compétente pour apprécier l'avis à tiers-détenteur émise par le Directeur général des impôts. Le professeur Moudoudou indique que cette jurisprudence a été réitérée dans un autre affaire, CA de Pointe-Noire, 8 avril 2015, Société de Tuyauterie industrielle et Opérations et autres, in *les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative du Congo-Brazzaville*, op. cit., p. 85.

² E. MILLARD, « Quelle légalité ? Validité, conformité, justiciabilité », in *Juger de la légalité administrative*, B. DEFORT et B. LAVERGNE (dir.), Paris, LexisNexis, 2021, p. 7 ; A. MARION, « Du mauvais fonctionnement de la justice administrative et quelques moyens d'y remédier », *Revue Pouvoirs*, 1988, n°46, p. 22.

B. La fonction de la justice administrative

La justice administrative comprend à la fois des fonctions administratives et contentieuses. Elle inclut également le conseil de l'État, qui est crucial au sein de l'administration. En outre, la justice administrative se divise en diverses juridictions dispersées, dont les activités dépassent souvent le domaine administratif et sont réparties en plusieurs degrés de juridiction pour des raisons qui ne se justifient plus.

En effet, la judiciarisation des rapports entre les administrés et l'administration est en constante évolution. Le recours au droit pour résoudre les problèmes s'impose comme une nécessité sociale et une composante de l'État de droit¹. Une telle expansion impose la nécessité, pour limiter l'arbitraire de l'administration, de l'existence d'un juge propre pour la soumettre au respect du droit². Or, cette justice administrative semble échapper aux justiciables et soustraire de la juridiction administrative de son contentieux naturel (1). Le juge administratif se trouve astreint d'ajuster son office pour compenser une sorte de dépossession (2).

1. La dépossession des juridictions administratives

L'étendue de la compétence administrative semble figée. Le juge en matière administrative se contente d'être la bouche de la loi. Or, il est acquis que la matière administrative est en adaptation perpétuelle. La justice administrative est mouvante au temps et à l'espace. Au temps, parce qu'elle subit des changements des hommes en tant que juge et en tant que justiciable. La relation entre l'administration et l'usager se renouvelle et reste à l'origine de nouvelles problématiques. L'espace offre des perspectives nouvelles, de nouveaux droits. Cet ensemble de traits définit la spécificité de la justice administrative en faveur de la préservation de nouveaux des droits de l'administration et des

¹ A. SPIRE et K. WEIDENFELD, « Les usage sociaux de la justice administrative », *Tracés, Revue de sciences humaines*, [En ligne], consulté le 22 décembre 2021.

² Les mots empruntés sont ceux de J. CHIRAC dans discours d'installation du vice-président du Conseil d'État du 26 février 1987.

administrés. La justice administrative ne devrait pas se limiter à la préservation du domaine de l'administration¹. A cet effet, *« s'il fallait chercher aujourd'hui encore une justification de la justice administrative, elle se trouverait dans le constat qu'elle a réussi à contrôler l'administration par des mécanismes permettant de lui faire respecter le droit auquel elle est soumise »*². La Constitution reconnaît en son article 47 le droit à tout citoyen ayant subi un préjudice du fait de l'administration d'agir en justice. Cette perspective n'est pas nouvelle, mais en réalité elle est limitée et ne relève que du plein contentieux. Celui-ci n'est ouvert qu'aux personnes ayant subi un préjudice du fait de l'administration. Ce plein contentieux se distingue du recours pour excès de pouvoir ouvert à tout intéressé. Ainsi, le contentieux de l'excès de pouvoir n'est ni de la compétence des tribunaux administratifs, ni des chambres administratives des Cours d'Appel qui est de l'unique compétence de la Cour suprême.

Le recours à l'office du juge administratif ne semble pas limité pour autant. D'ailleurs, la Cour suprême exerce pleinement son rôle toutes les fois qu'elle est saisie dans le cas d'un recours pour excès de pouvoir. Cependant, sa compétence exclusive dans le contentieux de l'annulation prive les juridictions ordinaires de la possibilité de participer à un contrôle effectif de l'administration.

Le contentieux de l'annulation est avant tout celui du contrôle hiérarchique de la validité des actes administratifs. C'est d'ailleurs le principe du recours hiérarchique défini par l'article 410 du CPCCAF qui dispose : *« Toutefois, avant de se pourvoir en annulation d'une décision administrative, les intéressés peuvent présenter, dans un délai de deux mois, un recours administratif hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision (...) »*. Il s'agit d'un délai de rigueur en la matière³. L'intérêt d'un tel recours se justifie par la possibilité offerte à l'administration de se prononcer sur sa propre décision avant de l'abroger ou de la retirer. Néanmoins,

¹ H. PAULIAT, « Justice, performance et qualité », in Mélanges J.-F. LACHAUMES, Paris, Dalloz, 2007, pp. 823-846.

² P. DELVOLLE, *Le droit administratif*, Paris, Dalloz, 3^e éd. 2002, p.103.

³ J. BEMBA, « Le juge administratif et le temps dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *RDP*, 1996, p.501.

une telle « obligation du recours administratif avant tout recours juridictionnel ne serait-elle pas plus un mal qu'un bien pour le règlement des contentieux administratifs ? le recours administratif préalable, ne met-il pas en péril le contrôle juridictionnel de l'administration, et partant, les droits des citoyens ? L'exigence du recours administratif préalable et dans des délais relativement brefs, n'hypothèque-t-elle pas, dans le cas, la possibilité du recours ultime devant le juge ? »¹. Ce recours préalable, dans le contexte congolais, est considéré comme une mesure protectrice pour l'administration, mais aussi comme un obstacle.

En effet, le requérant en excès de pouvoir doit saisir l'administration dans les deux mois avant toute action devant la Cour suprême. Or, l'administration perçoit ce recours préalable comme une remise en cause de son pouvoir propre et de l'opportunité de sa décision. Et d'ailleurs, il est bien ancré dans la culture congolaise que « le chef ne peut mal faire », « le chef a toujours raison » d'autant plus que les administrés se croient tenus de se soumettre². C'est ainsi que le rejet implicite des recours hiérarchiques des réclamations portées devant l'administration est quasi systématique. La suite n'est pas toujours contentieuse à cause de cette propension à se soumettre face l'administration. Les irrecevabilités imputables pour cause de défaut de recours préalables peuvent se révéler plus importantes en raison de l'application stricte d'une telle condition. Dans ces conditions, ce recours est plus un obstacle qu'une conséquence en faveur d'une bonne administration.

Cette dépossession du contentieux de l'annulation aux juridictions de premières instances reste révélatrice d'un Etat rétif à soumettre le contrôle de ses décisions aux autorités judiciaires. L'Etat voit en l'émergence d'une justice administrative un contre-pouvoir. L'appréciation de la validité des décisions administratives échappe à celui qu'on peut ici qualifier « de juge de proximité » en matière administrative.

¹ P.-Cl. KOBO « Le recours administratif préalable, une condition de recevabilité absurde du recours pour excès de pouvoir », *Actualités Juridiques*, 2017, n° 55, p. 112.

² Pl. MOUDOU DOU, « Les tendances du droit administratif dans les pays d'Afrique noire francophone », op.cit., p.16.

Au contentieux de l'annulation est substitué un contrôle hiérarchique de la validité des actes administratifs. Or, l'administré et l'utilisateur du service public se trouvent dans bien des cas éloigné de la Cour suprême. Et les faits qu'il peut reprocher à son administration en matière de contentieux ou la demande d'annulation ne sont pas du ressort des tribunaux mais doivent être portés seulement devant la Cour suprême. La suspension des actes irréguliers de l'administration n'est pas systématique, et certaines décisions échappent au contrôle du juge en raison de la distance de la juridiction compétente et de l'inaction du justiciable.

La dépossession légale de ce contentieux conduit à voir dans la justice administrative, l'exercice d'une fonction administrative et pas seulement d'une autorité judiciaire. Le contrôle de la légalité des activités de l'administration ne s'exerce plus de façon juridictionnelle. Le contentieux de l'annulation est moins important. Ce contentieux est loin d'être le contentieux de masse à la différence du plein contentieux dès lors que le juge de première instance est accessible. Il est vrai qu'il n'existe pas de statistiques officielles en la matière. Il n'en demeure pas moins que partout où il y a des autorités administratives, il y a risque de contentieux. Sauf que les griefs dirigés contre les actes échappent à la compétence des juridictions de premières instances.

La justice administrative se trouve limitée de son contentieux originel¹ et le juge de l'administration ne développe pas son office dans la protection de l'utilisateur². Or, il est acquis que la matière administrative « (...) soit en perpétuelle adaptation relève de l'évidence et de la nécessité : aucun droit ne peut rester figé quand les rapports sociaux au sens large ne cessent de se modifier »³. L'accès au juge ne se résume plus à son existence institutionnelle. Il est confiné à une fonction administrative limitant la compétence du recours en annulation.

¹ R. ALIBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Payot, Paris, 1926, p. 84.

² G. BIGOT, « Les mythes fondateurs du droit administratif », *RFDA*, 2000, p. 530.

³ D. TRUCHET, « A propos de l'évolution du droit administratif : la loi d'exception et loi de divergence » in *Mélanges LACHAUMES op.cit.*

2. L'ajustement de la justice administrative

La dépossession du contentieux de l'annulation aux juridictions de première instance n'est pas sans conséquence sur la qualité de la justice administrative. Elle pose la question de la qualité du juge et des jugements rendus. Le contentieux de l'annulation étant absent, le plein contentieux commence devant les tribunaux compétents pour traiter les questions administratives. Ce traitement s'apparente à une expédition de recours en matière administrative, des délais de jugement anormalement long, motifs d'irrecevabilité qui ne se justifient pas et une motivation qui n'emportent pas toujours la compréhension des faits d'espèces¹.

Or, il est évident que la justice administrative participe à la construction d'un système administratif par l'énoncé des raisons juridiques et factuelles de ses décisions qui « *à la lecture, expliquent tout au moins la légalité ou l'illégalité du jugement prononcé* »². Loin de s'emboîter de façon logique, la justice administrative se réalise aussi suivant mais pas seulement, des logiques judiciaires avec une compétence dévolue à une chambre administrative au niveau des juridictions supérieures. L'articulation de cette organisation reste pour le moins problématique sans pour autant remettre en cause son exercice. D'ailleurs, les cours d'appel exercent pleinement ce contrôle et elles n'hésitent pas à infirmer les jugements des juridictions inférieures. La Cour suprême joue un rôle central dans cette articulation.

Ainsi, dans l'affaire Ibara contre République populaire du Congo³, la Cour d'Appel de Brazzaville (CAB) a infirmé le jugement en date du 28 novembre 1970 du TGI de Brazzaville statuant en matière administrative. Dans ledit jugement, le

¹ S. ANDZOKA ATSIMOU, « Le pouvoir d'injonction des juridictions administratives en Afrique Noire Francophone », in *Annales de l'Université Marien N'Gouabi*, 2021, pp. 28-58

² M. DIAKHATE, « La motivations des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/La_motivation_des_decisions_des_juridictions_administratives_par_Meissa_DIAKHATE.pdf.

³ Arrêt de Cour d'Appel de Brazzaville (CAB), 8 décembre 1972, n° 8

TGI avait conclu à l'irrecevabilité de la demande de Monsieur Ibara au motif que ce dernier n'avait pas formé de « *recours hiérarchique, préalable indispensable en matière administrative* ». C'est dans ces conditions que le requérant Ibara avait interjeté appel de ce jugement. La CAB, saisie par le requérant, a jugé l'appel recevable et a infirmé, au fond, le jugement du TGI de Brazzaville. En effet, il ressortit des pièces versées à l'appui de son recours que le requérant avait bel et bien formé un recours hiérarchique. Le premier juge l'avait déclaré irrecevable. Le requérant n'avait pas produit lors de la saisine la copie du recours hiérarchique qu'il avait intenté. Il a versé la copie de la lettre du Président du conseil national de la Révolution en réponse à sa demande et la copie de la décision contestée, notamment l'arrêté de ministre du travail de mise en retraite, sans obtenir au préalable le congé d'expectative. Le juge d'appel a pu ainsi déduire que la réponse faite au requérant n'étant pas spontanée de la part d'une autorité administrative et de conclure que ce courrier était la réponse à sa demande préalable. Dans cette lettre, le Président du Conseil national de la Révolution confirmait la décision « (...) *prise en conformité avec les textes en vigueur par les services techniques administratifs (...)* ». Et dans la même lettre, le président invitait le requérant à se « (...) *pourvoir devant les tribunaux administratifs (...) si vous estimez que vous êtes lésé dans vos intérêts* ». Difficile dans ces conditions de comprendre l'irrecevabilité décidée par le TGI. Il est évident que la CAB a permis de la garantie des droits du requérant.

La Cour suprême participe de cette optique également non seulement à la garantie des droits mais aussi à la préservation du droit positif à l'instar de l'affaire Kayouloud sus-évoquée, est assez illustrative de cette préservation du droit positif.

L'ajustement de la compétence administrative renvoie donc au contrôle exercé par les juridictions supérieures de la régularité des jugements rendues par les premiers juges. Il ne s'agit pas seulement de l'appel et du recours en cassation. L'ordre administratif congolais, bien que formé de niveaux superposés et hiérarchisés, est loin d'être cohérent. Cet ordre est dispersé au premier degré. Il ne s'emboîte pas de façon logique dans son organisation.

Il faut regretter que les standards juridiques en matière administrative restent encore issus de la réception de la jurisprudence administrative étrangère¹. La justice administrative s'ajuste et se réalise en fonction de son environnement politique. Toutefois, cette composition n'a pas permis de poser l'émergence d'une justice administrative qui s'impose de par sa jurisprudence aux autorités administratives².

Le confinement de la justice administrative dans ce monisme juridictionnel est gage d'insuccès. Le dualisme juridictionnel à la base se résume à deux tribunaux spécialisés. Or, la matière administrative ne se limite pas dans le ressort de ces deux juridictions. Le justiciable peut développer le sentiment de s'adresser à un juge moins compétent lorsqu'il agit devant un juge judiciaire statuant en matière administrative. Au-delà de ce constat, la jurisprudence administrative évolue dans l'ensemble de ses juridictions. Il convient de considérer attentivement le risque de concurrence de compétence entre les juges exerçant au sein des tribunaux administratifs et leurs collègues des tribunaux judiciaires dans un ordre judiciaire moniste.

L'avenir de la justice administrative suscite des interrogations. Le principe de l'expansion de cette justice est acquis, et il est prévu de créer d'autres tribunaux administratifs. Toutefois, l'évolution du système judiciaire tend à effacer la distinction naturelle de la matière administrative et plaide en faveur de la suppression de la justice administrative. L'identification des affaires administratives devient de plus en plus complexe, et la justice administrative tend à se transformer en une justice ordinaire. La Cour suprême doit également procéder aux ajustements nécessaires à ce niveau.

¹ J. du Bois de GAUDUSSON, « Le statut de la justice dans les Etats d'Afrique Francophone », *Afrique contemporaine*, 1990, n° 156, Vol. 4, p. 7 ; B. BADIE, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

² D DARBON, « Le juge africain et son miroir : la glace déformante du transfert de la justice administrative en Afrique », *Afrique contemporaine*, 190, n° 156, p. 248.

ARNOLD MOUKÉTOU MENDAME

(Doctorant, Université Grenoble Alpes, France)

JUSTICE PÉNALE ET EXCLUSION POLITIQUE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE :

Réflexion à partir des cas français, congolais, sénégalais et béninois

Résumé

Le droit constitue une arme politique redoutable lorsqu'il est utilisé par les titulaires du pouvoir politique pour punir ou exclure les opposants du jeu politique. Réfléchir sur le rapport de la justice d'avec le politique, c'est chercher à saisir sous l'angle des pratiques de l'Etat, les usages politiques de la justice pénale dans l'espace francophone. La présente réflexion offrira d'abord l'occasion d'examiner la question de l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir politique à partir des cas français, congolais, sénégalais et béninois, en opérant un retour sur les usages politiques et stratégiques de la justice pénale, avant d'analyser la résistance des opposants à la répression judiciaire de l'Etat et les stratégies de politisation des batailles judiciaires depuis le banc des accusés.

Mots clés

Justice, Droit, Exclusion, Politique, Procès, Politisation.

Abstract

The law is a formidable political weapon when it is used by those in power to punish or exclude opponents from the political game. Reflecting on the relationship between justice and politics means seeking to grasp, from the perspective of state practices, the political uses of criminal justice in the French-speaking world. This reflection will first provide an opportunity to examine the question of the independence of the judiciary from political power based on the French, Congolese, Senegalese and Beninese cases, by returning to the political and strategic uses of criminal justice, before analyzing the resistance of opponents to the judicial repression of the state and the strategies of politicizing legal battles from the dock.

Keywords

Justice, Law, Exclusion, Politics, Trial, Politicization.

Les procureurs sont-ils les acteurs professionnels d'une autorité judiciaire indépendante ou les agents d'exécution des politiques publiques du pouvoir en place ?¹ Dans l'Etat de droit démocratique contemporain, la justice est la rampe de lancement contre toutes formes d'abus, d'arbitraire, et surtout contre toute éventualité d'un basculement vers l'autoritarisme. C'est pourquoi, la Constitution de la plupart des Etats de l'espace francophone tels que la France, le Congo, le Sénégal et le Bénin, consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir politique. Cependant, avec une justice qui n'est pas un pouvoir, mais plutôt une autorité², avec un parquet dépendant de l'exécutif et une justice dont la carrière des juges est soumise à l'influence du pouvoir politique ou encore, avec un conseil supérieur de la magistrature³ dont la composition, les compétences demeurent sujettes à caution, il est difficile de ne pas entrevoir une justice aux ordres ou de botter en touche, l'hypothèse d'une liaison dangereuse entre la justice et le politique dans le modèle actuel de l'Etat de droit démocratique en œuvre dans l'espace francophone. A fortiori, la place prépondérante du pouvoir politique dans l'organisation et le fonctionnement de la justice entraîne des soupçons de politisation et de partialité de l'institution judiciaire mettant à mal son indépendance⁴.

Ainsi, parler du rapport de la justice d'avec le politique, c'est chercher à saisir sous l'angle des pratiques de l'Etat, les usages sociaux et politiques du droit *lato sensu*. C'est aussi rechercher, aux confins des obscures ténèbres de cette hypothétique relation incestueuse, l'influence d'un « cabinet noir » ou de « la main invisible », mais certainement

¹ P. MILBURN, K. KOSTULSKI et D. SALAS, *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 5.

² A. Le PILLOUER, « Ceci n'est pas un pouvoir ». Le débat autour de la place de l'autorité judiciaire en France », *Pouvoirs*, dans *La justice. Regards critiques*, Paris, Seuil, n°178, 2021, pp.7-20.

³ E. G NANOU, « Le conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les Etats francophones d'Afrique », *Les Cahiers de la Justice*, n°4, 2018, pp. 715-733.

⁴ M. MANTELLI, L'indépendance de la justice en France et en Italie, *Thèse de doctorat en Droit Public*, Université de Bordeaux, 20 janvier 2022.

très active, du politique dans la sphère de la justice. Par ailleurs, tout système judiciaire, même dans les Etats plus autoritaires, pour paraphraser Shapiro, a besoin de tribunaux efficaces pour remplir leurs fonctions fondamentales : résoudre les différends, imposer un contrôle social et réglementer au moins certains aspects de la vie publique¹.

La présente réflexion est, en effet, une contribution qui vise à analyser, à partir des cas français, congolais, sénégalais et béninois, les interactions entre le politique, les juges et la matière pénale dans le cadre de la compétition politique. Plus que la production normative non judiciaire du droit pénal, il s'agit *in fine*, d'examiner comment le pouvoir politique influence, instrumentalise, voire oriente la justice pénale afin que celle-ci s'exerce dans le but d'éliminer juridiquement de la compétition politique un adversaire particulièrement ou potentiellement gênant. Néanmoins, puisque la compétition électorale implique des camps opposés, il ne semble pas sans intérêt d'explorer les usages sociaux et politiques du droit par les adversaires des titulaires du pouvoir politique. Car, si le procès politique apparaît d'un côté comme « le résultat de la volonté de l'état de punir les opposants »², de l'autre côté, il est perçu comme « l'aboutissement des stratégies de politisation du droit, de la justice et des procès » par les prévenus alors que « l'indépendance devient une (et une revendication des juges) et non plus un acquis supposé parce qu'octroyé par le pouvoir politique »³.

Pierre angulaire de l'Etat de droit démocratique contemporain, la justice, dans sa relation instrumentale (supposée ou avérée) avec le jeu de la compétition politique, est longtemps restée le parent pauvre de la recherche en science politique dans l'espace francophone. A priori, un tel paradoxe est dû, sans doute, à la trop grande proximité entre

¹ P. H SOLOMON Jr « Le pouvoir judiciaire dans les Etats autoritaires : l'expérience russe », *Rule by law. The politics of courts in authoritarian regimes*, Edited by Tom Ginsburg and Tamir Moustafa, Cambridge University Press, 2008, p. 261.

² V. CODACCIONI, *Punir les opposants. PCF et procès politique 1947-1962*, Paris, CNRS Editions, 2013, p.13.

³ F. HOURQUEBIE, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Les Cahiers de la Justice*, Dalloz, n°2, 2012, p.60.

le droit public et la science politique qui, dans la tradition scientifique française, en est la fille cadette. Cette réflexion vient donc combler cette lacune. A la lisière de la science du droit, l'analyse juridique du phénomène de la politisation de la justice s'opère de deux manières. La première relève de la fonction des juges, et la seconde de l'organisation des pouvoirs. Tout ceci rappelé, l'examen du couple justice et compétition politique par l'entremise de procès dits « politiques » se fera sous l'angle des usages stratégiques de la justice pénale à l'aune de la sociologie du droit, en le saisissant, dans un premier mouvement, à travers la construction judiciaire de procès « politique » : entre justice aux ordres et loi du plus fort (I). Quant au second mouvement, il permettra de dégager l'articulation tactique des stratégies de politisation de procès mise en œuvre par les accusés au sein et en dehors des tribunaux (II), opérant comme de puissants mécanismes de résistance, pour échapper à la répression judiciaire de l'Etat.

I. La construction judiciaire de procès « politiques » : entre justice aux ordres et loi du plus fort

La construction judiciaire de procès dit politique est, au premier chef, l'expression et la volonté manifeste de l'Etat de réprimer des crimes et délits supposés commis par des hommes, qui ont la particularité d'avoir pour métier la politique, mais demeurent des justiciables de droit commun. Or, le professionnel de la politique ne se considère pas comme un justiciable « normal » ou ordinaire. Le processus de criminalisation du personnel politique opposé au régime prend racine premièrement, dans les usages stratégiques de la justice pénale et par la détention préventive (A) des acteurs politiques en dehors de la sphère du pouvoir d'Etat, et deuxièmement, dans l'idée de politiser la bataille judiciaire depuis le banc des accusés en naviguant entre défense de rupture et procès de connivence (B).

A. Usages stratégiques de la justice pénale et détention préventive : empêcher de compétir

L'approche juridique standard considère la détention arbitraire comme un « outil politique insidieux utilisé à dessein par les gouvernements »¹ pour punir et contrôler. En Afrique francophone, « la loi sert d'alibi à des dirigeants politiques qui ont bâti leur pouvoir sur la terreur et la barbarie pour satisfaire des intérêts sordides »². L'instrumentalisation de la justice et l'usage presque systématique de la technique de la détention préventive dans la phase pré ou au cours du processus électoral se déploient, d'abord par une connivence invisible et officieuse, à l'écart de la place publique, du pouvoir politique d'avec le pouvoir judiciaire, à travers l'autonomie d'une justice (a)normalement répressive et expéditive (1), avant d'effectuer un bref retour sur le concept de « procès politique » (2) qui, manifestement, constitue sa face visible et officiel. Il est donc question, ici, de « l'utilisation stratégique de la loi dans le but de délégitimer, de nuire ou d'anéantir un ennemi »³ politique.

1. Anatomie d'une justice (a)normalement répressive et expéditive

Dans l'espace francophone, les usages de la justice à des fins politiques s'opèrent à travers les tribunaux de droit commun et par la création des juridictions spéciales qui ont pour mission commune « dans un contexte de forte conflictualité politique et sociale, de punir des ennemis désignés par les gouvernements ou plus directement par le chef d'Etat »⁴. En raison de leur nature juridique hautement répressive, les juridictions spécialisées sont des instruments centraux dans le système punitif et pénal des Etats de

¹ C. FERSTMAN, *Conceptualising arbitrary detention. Power, punishment and control*, Bristol University Press, 2024.

² P. OUMAR SAKHO « Quelle justice pour la démocratie en Afrique », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p. 59.

³ C. ZANIN, V. MARTIN and R. VALIN, *Lawfare. Waging war through law*, Routledge Focus, 2022, p.1.

⁴ V. CODACCIONI, *Justice d'exception. L'Etat face aux crimes politiques et terroristes*, Paris, CNRS Editions, 2015, p.6.

tradition francophone. En clair, il s'agit de constater que « l'usage de la justice permet avant tout d'éliminer des rivaux par une sorte de pédagogie de l'effroi »¹. Si bien que la création de ces juridictions apparaît comme des outils de règlement de comptes politique, de ceux qui occupent la direction de l'Etat contre leurs adversaires politiques ou d'anciens dignitaires du régime tombés en disgrâce.

Créées dans un souci d'efficacité² et de répression de nouvelle catégorie d'infractions économiques telles que la corruption, l'enrichissement illicite et le financement du terrorisme, ces juridictions spécialisées sont, en particulier dans l'espace francophone, des créations relativement récentes. Ayant en partage les mêmes compétences en matière de crimes économiques, la Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (CREI) du Sénégal, fut créée sous le régime d'Abdoulaye Wade dès son arrivée au pouvoir en 2000, mais réactivée après une longue phase d'hibernation, par Macky Sall dans le cadre de l'opération « mains propres » en 2012. La CREI est la sœur aînée du Parquet National Financier (PNF) en France, qui date de 2015, né sous la présidence de François Hollande. La Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET) au Bénin, née en 2018, au cours du premier mandat de l'actuel président (Patrice Talon), est la sœur benjamine de cette grande famille des juridictions criminelles spéciales.

La multiplication des juridictions spécialisées pour la répression des infractions économiques, dans les Etats de tradition francophone, ne doit pas, pour autant, occulter que celles-ci ont émergé dans un environnement judiciaire marqué par un « éclatement de la procédure pénale de droit commun »³, au point de susciter de vifs débats et controverses

¹ D. SALAS, « Le procès politique entre réalité et tentation », *Histoire de la Justice*, vol 27, n°1, 2017, p.5.

² C. DOSSA, « La cour de répression des infractions économiques du terrorisme (CRIET) : compétence matérielle et place dans l'organisation judiciaire du Bénin », lors de la Sixième Rencontre Cour Supreme et Juridiction du Fond, *Les Actes de la Rencontre*, Abomey-Calavi, Siège du Tribunal de 1^{er} Instance, les 12 et 13 décembre 2018.

³ D. LEKEBE OMOUALI, « Les tendances actuelles de la répression des infractions économiques en Afrique francophone », *RID*, 2020, pp.1121-1151.

sur la nécessité existentielle de ces juridictions. La première controverse est liée à la nature de ces juridictions. Pour leurs détracteurs, ces juridictions criminelles spéciales sont de nature particulièrement politique, créées dans le but de nuire aux opposants au régime et d'écarter de toutes compétitions électorales des adversaires politiques singulièrement gênants. François Fillon et Marine Le Pen en France, dans la classe politique, ont été les premières victimes du PNF. En 2017, le cours de leurs campagnes présidentielles a été percuté de plein fouet par leur mise en examen par le PNF. De Karim Wade au Sénégal, en passant par Sébastien Ajavon, Joël Aïvo et Reckya Madougou au Bénin, force est de constater que, tous ont été écartés des compétitions électorales dans leurs pays respectifs du fait d'un usage stratégique des juridictions criminelles spéciales. Toutefois, il est nécessaire de préciser que les affaires Mokoko au Congo, Khalifa Sall et Ousmane Sonko au Sénégal, ne relevaient pas de la compétence des juridictions spécialisées, mais plutôt, du juge des délits et crimes de droit commun.

La deuxième polémique est relative à leur fonctionnement. D'abord, ces juridictions criminelles spéciales sont placées sous la tutelle de l'exécutif en France et en Afrique francophone, et activées par le chef de l'Etat, mettant ainsi à mal un des fondements sacro-saints de l'Etat de droit démocratique contemporain : l'indépendance de la justice. C'est à la faveur de cette fragilisation de l'ordre démocratique par la judiciarisation du personnel politique au cours de la présidentielle de 2017, que Marine Le Pen fendra l'armure à travers cette mise en garde à l'égard de l'institution judiciaire dans les propos suivants : « Je veux dire publiquement ici, aux fonctionnaires à qui, un personnel politique aux abois, demande d'utiliser le pouvoir d'Etat pour surveiller des opposants ou organiser à leur encontre des persécutions, des coups tordus, ou des cabales d'Etat de se garder de participer à de telles dérives »¹.

Ensuite, la célérité ou la vitesse avec laquelle les juridictions spéciales rendent leurs jugements, accrédite la thèse d'une justice aux ordres, construite pour punir et

¹ M. Le PEN, discours prononcé le 26 février 2017 à Nantes.

réprimer les opposants indociles et encombrants. Opportunément, quand le temps judiciaire coïncide étrangement avec le calendrier électoral, il se produit une « mauvaise fortune ». Cette infortune tend à renforcer le soupçon chez les détracteurs, avéré ou pas mais légitime quand même, d'une justice d'exceptions, particulièrement expéditive et destinée à rendre inéligible des adversaires susceptibles de l'emporter sur le plan de la compétition électorale comme le soulignait, à son plus grand détriment François Fillon, lors de l'élection présidentielle de 2017 : « Je n'ai pas été traité comme un justiciable comme les autres. L'enquête préliminaire a été ouverte en quelques heures, les procès-verbaux, contrairement à la loi, ont été immédiatement communiqués à la presse, sans que, à aucun moment le garde des sceaux ne s'en émeuve. L'Etat de droit a été systématiquement violé. Seul le suffrage universel et non pas une procédure menée à charge, peut décider qui sera le prochain Président de la République »¹. Au-delà de la tentative de victimisation du camp Fillon, la mise en examen de Fillon est le symbole absolu d'une justice (a)normalement expéditive. En effet, le numéro du *Canard enchaîné* du 25 janvier 2017 est arrivé au Parquet le mardi 24 dans l'après-midi, au titre du dépôt légal obligatoire qui s'applique à chaque périodique ; le lendemain, le procureur de la République financier a ouvert une enquête préliminaire visant le supposé emploi fictif de Pénélope Fillon². Dès cet instant, Fillon avait perdu l'élection.

Pour finir, la faiblesse des preuves apportées par la partie accusatrice et la lourdeur des peines laissent, parfois, dubitatives. Au Sénégal par exemple, Karim Wade a été condamné à six ans de prison et cent trente-huit milliards de francs CFA d'amende pour enrichissement illicite. Au Congo Brazzaville, le général Mokoko, quant à lui, a été condamné à vingt ans de réclusion pour atteinte à la sûreté intérieure et détention illégale d'armes et munitions de guerre. Au Bénin, Joël Aïvo et Reckya Madougou ont été respectivement condamnés, à dix ans de prison pour « blanchiment de capitaux » et atteinte à la sûreté de l'Etat, et vingt ans de

¹ F. FILLON, déclaration faite sur LCP, le 1^{er} mars 2017.

² H. LEHMAN, *Le procès Fillon*, Paris, Cerf, 2018 p.46.

réclusion criminelle et cinquante millions d'amende pour financement du terrorisme. Somme toute, étant donné la gravité des peines et la fermeté des arrêts rendus, la main de la justice n'a pas tremblé. Reste à interroger si les procès se sont déroulés dans le strict respect des procédures judiciaires.

2. Bref retour sur le concept de procès politique

Toute forme de répression judiciaire portée contre un acteur politique court le risque fort probable d'être perçue, dans l'opinion publique, comme une atteinte à la liberté politique de ce dernier. En 1974, le politiste américain Ron Christenson affirmait déjà : « Nous pouvons reconnaître un procès politique lorsque nous en voyons un »¹. Or, quatre ans bien avant, c'est-à-dire en 1970, le juriste Leon Freidman, à la suite d'une utilisation politique de la répression par des militants pacifistes ou des black Panthers, écrivait : « Récemment, de plus en plus d'accusés utilisent le terme pour n'importe quelle procédure judiciaire qui leur donne l'opportunité d'atteindre des buts politiques »². Pour autant, saisir ce qu'est un procès « politique » ne va pas de soi et toute tentative de définition se heurte à des obstacles propres à l'analyse des expressions passées dans le langage courant. Dans un tel contexte, l'infraction politique n'est-elle qu'une construction historique sans fondements juridiques ?³. Comment définir un procès politique, comment l'appréhendons-nous ? Autrement dit, de quoi le procès dit politique est-il le nom ?

Traditionnellement, on peut distinguer deux courants juridiques qui eux-mêmes, sont fonction de la nature de deux types de régime politique : selon qu'il soit dit démocratique ou autoritaire. Par ailleurs, l'usage de la justice comme arme politique échappe à la réalité liée à la nature et au type de régime. Comme l'a montré le juriste allemand Otto Kirchheimer⁴ dans son

¹ R. CHRISTENSON, « A political theory of political trials », *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 74, n°2, p. 528.

² L. FRIEDMAN, « Political power and legal legitimacy : A short history of political trials », *The Anthioch Review*, n°2, 1970, p. 158.

³ V. SANSICO, *La justice déshonorée (1940-1944)*, Tallandier, Paris, 2015, p.23.

⁴ O. KIRCHHEIMER, *Political justice. The use of legal procedure for political ends*, Princeton University Press, Ney Jersey, 1960.

ouvrage éponyme traduit en français Justice politique : recours à la procédure judiciaire à des fins politique, un « procès politique » peut être envisagé comme le produit de la politique répressive d'un Etat. Dans *Political Justice. The Use of Legal Procedure for Political Ends*, il questionne les dispositifs et les tactiques politico-juridiques par lequel un Etat peut mettre en œuvre une répression politique et propose de définir le « procès politique » à la lumière du concept de pouvoir politique. Considérant que chaque régime politique a ses « ennemis » ou les crée en fonction du contexte, Kirchheimer voit dans la justice un instrument du pouvoir central pour éliminer des opposants. Ainsi, pour lui, « l'objectif de ce type de justice est « de bouleverser, d'éliminer, de saper ou de détruire les positions de pouvoir existantes, ou de renforcer les effets indirects de leur préservation »¹. En filigrane, il dévoile comment les régimes du monde occidental réputés de modèle démocratique les plus aboutis au monde ont utilisé les agences de justice pénale à leurs propres fins.

Pour les praticiens du droit pénal, un procès est dit politique dès lors que les règles du procès équitable sont volontairement galvaudées et les droits de la défense volontairement violés par le ministère public. Mieux, c'est lorsque la présomption de culpabilité supplante outrageusement le principe de la présomption d'innocence. Mais aussi, lorsque les vellétés d'une décision de justice se dessinent avant le jugement, sur des seuls préjugés, au point où il est permis de penser que les faits sont controuvés. En filigrane, la définition du procès dit « politique » qui sera livrée ici est celle de la sociologue du droit et politiste Vanessa Codaccioni, pour qui, le phénomène de « répression de procès politique » doit s'entendre comme « une entreprise d'élimination de l'opposition qui se déroule parallèlement à la compétition politique conventionnelle ou en est le prolongement violent »².

¹ *Ibid.*

² V. CODACCIONI, *Répression : l'Etat face aux contestations politique*, Paris, Petite Encyclopédie Critique, 2019, p.6.

B. Politiser la bataille judiciaire depuis le banc des accusés : naviguer entre défense de rupture et procès de connivence

Pour les acteurs politiques, « le prétoire est aujourd'hui un enjeu plus stratégique que l'hémicycle »¹. Politiser ou non la bataille judiciaire exige à la défense d'opérer une ligne de riposte et un choix stratégique clair. Face à ce dilemme, l'accusé et son conseil opèrent un choix en fonction des opportunités juridiques, du contexte, du terrain et des moyens qui s'offrent à eux au cours du procès « politique » supposément maquillé en procès « normal ». Car aucun moyen n'est efficace dans l'absolu. Les débats contradictoires devant le juge et au cours du procès offrent à la défense, l'obligation de se défendre. Dans son maître ouvrage, Jacques Vergès² oppose, sans ambiguïté, deux types de stratégies, en prenant bien soin de fixer ses lignes de démarcation avec Marcel Willard. Ces deux stratégies de défense sont constamment mobilisées par la défense dans le cadre des procès politiques. Il s'agit premièrement de la stratégie de défense exclusivement tournée vers des considérations politiques (1), et deuxièmement, la stratégie de défense essentiellement fondée sur des moyens de droit (2).

1. La stratégie de défense exclusivement Tournée vers des considérations politiques

La stratégie de « défense de rupture » est la fille contemporaine de la stratégie de la défense classique dite politique, elle reconnaît, d'un côté, que l'engagement politique et l'activisme social font partie des motivations de l'accusé ou de son conseil, et de l'autre, elle parvient à concilier « pratique professionnelle et l'engagement militant »³. Car, selon Marcel Willard « seul un défenseur plus militant lui-même qu'avocat peut mieux comprendre et seconder le dessein politique de ses camarades, en mettant à leur service les ressources de son

¹ J. E SCHOETTL, *La démocratie au péril des prétoires. De l'Etat de droit au gouvernement des juges*, Paris, Gallimard, 2022, p.18.

² J. VERGES, *De la stratégie Judiciaire*, Paris, Editions de Minuit, 1981.

³ D. LOCHAK, « Les usages militant du droit », *Revue des Droit de l'Homme*, n°10, 2016, p.1.

talent et de son expérience juridique »¹. Par ailleurs, l'usage de la stratégie de défense de rupture ou politique, au regard de son déploiement par les acteurs politiques mis en cause, a tendance à nier farouchement la partialité, la neutralité et l'indépendance des juges. Cette stratégie met en évidence « la manière dont les juristes contribuent à la construction et à la défense de causes politiques dans les arènes publiques et judiciaires »². Cette « défense qui accuse », ne pense la justice que sous l'angle de la rivalité politique. Elle présente toujours l'institution judiciaire sous son visage le plus sombre, c'est-à-dire comme étant arbitraire. Dans le même ordre d'idées, Marcel Willard présente la défense politique comme une stratégie consistant à mettre en scène, d'un côté, un tribunal instrument « d'une classe, d'une clique ou d'un dictateur et, en face, le vrai défenseur qui n'est autre que le peuple opprimé »³. Le recours à cette stratégie de défense est souvent utilisé pour faire diversion. Dans cette logique, comme dirait Machiavel, « seule la fin justifie les moyens », car tous les moyens, même ceux qui ne relèvent pas du droit, sont bons pour influencer ou emporter la conviction du juge.

La particularité de la « stratégie de rupture » au cours d'un procès, repose sur la capacité de l'avocat et de son client, à « tout subordonner, y compris les moyens juridiques, à la défense politique pour restituer au procès son caractère politique »⁴. Dès lors qu'il existe une fenêtre ou une possibilité de défense politiquement utilisable, Marcel Willard recommande formellement « de la faire valoir, de participer activement à l'instruction et aux débats, de mener la bataille avec toutes les armes possibles »⁵. A l'inverse, l'utilisation de la stratégie du refus n'est pas sans danger. L'articulation et le déploiement tactique de cette technique au cours d'une procédure judiciaire nécessite quelques précautions d'usages.

¹ M. WILLARD, *La défense accuse*, nouvelle édition revue et complétée, Paris, Editions Sociales, 1951. p.26.

² L. ISRAEL, « Usages militant du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering », *Droit et Société*, n°49, 2001, p.794.

³ J. DANET, « Sur la notion de défense de rupture : Willard, Vergès et après ? », *Histoire de la Justice*, vol 27, n°1, p.181.

⁴ *Ibid.*

⁵ M. WILLARD, *La défense accuse*, *Op.cit.*, p. 24.

Dans la mesure où, en fonction du contexte, il peut alors être opportun de refuser toute participation à l'instruction et aux débats, « de boycotter le tribunal. Mais il ne faut jamais pratiquer cette stratégie du refus sans en avoir, au préalable proclamé les raisons et sans l'avoir fait précéder d'une déclaration de principes, d'une « protestation ouverte, déterminée et énergique »¹. Cette stratégie fut observée au Congo et au Sénégal. Qualifié par sa défense de « règlement de comptes politiques » monté de toute pièce par le régime du Président Denis Sassou Nguesso, le général Mokoko a utilisé cette stratégie en faisant le choix de ne pas répondre aux questions de la cour en brandissant en lieu et place de la cour, son immunité obtenue par décret présidentiel en 2001. Parallèlement, se reposant sur le rejet de la légitimité à le juger, la stratégie de défense politique de l'opposant sénégalais Ousmane Sonko a été entièrement bâtie sur une base politique, bien que répondant à la convocation du juge d'instruction après sa mise en examen.

2. La stratégie de défense essentiellement fondée sur les moyens de droit

La stratégie de défense de connivence est la sœur jumelle, dans sa forme contemporaine, de la stratégie de défense dite technique. Par principe, la défense technique « nie participer à un procès politique »². Elle se refuse toutes formes de politisation et s'abandonne à aborder cette procédure telle qu'elle le ferait pour n'importe quel autre procès pénal. Ici, l'avocat est un professionnel du droit. Avant de regarder le fond du dossier, il examine d'abord la forme. Car, le droit comporte des astuces, des instruments et des outils qui peuvent permettre au conseil de défendre son client en s'accrochant au droit. Cette stratégie de défense sous-entend qu'un avocat ne doit jamais capituler. C'est le dernier rempart. Tout est dans la loi, dans le droit, dans la foi du charbonnier. L'avocat doit demeurer un stratège à souhait. Tout comme dans la stratégie de rupture, le choix de l'avocat

¹Idem.

² Idem.

est également une opération capitale dans la stratégie de connivence. Le recours à la stratégie de défense technique dans un procès dit de connivence, a pour but ultime de sauver la tête du client en s'efforçant de prouver l'innocence de l'accusé par des moyens de droit. Dans ce sens, il n'est plus à démontrer qu'en « bon » praticien du droit, l'avocat « est toujours porté par sa formation professionnelle à tout sacrifier au « succès de sa cause », à l'acquittement ou à la condamnation minimum de son client »¹. En ayant donc recours à la stratégie de défense technique au cours d'un procès, l'avocat et le prévenu reconnaissent, de facto, la légitimité du système pénal et par conséquent, admettent l'autorité du juge à connaître l'affaire. En toute proportion gardée, toutes les affaires ayant touché des professionnels de la politique dans l'espace francophone, ont été marquées à minima du sceau de la stratégie dite de connivence.

A l'épreuve de la confrontation judiciaire entre l'accusation et la défense, aucun moyen de défense n'est efficace dans l'absolu. C'est le contexte politique ou le terrain qui détermine les moyens, même s'il faut admettre que c'est parfois la réalité des faits et la volonté de gagner le procès ou de minimiser la peine encourue par l'accusé, qui déterminent l'angle stratégique de la défense. Au demeurant, le tribunal reste le seul maître du résultat des moyens mis en œuvre. Pour parvenir à leurs fins, les conseils ont recours soit à la stratégie de défense politique soit à celle dite technique ou alternativement, ou encore à l'usage combiné des deux stratégies de défense au cours d'un procès. Finalement, la stratégie de défense dans les prétoires n'est pas, dans la réalité, exclusivement figée à la dualité défense politique/défense technique. Un autre usage est possible, un usage stratégique des deux techniques couplées, c'est ce que Florent Frasque a appelé « l'alternance stratégique »² : ni une défense politique exclusive, ni une défense technique exclusive, mais le choix stratégique des deux à la fois. Cela, en raison du caractère obligatoire de la procédure judiciaire

¹ *Ibid.*, p. 26.

² F. FRASQUE, *Politiser au prix d'une défaite ? La construction d'un procès politique par la défense indépendantiste catalane en 2019*. (A paraître).

qui, une fois déclenchée par le ministère public, l'accusé est de toute façon contraint de s'y soumettre.

II. Les articulations tactiques des stratégies de politisation de procès au sein et en dehors des juridictions nationales et internationales

Les procès dits politiques sont souvent des moments de confrontation judiciaire, voire d'affrontement stratégique entre l'Etat, les juges et les mis en cause. Pour résister à la répression judiciaire de l'Etat au niveau national, la défense a souvent recours à un large répertoire d'actions stratégiques, dont le jet du discrédit sur l'Etat et l'institution judiciaire (A). Après avoir épuisé toutes les voies de recours juridictionnels, l'avocat et les soutiens de l'accusé vont activer de façon coordonnée la stratégie de l'internationalisation du procès, et ce, en recourant aux juridictions supranationales et à la diplomatie d'influence (B), au niveau national, continental et international.

A. Le jet du discrédit sur l'Etat et l'institution judiciaire

Jeter le discrédit sur l'Etat et l'autorité judiciaire, en la qualifiant de justice politisée¹, fait partie des stratégies mobilisées par les accusés eux-mêmes ou par leurs conseils. C'est la première phase du processus de politisation d'un procès. Stratégie de résistance particulièrement efficace, consistant à discréditer la justice et s'articule autour d'éléments tactiques comme la dénonciation de « procès politiques » et le jeu de victimisation de l'accusé, (1) d'une part, et la mise en œuvre de la propagande ouvrant sur la médiatisation de procès et la stratégie de mobilisation au profit de l'accusé ou du détenu « politique », (2) d'autre part.

¹ B. MATHIEU, « Une justice politisée ? », *Pouvoirs*, vol 178, n°3, 2021, pp.51-62.

1. La dénonciation du « procès politique » ou jouer le jeu de la victimisation

A côté de la bataille judiciaire, il y a la bataille politique, mais surtout la bataille de la communication. Dénoncer et «se poser en victime d'une « justice politique », donc d'une répression perçue comme arbitraire, est un moyen de propagande à part entière »¹. Partant de cette logique, la rhétorique victimaire et le narratif de dénonciation livrés à l'opinion, sont à bien des égards, deux des éléments capitaux en matière de stratégie de politisation des procès au plan strictement discursif et à des fins de pure propagande. A cet effet, toutes stratégies discursives susceptibles d'influer sur le cours du procès sont mobilisables dans tous les espaces d'expressions disponibles. Ainsi, la dénonciation d'un procès « politique » et le jeu de la victimisation commencent toujours par pointer la violation des droits de l'homme, le non-respect des règles fondamentales d'un procès équitable, par montrer du doigt des juges partiaux et une justice inféodée et à la solde des titulaires du pouvoir politique.

En sachant que la justice jouit d'une « popularité négative » auprès d'une frange majoritaire ou pas des citoyens en France, au Sénégal, au Congo et au Bénin, les acteurs politiques mis en cause surfent sur cette situation d'impopularité de la justice dans le sens de la victimisation ou dans le but de la décrédibiliser. Cette tactique, par une sorte de théâtralisation, met l'opinion en situation d'immersion par rapport au jeu judiciaire où l'interprétation détournée et trompeuse des faits est le maître mot. Ici, les faits importent peu. La vérité judiciaire et la réalité des faits sont écartées au profit de la manipulation, de la dissimulation volontaire de la réalité des faits. En réalité, cette stratégie repose souvent, dans son principe, sur une combinaison des allégations purement manipulatrice et parfois sur des réalités factuelles.

A titre illustratif, au Sénégal par exemple, c'est en raison de la jurisprudence politique que Karim Wade, fils de l'ancien président Abdoulaye Wade, à son époque, avait été relégué au banc de touche du jeu politique du fait d'ennuis judiciaires. La

¹ V. SANSICO, *La justice déshonorée 1940-1944*, op.cit., p.25.

jurisprudence Karim Wade faisant son chemin, Khalifa Sall va aussi, en craignant qu'elle s'applique à lui, dénoncer un complot politique destiné à l'écarter de la compétition électorale en déclarant : « il m'a été fait savoir que si je voulais que la procédure cesse, il faudrait que je cesse mon ambition politique »¹. Maître Abdoulaye Tall, avocat de l'opposant sénégalais Ousmane Sonko, va à son tour dénoncer l'acharnement politique contre son client en criant ainsi à une « tentative de liquidation politique » au regard de la carrière politique ascendante de son client », s'inscrit également dans la pure tradition de ses prédécesseurs : le complot politique. La dénonciation et la victimisation vont de pair.

De plus, la sphère médiatique constitue le lieu à partir duquel les professionnels du droit déploient de façon structurée, avec le concours de certains journalistes, la stratégie de dénonciation et de victimisation dans le but de redouter la crainte d'une explosion sociale, de faire pression sur le juge, et plus généralement sur le chef de l'Etat. Le schéma est simple, mais le *modus operandi* complexe dans sa mise en œuvre. Ce qui se passe à l'extérieur des prétoires doit faire écho intramuros. Inonder les chaînes de radios et de télévisions nationales et internationales, les organes de presse écrite et réseaux sociaux d'une affaire en cours, en mettant en avant les arguments de la défense, tout en minimisant ceux de la partie accusatrice. Une machine à propagande qui ne dit pas son nom. C'est d'ailleurs, à la suite d'une telle machinerie mise en œuvre par le camp Sonko, que les autorités sénégalaises décident de suspendre le signal de Sen TV et Walf TV, deux chaînes de télévisions sénégalaises privées, accusées par les autorités, d'avoir diffusé en « boucle des images de violences » de nature à attiser la haine contre le régime de Macky Sall.

En toile de fond, la stratégie de dénonciation et de victimisation par la surmédiatisation poursuit un seul et même objectif : celui de susciter de la compassion et surtout faire pencher l'opinion nationale et internationale du côté de la prétendue victime. Cependant, si la stratégie de dénonciation et de victimisation à travers le concours des

¹ Propos rapportés par *Jeune Afrique* du 13 décembre 2017.

mots et du discours est considérée comme le premier axe de déploiement tactique de la stratégie générale du jet du discrédit sur l'Etat et l'institution, judiciaire dans le but de faire trembler et reculer la main la ferme de l'Etat, il convient de noter que cette stratégie est de moyenne portée et ne produit pas les mêmes effets dévastateurs sur l'ordre social et politique que la force du nombre jetée dans la rue.

2. L'Etat contre les mobilisations partisans : la rue comme arme

A la différence de la stratégie de la victimisation, la stratégie de mobilisation des communautés partisans, acquises à la cause du prévenu, suppose de l'action ayant un impact direct sur l'ordre et la stabilité sociale. En déplaçant stratégiquement l'axe de la confrontation judiciaire vers le terrain politique, la « communauté émotionnelle » cherche à établir un véritable bras de fer entre la rue et l'Etat. Ici, elle doit cependant, s'entendre comme l'agrégation, la fédération des partisans et des soutiens inconditionnels d'un leader politique ayant des velléités subversives, et prêt à recourir à l'usage de la rue comme arme politique. Le recours à la « communauté émotionnelle » permet de faire un mélange d'un cocktail explosif : la rencontre d'un homme et ses partisans, militants ou fanatiques politiques, la « matière combustible » et une cause perçue comme injuste ou un sentiment de frustration, la « matière inflammable ». Par ailleurs, la stratégie de la mobilisation de sa « communauté émotionnelle » contre les titulaires du pouvoir politique, en plaçant directement les forces de l'ordre et les soutiens d'un adversaire du régime sur le terrain social et politique n'est pas sans danger. Certains leaders politiques se sont retrouvés seuls devant la main ferme de l'Etat, quand il n'y a pas suffisamment d'adhérents à leurs causes et que la greffe à la stratégie de la dénonciation et de la victimisation n'a pas pris. Par conséquent, la surmédiation d'un procès, tout comme la mobilisation de sa communauté émotionnelle, est un couteau à double tranchant, c'est-à-dire qu'elle peut servir la cause de l'accusé ou du détenu « politique » ou nuire, elle peut produire les effets escomptés ou contraires.

Concrètement, le nombre d'affaires où le soutien populaire escompté à la faveur du prévenu ne s'est pas produit, est la règle partout dans l'espace francophone et non l'exception. Au Congo, les affaires Mokoko et Okombi n'ont pas pris. Au Bénin, les affaires Ajavon, Aïvo et Madougou n'ont pas pris non plus. Quant au Sénégal, les affaires Karim Wade et Khalifa Sall ont produit le statu quo. Quand le maire de Dakar lance avant son arrestation que : « Jusqu'à aujourd'hui, je retenais les gens. Désormais, je libère tout le monde. C'est un combat politique. Nous allons donc nous battre politiquement, parce qu'il n'y a que cela qui vaille...Il faut qu'ils comprennent que tous les coups donnés seront rendus »¹, cet appel n'est suivi d'aucun effet, à son plus grand détriment.

Au titre des affaires qui ont produit les effets recherchés, c'est-à-dire la mobilisation de ses partisans et l'explosion dans la violence, l'affaire Sonko est particulièrement saisissante. L'arrestation du maire de Ziguinchor, le 3 mars 2021, a constitué la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. En effet, c'est à la faveur d'un contexte politique, économique et social difficile que cette arrestation et le rejet des accusations de viol, qui ont conduit à des affrontements directs entre les manifestants et les forces de l'ordre. En dénonçant une justice perçue comme à la solde du titulaire du pouvoir et estimant être l'objet d'un complot politique, pour lui « cette accusation est l'unième peau de banane que le pouvoir veut glisser sous le pied de ce projet de Sénégal nouveau, mais cette accusation est la goutte de trop »². De fait, l'opposant sénégalais a utilisé stratégiquement la rue comme moyen de pression de manière à amener l'Etat à renoncer à son arrestation. Relâché sous contrôle judiciaire au lendemain de l'embrasement dans plusieurs régions du Sénégal, Ousmane Sonko ne doit sa liberté que par le succès du rapport de force qu'il a pu établir, par sa capacité à mobiliser et à rallier à sa cause les citoyens sénégalais. Dans

¹ Discours du lundi 6 mars 2017, Khalifa SALL s'adressant en chef de guerre, pour la dernière fois, à la veille de son emprisonnement devant ses partisans au perron du bâtiment colonial qui abrite l'Hôtel de ville de Dakar.

² Déclaration d'Ousmane Sonko sur Sen TV le 02 mars 2021.

le même registre d'ailleurs, le maintien de la candidature à la présidentielle 2017, de François Fillon, n'a été possible, au-delà de toute spéculation, que par le fait de la grande mobilisation populaire dite du Trocadéro, traduisant ainsi le degré d'adhésion des militants et sympathisants de droite, notamment les républicains. De fait, la stratégie de mobilisation de sa « communauté émotionnelle » est l'une des armes politiques des plus redoutables dans un affrontement politique qui met aux prises deux volontés de pouvoir asymétrique. Cette volonté met d'une certaine manière l'Etat sous pression.

B. L'internationalisation judiciaire et politique des procès : mettre l'Etat sous-pression

Pour exporter et donner un retentissement mondial à une affaire pendante devant les tribunaux nationaux ou dans une affaire dans laquelle le verdict est déjà tombé, deux possibilités s'offrent aux avocats de la défense, exercer un recours auprès des juridictions nationales et extranationales (1) d'une part, et recourir à la voie des pressions diplomatiques et politiques tant par les acteurs internes que par les acteurs externes (2) d'autre part.

1. Les recours exercés auprès des juridictions communautaires

La procédure judiciaire qui consiste à faire appel d'un jugement pénal, intervient habituellement, lorsque la défense n'est pas satisfaite de la décision rendue en première instance par une juridiction pénale. Logiquement, la défense monte en appel dans le seul objectif de casser la décision du juge de première instance. Cependant, interjeter appel après le verdict condamnant un prévenu n'est pas seulement une prérogative de la défense, toutes les parties prenantes au procès en première instance peuvent faire appel. Dans une telle configuration, le théâtre judiciaire constitue une tribune de

choix pour le pouvoir comme pour ses adversaires, qui revendiquent la légitimité de leurs actions politiques¹.

Toutefois, il n'est pas inopportun de rappeler que même au niveau de la cour d'appel, la justice peut faire l'objet de politisation et, partant, la scène de théâtre où se déploie une pluralité de stratégie judiciaire, notamment le boycott d'un procès. Ainsi, dans l'affaire Khalifa Sall contre l'Etat sénégalais, la défense avait été particulièrement subtile dans sa manœuvre. En effet, avant d'interjeter appel devant la cour d'appel du Sénégal, les conseils de Khalifa Sall ont d'abord saisis la Cour de Justice de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), une juridiction ayant compétence sur tout l'espace communautaire ouest africain auquel le Sénégal appartient. Pendant que la Cour de Justice de la CEDEAO rendait son arrêt sur l'affaire Khalifa Sall du 29 juin 2018, qui reconnaissait une présomption d'innocence bafouée, une détention arbitraire, une violation du droit à l'assistance d'un avocat et à un procès équitable à la partie demanderesse, la cour d'appel du Sénégal, quant à elle, ouvrait son procès le 9 juillet de la même année, avant d'être reporté au 18 juillet. En attendant que la cour d'appel rende son jugement prévu pour le 30 août 2018, l'édile de la ville de Dakar, en détention depuis 2017 pour l'affaire de la caisse d'avance de la mairie de Dakar, déclarait officiellement sa candidature à la future élection présidentielle de février 2019, le 26 juillet 2018. Un scrutin auquel il reste, cependant, éligible tant que l'ensemble des recours juridictionnels ne seront pas épuisés. Entre-temps, il faut par ailleurs, rappeler que Khalifa Sall a été élu député le 30 juillet 2017 depuis sa cellule de prison, entre la validation de son élection et la levée de son immunité parlementaire.

A l'ouverture du procès en appel, les avocats du maire de Dakar, ont décidé de boycotter le procès en quittant la salle d'audience en signe de protestation. Or, la stratégie était simple, en prétextant que le juge n'aurait pas donné une suite favorable à leur demande relative à la violation de leur droit, alors que leur requête s'appuyait sur des violations du droit de la défense d'une part, et constatant une détention

¹ V. SANSICO, *La justice déshonorée*, op.cit., p.25.

arbitraire d'autre part, les avocats du maire de la capitale sénégalaise, ont mis la cour d'appel du Sénégal face à ses contradictions, validant ainsi d'avantage la thèse d'un procès « politique » qu'ils clament depuis le procès en première instance.

Dans le même registre que la Cour de justice de la CEDEAO, la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples est une juridiction régionale spécialisée en droit de l'homme et établie par les Etats membres de l'Union Africaine, pour mettre en œuvre les dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. S'il est bien reconnu à la défense la qualité légale d'exercer des recours devant cette juridiction, il reste que certains d'entre eux, préfèrent déposer leurs requêtes auprès d'instances internationales. Celles-ci ont une vocation plus politique que juridique, telles que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, en vue de réclamer la liberté immédiate de leurs clients détenus « arbitrairement », d'une part et de faire peser, sur les Etats indexés la pression diplomatique, ce que Guy Rossatanga-Rignault qualifie de « contrainte de la honte »¹, d'autre part.

2. Les pressions diplomatiques et politiques des acteurs internes et externes

A côté des recours juridictionnels, il y a le recours à la pression par voie diplomatique. L'appel à la communauté internationale pour exercer des fortes pressions politiques et diplomatiques est activé par les soutiens internes et extérieurs du détenu « politique », dès lors que disparaissent les possibilités d'une issue juridique favorable dans un procès, après avoir, bien entendu, épuisé toutes les voies de recours auprès des juridictions régionales et continentales. Cette technique emprunte les canaux souterrains de la politique, de la diplomatie d'influence et du lobbying. Concrètement, la pression politique et diplomatique se déploie, en effet, sur un

¹ Lire G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *Une affaire de COP. Petit voyage au cœur des négociations climatiques*, Editions Raponda-Walker, Libreville 2016.

continuum segmenté à trois niveaux. Au niveau national, sous régional et continental, et au niveau international.

A l'échelle nationale, la pression politique est l'œuvre de plusieurs acteurs dont des acteurs politiques locaux, avocats, famille, partisans, soutiens et autres organisations religieuses et citoyennes du détenu « politique ». Ainsi, au cours de sa rencontre avec l'actuel chef d'Etat béninois, Patrice Talon, l'ancien président Yayi Boni, n'a pas manqué d'exprimer son vœu de voir sortir de prison, pour une décrispation de la situation politique nationale, toutes les personnes arrêtées dans le cadre de la présidentielle de 2021, notamment l'ancienne ministre Reckya Madougou et Joel Aïvo. Au Sénégal, de l'archevêque de Dakar, au nouveau Khalife général en passant la confrérie layene, les dignitaires religieux ont multiplié des témoignages de sollicitude et des tentatives discrètes de médiations auprès des autorités sénégalaises en faveur de Khalifa Sall. Au Congo, des manifestations eurent lieu, en faveur des prisonniers « politiques », dont deux candidats malheureux à l'élection présidentielle de 2016, Jean Marie Michel Mokoko et André Okombi Salissa par des organisations de la société civile nationale.

Au niveau régional et continental, il est plus question de diplomatie et donc l'on est en présence d'une autre catégorie d'acteurs de nature variée, en l'occurrence des chefs d'Etat et de gouvernement ou des associations de coopérations multilatérales. Cela dit, le maire de Dakar, Khalifa Sall a bénéficié d'un large soutien au niveau régional et continental. Tout d'abord, il y a le soutien de l'Association Internationale des Maires Francophones, sous la présidence d'Anne Hidalgo, maire de Paris, qui avait inscrit le cas Khalifa Sall à l'ordre du jour lors de leur réunion tenue à Brazzaville du 24 au 26 mars 2017, marquant ainsi le soutien de ses membres. Par ailleurs, Bamako, Brazzaville, Oran, Casablanca et Washington réunis, avaient appelé les autorités sénégalaises par l'entremise du communiqué des représentants du Conseil des Communes et Régions d'Europe, du 8 mars 2017, à « respecter les principes internationalement reconnus de l'Etat de droit ». Voyant son état de santé se dégrader, les présidents Tshisekedi (RDC) et Lourenço (Angola) ont discrètement agi par voie diplomatique souterraine, quant à l'évacuation du général Mokoko en Turquie.

Sur le plan international, il existe une pléthore d'acteurs qui militent et agissent pour la promotion, la

prévention et la protection des droits de l'homme dans le monde, et à qui les avocats du détenu peuvent recourir et saisir, entre autres : il y a le Conseil de Droit de l'Homme de l'ONU, Amnesty International, et Human right Watch. C'est donc, fort du statut de membre de l'ONU du Congo, qu'au lendemain de la condamnation de l'opposant Jean Marie Michel Mokoko à 20 ans de prison, que les experts du groupe de travail onusien sur la détention arbitraire ont d'abord demandé sa mise en liberté immédiate, avant de préciser que ce dernier doit bénéficier du droit de réparation pour détention arbitraire. Considérés comme de véritables outils de pression diplomatique pour les régimes dits autoritaires sur la scène internationale, Amnesty International et Human Right Watch sont officiellement des organisations non gouvernementales. Sans être exhaustif, ces deux ONG, au regard de la densité de leurs réseaux, publient régulièrement des rapports sur la violation des droits de l'homme épinglant généralement les Etats du Sud.

A l'évidence, les chefs d'Etat et de gouvernement étant au cœur des interactions diplomatiques ne sont pas en reste. Dans les relations franco-africaines, il est une pratique coutumière pour le chef d'Etat français, d'évoquer avec un de ses homologues africains, au cours d'un sommet ou autres rencontres diplomatiques, la question des droits de l'homme et de certains opposants emprisonnés. Ce fut le cas d'Emmanuel Macron lors de sa visite officielle au Bénin, le 28 juillet 2022. A cette occasion, une trentaine d'opposants avaient été mis en liberté.

En filigrane, l'appel à la communauté nationale et internationale a exercé des fortes pressions diplomatiques et politiques sur le régime de Sassou Nguesso au Congo, Macky Sall au Sénégal et celui de Patrice Talon au Bénin. Elle poursuit une seule et même finalité : leur tordre la main à signer, soit une grâce présidentielle, ou décréter une loi d'amnistie. Dans cette éventualité, ce décret permettra, à nouveau, le rétablissement du droit de vote et d'éligibilité des opposants jadis condamnés et emprisonnés. Ce scénario repose, bien entendu, sur la volonté du chef de l'état.

A défaut de conclure, réaliser l'indépendance judiciaire en vue de garantir l'impartialité des juges en francophonie est une tâche complexe. Les usages stratégiques du droit tout comme la

politisation de la justice pénale à des fins politiques, ne sont pas seulement l'apanage des dirigeants de l'Afrique francophone, mais celui de tous les Etats de l'espace francophone, voire ailleurs. Bien entendu, il existe une différence de culture juridique et de degré de manipulation de la justice. L'indépendance du pouvoir judiciaire est un idéal jamais atteint dans aucun système judiciaire au monde. Qu'il soit celui des systèmes dits démocratiques ou celui des régimes autoritaires, l'indépendance de la justice n'est jamais à l'abri de l'influence ou de la manipulation du pouvoir politique. Car, « quand il s'agit de faire valoir des droits, le droit est un outil susceptible de convaincre l'opinion et d'enrôler des institutions dans la défense d'une cause. A l'inverse, face à la répression, sous forme de poursuite, d'arrestation ou de procès, le droit permet la résistance par le recours à un avocat, la confrontation avec un magistrat, l'inscription dans une procédure judiciaire. Arme offensive, pour faire valoir des droits ou obtenir une reconnaissance, ou défensive, imposée par une poursuite ou une accusation, le droit est un des outils auxquels se confrontent souvent, par choix ou par obligation, ceux qui entendent contester une situation, un Etat, des adversaires »¹. Comme l'a si bien démontré Fabrice Hourquebie, l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir politique doit être une quête permanente des juges pour que jamais, ils ne succombent à la tentation d'une justice de l'arbitraire et des règlements de comptes.

Dans le meilleur des mondes, « la croyance qu'un système étatique, où les normes juridiques sont régulièrement appliquées par des tribunaux, garantit contre l'arbitraire et favorisent une meilleure régulation du jeu politique, ainsi que du commerce des relations sociales en général »² sont un idéal. Cet idéal se trouve rapidement falsifié à la fois par la réalité et par la complexité du genre humain. Si bien que la relation incestueuse entre le juge d'application des peines et le politique est traversée par des contraintes légales, institutionnelles et non institutionnelles, des jugements sous influence et des contradictions qui « témoignent de l'équilibre insatisfaisant qui s'est instauré entre la sphère

¹ L. ISRAEL, *L'arme du droit*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2020, p.8.

² P. PIERRE-LOUIS, « Pouvoir judiciaire et Etat de droit en Haïti, exigences théoriques et contraintes politiques », *Revue Haïtienne de Société et de Culture*, CRESFED, n°28, 2013, p.2.

politique et judiciaire »¹. L'arène politique étant, par nature, un espace de lutte pour le pouvoir étatique, les acteurs aux prises dans un affrontement stratégique de pouvoir ou dans le cadre de la compétition électorale auront toujours cette tendance naturelle à recourir aux outils à leur disposition, notamment l'arme du droit en vue de faire triompher leurs causes ou de faire perdre à son adversaire la validité de sa candidature donc, de son d'éligibilité juridique. Toute chose égale par ailleurs, la fin justifiant les moyens, les autocrates devraient toujours garder à l'esprit cette maxime chère à Montesquieu qui rappelle dans son ouvrage intitulé *Considération sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, qu'« il n'y a point de plus cruelle tyrannie que celle que l'on exerce à l'ombre des lois et avec les couleurs de la justice »².

Bibliographie

H. CHEKIRO, « La justice politique en Tunisie », *L'Année du Maghreb*, 2007, pp. 141-162.

R. CHRISTENSON, « A political theory of political trials », *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 74, n°2, 1991.

V. CODACCIONI, *Répression : l'Etat face aux contestations politique*, Paris, Petite Encyclopédie Critique, 2019.

V. CODACCIONI, *Punir les opposants. PCF et procès politique 1947-1962*, Paris, CNRS Editions, 2013.

V. CODACCIONI, *Justice d'exception. L'Etat face aux crime politique et terroristes*, Paris, CNRS Editions, 2015.

J. DANET, « Sur la notion de défense de rupture : Willard, Verges et après ? », *Histoire de la justice*, n°27, pp. 177-192.

C. DOSSA, « La cour de répression des infractions économiques du terrorisme (CRIET) : compétence matérielle et place dans l'organisation judiciaire du Bénin », *Sixième Rencontre Cour Supreme et Juridiction du Fond*, Les Actes de la Rencontre, Abomey-Calavi, Siège du Tribunal de 1^{er} Instance, les 12 et 13 décembre 2018.

¹ A. PHILIPPE, *La fabrique des jugements. Comment sont déterminées les sanctions pénales*, Paris, La Découverte, 2022, p.414.

- C. FERSTMAN**, *Conceptualising arbitrary detention. Power, punishment and control*, Bristol University Press, 2024.
- F. FRASQUE**, *Politiser au prix d'une défaite ? La construction d'un procès politique par la défense indépendantiste catalane en 2019*. (A paraître).
- L. FRIEDMAN**, « Political power and legal legitimacy: A short history of political trials », *The Anthioch Review*, n°2, 1970.
- T. GINSBURG, T. MOUSTAFA**, *Rul by law. The politics of courts in authoritarian regimes*, Cambridge University Press, 2008.
- F. HOURQUEBIE**, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Les Cahiers de la Justice*, Dalloz, n°2, 2012, pp.41-61.
- F. HOURQUEBIE**, *L'indépendance des magistrats*, Le Conquet, Editions dialogues, 2024.
- L. ISRAEL**, *L'arme du droit*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2020.
- L. ISRAEL**, « Usages militant du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering », *Droit et Société*, n°49, pp. 793-824.
- P. JAN**, « La justice et le pouvoir politique : entre indépendance et influences », *Après-Demain, Fondation Seligmann*, n°1, 2017, pp.20-22.
- O. KIRCHHEIMER**, *Political justice. The use of legal procedure for political ends*, Princeton University Press, Ney Jersey, 1960.
- B. KLAAS**, *Bullet over ballots: How electoral exclusion increases the risk of coups d'etat and civil wars*. 2015. Doctoral dissertation, University of Oxford.
- B. KLAAS**, Electoral rules: The relationship between political exclusion and conflict, *Institutions and Democracy in Africa. How the rules of the game shape political developments*, Cambridge University Press, 2018, pp. 238-259.
- H. LEHMAN**, *Le procès Fillon*, Paris, Cerf, 2018.
- D. LEKEBE OMOUALI**, « Les tendances actuelles de la répression des infractions économiques en Afrique francophone », *RID*, 2020, pp.1121-1151.
- A. LE PILLOUER**, « Ceci n'est pas un pouvoir ». Le débat autour de la place de l'autorité judiciaire en France », *Pouvoirs*, dans *La justice. Regards critiques*, Seuil, Paris, n°178, 2021, 7-19.
- D. LOCHAK**, « Les usages militant du droit », *Revue des Droits de l'Homme*, n°10, 2016, pp.1-17.

- M. MANTELLI**, *L'indépendance de la justice en France et en Italie*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Bordeaux, 20 janvier 2022.
- B. MATHIEU**, « Une justice politisée ? », *Pouvoirs*, vol 178, n°3, 2021, pp.51-62.
- P. MILBURNI, K. KOSTULSKI, D. SALAS**, *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, Paris, 2010.
- MONTESQUIEU**, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, œuvres complètes, Paris, Garnier Frères, 1875.
- E-G. NANOU**, « Le conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les Etats francophone d'Afrique », *Les Cahiers de la Justice*, n°4, 2018, pp. 715-733.
- J. OHLSSON, S. PRZYBYLINSKI**, *Theorising justice. A primer for Social Scientists*, Bristol, Bristol University Press, 2023.
- P. OUMAR SAKHO**, « Quelle justice pour la démocratie en Afrique », *Pouvoirs*, n°129, 2009, pp. 57-64.
- A. PHILIPPE**, *La fabrique des jugements. Comment sont déterminées les sanctions pénales*, Paris, La Découverte, 2022.
- P. PIERRE-LOUIS**, « Pouvoir judiciaire et Etat de droit en Haïti, exigences théoriques et contraintes politiques », *Revue Haïtienne de Société et de Culture*, CRESFED, n°28-29, 2013, pp.45-49.
- G. ROSSATANGA-RIGNAULT**, *Une affaire de COP. Petit voyage au cœur des négociations climatiques*, Libreville, Editions Raponda-Walker, 2016.
- D. SALAS**, « Le procès politique entre réalité et tentation », *Histoire de la Justice*, vol 27, n°27, 2017, pp.5-7.
- V. SANSICO**, *La justice déshonorée 1940-1944*, Paris, Tallandier, 2015.
- J.E. SCHOETTL**, *La démocratie au péril des prétoires. De l'Etat de droit au gouvernement des juges*, Paris, Gallimard, 2022.
- J. VERGES**, *De la stratégie Judiciaire*, Paris, Editions de Minuit, 1981.
- C. VIGOUR et al.**, *La justice en examen. Attentes et expériences citoyennes*, Paris, PUF, 2022.
- M. WILLARD**, *La défense accusée*, Paris, Editions Sociales, 1951.
- C. ZANIN, V. MARTIN, R. VALIN**, *Lawfare. Waging war through law*, New York, Routledge Focus, 2022.

Varia

HERMANN MINKONDA

(Centre National d'Éducation du Cameroun)

LA GOUVERNANCE VERTE DANS LA DÉCENTRALISATION DE SECONDE GÉNÉRATION AU CAMEROUN :

*Le Plan Régional d'Action pour l'Environnement comme
instrument de gouvernance environnementale*

Résumé

En prenant le Plan Régional d'Action pour l'Environnement (PRAE) comme instrument de gouvernance environnementale, l'objectif de cette réflexion vise à analyser la place accordée à la gouvernance verte issue de la décentralisation de seconde génération au Cameroun. Cette étude, qui met les localités au cœur du dispositif de lutte contre les changements climatiques à l'échelle locale, part de l'hypothèse selon laquelle le PRAE est un outil opérationnel de préservation de la biodiversité. Cet instrument qui contribue à populariser la culture environnementale au niveau local, se présente comme un symbole de fabrication, de bricolage et d'appropriation des pratiques sociales en matière de développement durable dans les localités. Au bout du compte, le PRAE en tant que dispositif concret d'une gouvernance verte est un moteur du développement territorial qui participe à conserver les territoires rond et vert où les populations locales pourront vivre « à l'abri de la peur » et « à l'abri du besoin ».

Mots clés

Gouvernance verte, Plan Régional d'Action pour l'Environnement, Collectivités Territoriales Décentralisées, culture, citoyenneté environnementale, Cameroun.

Abstract

By taking the Regional Action Plan for the Environment (PRAE) as an instrument of environmental governance, the objective of this reflection aims to analyze the place given to green governance resulting from second generation decentralization in Cameroon. This study, which places localities at the heart of the system to combat climate change at the local scale, starts from the hypothesis that the PRAE is an operational tool for preserving biodiversity. This instrument, which contributes to popularizing environmental culture at the local level, presents itself as a symbol of manufacturing, DIY and appropriation of social practices in terms of sustainable development in localities. Ultimately, the PRAE as a concrete device for green governance is a driver of territorial development which contributes to preserving round and green territories where local populations can live "free from fear" and "free from need".

Keywords

Green governance, Regional Environmental Action Plan, Decentralized Local Authorities, culture, environmental citizenship, Cameroon.

De retour dans le paysage politico-institutionnel par le biais de la Constitution du 18 janvier 1996, la décentralisation a été magnifiée par un second souffle à travers notamment l'entrée dans le commerce juridique du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées (CGCTD), le 24 décembre 2019. Exaltant et déifiant le champ de la gouvernance environnementale¹ que certains spécialistes qualifient de « langue vivante »², de « Trame verte »³ ou encore de « grandeur verte »⁴, une lecture rapide de cette loi⁵ renseigne successivement aux articles 157 et 268 du CGCTD que : « l'élaboration des plans-communaux d'action pour l'environnement » et « l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas Régionaux d'action pour l'environnement » relèvent des compétences transférées par l'Etat aux CTD. Au-delà, ces compétences qui sont également dévolues aux Régions⁶, ont connue une montée en puissance, notamment avec le décret No2021/747 du 28 décembre 2021 fixant les modalités d'exercice de certaines

¹ A. CHALOUX, P. SIMARD, « La gouvernance environnementale mondiale : évolution et enjeux », *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 2021, pp. 213-233.

² E. NAIM-GESBERT, « Que le droit de l'environnement soit une langue vivante ! Du nominalisme et de ses effets sur le statut de la nature : définition de l'équité environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, Vol 43, 2018, pp. 449-453.

³ V. DE BRIANT, « Collectivités et environnement », *Revue juridique de l'environnement*, Vol 43, 2018, pp. 601-613.

⁴ C. Lafaye et L. Thevenot, « Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, Vol. 34, n° 4, 1993.

⁵ H. MINKONDA et al, « « Les compétences transférées aux Collectivité Territoriales Décentralisées au Cameroun : Une victoire à la Pyrrhus », *Revue Ivoirienne de Gouvernance et d'Etudes Stratégiques*, Numéro 20, septembre 2023, pp. 141-162.

⁶ Bien que prévu dans la Constitution du 18 Janvier 1996 qui dispose en son Art 55 al 1 que : « Les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les régions et les communes », les Régions n'existent que depuis le 07 décembre 2020 à la suite des élections régionales qui se sont tenues le 06 décembre de la même année.

compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière de protection de l'environnement. Mis en œuvre par un arrêté d'application¹, le Plan Régional d'Action pour l'Environnement (PRAE) est l'instrument de gouvernance environnementale qui a été codifié pour définir les mesures et les projets à réaliser, en vue de la préservation, de la promotion de l'environnement dans la Région.

En prenant le PRAE comme monographie de démonstration, l'objectif de cette réflexion vise à analyser la place accordée à la gouvernance verte dans la décentralisation de seconde génération au Cameroun. Au regard de ce qui précède, quelles sont les variables déterminantes qui permettent d'apprécier et de saisir le PRAE comme l'instrument de la gouvernance verte dans les localités au Cameroun ? Cette interrogation consiste à démontrer le rôle des CTD dans la lutte contre les changements climatiques à l'échelle locale. Le matériau empirique mobilisé dans cette étude est essentiellement issu du Projet d'Appui à l'Accélération de la Décentralisation au Cameroun Phase 2 (PAADC-2). Ce projet est soutenu par le Ministère Français de l'Europe et des Affaires Etrangères, avec l'accompagnement technique et financier de l'Institut National du Service Public (INSP). La deuxième phase de ce projet a prévu la conception des cursus de formation "accompagner les Régions" et "gérer les Régions". Ainsi, entre le 24 et le 28 avril 2023, les deux experts camerounais et français qui ont été recrutés dans la conception du cursus de formation "accompagner les Régions" ont mené des entretiens avec plusieurs acteurs ressources au Cameroun. Il s'agissait des élus régionaux, des hauts cadres des Services du Premier Ministre et de certains ministères, des hauts cadres administratifs de certaines Régions et d'un haut cadre de la Commission Nationale pour la Promotion du Bilinguisme et du Multiculturalisme. Les deux experts dédiés que nous avons assisté et accompagné durant leur mission²

¹ Il s'agit de l'Arrêté N° 00008/A/MINEPDED du 02 novembre 2022 portant cahier de charge précisant les conditions et les modalités techniques d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière de protection de l'environnement

² En service à la Division des Etudes, des Statistiques, de la Planification et de la Coopération au MINDDEVEL, nous avons été désigné par la hiérarchie comme

ont recueilli les avis, remarques, observations et suggestions afin d'élaborer un cursus de formation portant sur les transferts de compétences de l'Etat aux Régions qui devront être mis à la disposition de la National School of Local Administration (NASLA). Lors des multiples échanges, le PRAE a plusieurs fois été évoqué comme l'un des outils phares de la décentralisation de seconde génération dans le domaine de l'environnement.

Nous avons également, dans le cadre de nos missions professionnelles dans les CTD, eu des entretiens au courant de l'année 2023 avec les élus locaux et certains hauts cadres du Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement durable (MINEPDED) au sujet du PRAE. Les échanges portaient sur la manière dont les acteurs locaux perçoivent et désirent façonner le PRAE en tant qu'instrument de protection et de préservation de l'environnement dans les localités. Cette production locale des sentiers de l'environnement qui a été nourrit par des données ethnographiques multisituées à travers la « parole qu'on a donné aux vrais acteurs »¹ dans les des territoires variés nous a permis d'analyser et de comprendre le PRAE dans presque tous ses sens et états. En consonance assonante avec Laetitia Janicot², cette étude part du postulat selon lequel le PRAE est un outil de la gouvernamentalité environnementale qui participe à la normalisation des comportements respectueux de la biodiversité au niveau local. L'épure théorique de ce travail tourne autour de la construction sociale de la réalité³. En s'abreuvant dans les grilles épistémiques de Peter Berger et Thomas Luckman, le propos vise à montrer comment un instrument qui est émané de la décentralisation de seconde génération a construit une action publique environnementale au service des localités.

facilitateur et agent de liaison entre les experts et les personnalités ressources lors des entretiens.

¹ J. MOSCAROLA, *Faire parler les données. Méthodologies quantitatives et qualitatives*, Paris, Ems Editions, 2018.

² L. JANICOT (dir), *Les Collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, Berger-levrault Au Fil Du Débat 28 Janvier 2021.

³ P. BERGER, T. LUCKMAN, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 2018.

L'hypothèse de la présentation du PRAE comme un instrument opérationnel de la gouvernance verte est organisée autour de deux moments qui constituent les axes de réflexion de cette étude. Le premier moment s'attèle à démontrer que le PRAE est un dispositif de codification territoriale de la culture environnementale (I). Le second moment tend à présenter le PRAE comme un symbole de fabrication, de bricolage et d'appropriation des pratiques sociales en matière de développement durable (II).

I. Le PRAE, un nouveau dispositif de codification territoriale de la culture environnementale

Le PRAE, qui est élaboré sur la base du logiciel de la participation citoyenne, vise à réellement territorialiser les valeurs environnementales aux enjeux locaux¹ (B). En démontrant que la protection de l'environnement n'est plus uniquement une affaire d'Etat², cet instrument de construction d'une citoyenneté écologique est conditionné dans sa mise en acte par certaines conditionnalités techniques (A).

A. Les conditionnalités juridiques et opératoires d'édiction du PRAE

Le PRAE est un document juridique qui rentre dans le système de codification des normes locales³. La confection de ce plan d'action dont la portée et les enjeux englobent toutes les communes d'une Région est conditionnée par deux préalables essentiels à savoir : l'état des lieux et le diagnostic qui se dressent tous les trois ans sous l'égide de la Région⁴

¹ P-H. BOMBENGER, C. LARRUE, « Introduction. Quand les territoires font face aux nouveaux enjeux de l'environnement », *Natures Sciences Sociétés*, 22, 2014, pp. 189-194.

² J. MORAND-DEVILLER, *L'environnement et le droit*, 2e éd., coll. politiques locales, LGDJ, 2006.

³ B. FAURE, « Le système des normes locales vingt ans après », in *RFDA*, 2023.

⁴ Selon le Secrétaire Général d'une Région : « ces préalables constituent une conditionnalité indélébile pour que le PRAE soit vivant et viable ». Entretien réalisé le 25 janvier 2023. Ce dernier a requis l'anonymat.

conformément à la réglementation en vigueur.

Ainsi, d'après l'art 13 al. 1 du décret N° 2021/747 du 28 décembre 2021 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière de protection de l'environnement, le PRAE est « élaboré sur la base d'un état des lieux de l'environnement au niveau régional, définit les mesures et les projets à réaliser, en vue de la préservation et de la promotion de l'environnement et du développement durable ». Bien plus, l'art 23 al 1 de l'arrêté No 00008/A/MINEPDED1 du 02 novembre 2022 portant cahier de charge précisant les conditions et les modalités techniques d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière de protection de l'environnement, dispose qu'il est question pour ce plan d'action d'« établir sur la base des indicateurs retenus, les éléments moteurs qui déterminent les tendances au sein des différents domaines de l'environnement ; identifier les pressions qui s'exercent dans tous les domaines de l'environnement ». Cet instrument juridique a également pour mission d'« établir un diagnostic de la situation environnementale en décrivant chacun des domaines ; évaluer les actions engagées, en vue de protéger l'environnement, de répondre aux politiques de valorisation mises en œuvre, et en examiner les performances et les impacts ». Selon un expert en charge des questions environnementales dans une Région : « le diagnostic dont il est question dans le PRAE renvoie également à une évaluation. Cette dernière est saisie comme un outil de structuration et de légitimation de l'action locale en matière de protection et de préservation de l'environnement au niveau local. Selon l'esprit de cet arrêté de mise en œuvre, l'évaluation devrait se faire en principe tous les trois ans avant la définition des nouvelles mesures de pilotages favorables à l'orientation d'une nouvelle politique environnementale »².

Rentrant dans le giron de la compétence partagée ou

¹ Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement durable.

² Entretien réalisé le 25 septembre 2023 à Bafoussam. Ce dernier a requis l'anonymat.

encore de la co-administration¹ qui confronte les sociétés locales à une transformation de leur milieu immédiat, le PRAE « est validé par délibération du Conseil Régional ou de l'Assemblée Régionale et transmis au représentant de l'Etat pour approbation ». Dans ses modalités de confection, le PRAE en tant que nouvel outil d'aide à la décision, qui permet de « prévoir l'inconnu environnemental »², est soumis à une clause d'action. Autrement dit, il doit être « assorti de plans d'action comportant des idées de projets à mettre en œuvre »³. Ainsi, selon le Directeur de l'Aménagement du Territoire d'une Région : « le PRAE pour qu'il soit vivant et viable doit comporter des valeurs, actions et projets spécifiques à chaque Région. Il doit davantage être perçu comme une innovation verte au service du développement durable dans les collectivités territoriales »⁴. La mise en mouvement de ce principe de différenciation territoriale permet à chaque Région de « penser son PRAE dans le respect des lois et de la diversité des territoires dans l'unité de la République »⁵. En effet, il permet de « conférer un rôle de planificateur local dont seul l'état central détenait dans l'action publique »⁶. L'énonciation de ces préalables qui s'intègrent dans la législation environnementale justifie l'entrée de la participation citoyenne dans le dispositif d'élaboration du PRAE.

¹ V. DE BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5 (n° spécial), pp. 27-40.

² É. Portal, « Le pilotage des politiques publiques locales : passer d'une logique d'extrapolation à une logique d'anticipation par le recours renouvelé à la prospective », *Revue française de finances publiques*, 2024.

³ Selon un élu régional : « l'information des administrés dans des domaines spécifiques (déchets, qualité de l'eau, etc.) est un outil simple qui pourrait faciliter la mise en action des projets initiés par le PRAE ». Entretien réalisé le 02 mars 2023 à Garoua. Ce dernier a requis l'anonymat.

⁴ Entretien réalisé le 25 mars 2023 avec le Directeur de l'Aménagement d'une Région. Ce dernier a requis l'anonymat.

⁵ Entretien réalisé le 29 janvier 2023 avec un élu régional à Bertoua. Ce dernier a requis l'anonymat.

⁶ Entretien réalisé le 07 juin 2023 avec un élu local à Ebolowa. Ce dernier a requis l'anonymat.

B. La participation citoyenne comme logiciel d'élaboration du PRAE

La participation citoyenne fait partie des grandes ingénieries présentes dans la décentralisation de seconde génération¹. Mettant en évidence l'intérêt général localisé, cette table ronde, qui se fait à travers une participation du public, vise à conférer et à confier aux populations locales le pouvoir de participer non seulement à l'élaboration des politiques locales qui engagent leur avenir, mais aussi à leur ajustement par le biais des mécanismes communautaires de suivi-évaluation². Visant à conférer une certaine autorité aux populations locales de parler comme dans les municipalités marocaines en « public » ou plus exactement de « parler en public de politique » ou encore d'avoir « la possibilité d'opérer une qualification d'emblée politique de ce dont on parle »³, la participation citoyenne est un indicateur censitaire qui est mobilisé dans le processus d'élaboration du PRAE. En effet, selon l'art 19 al 1 de l'Arrêté N° 00008/A/MINEPDED du 02 novembre 2022 portant cahier de charge précisant les conditions et les modalités techniques d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière de protection de l'environnement, l'élaboration du PRAE qui est soumise à l'identification « des meilleurs pratiques locales de protection de la nature » comprend les étapes suivantes : « l'organisation des concertations avec les communautés locales et les peuples autochtones ; l'élaboration participative du schéma technique ; l'élaboration d'un plan d'éducation, de sensibilisation, d'information et de formation des populations locales, l'élaboration et la validation concertée des plans... ». Le décryptage de cet article impose deux considérations.

Première considération. En tant que paradigme de conversion à une échelle locale des matrices environnementales nationales dont l'objectif est de permettre

¹ H. MINKONDA, D. ONDOUA ONDOUA, « La participation citoyenne dans le film de la décentralisation de deuxième génération au Cameroun », *Revue Ivoirienne de Gouvernance et d'Etudes Stratégiques*, Numéro 17, décembre 2022, pp. 57-83.

² Lire avec profit les articles 40 al 1 et 2 du CGCTD.

³ J-N. FERRIE, « La gifle. Sur la mise en place d'un espace public « municipal » au Maroc », *Politique africaine*, 1999, p. 78.

aux populations locales de participer à la gestion de leur collectivité, la participation citoyenne est un impératif démocratique¹ qui est illustrée ici à travers les épithètes tels que : « pratiques locales, concertations, sensibilisation, et information ». Ainsi, cet outil donne la possibilité à toute personne intéressée par le devenir de la Région d'initier des actions en vue de participer à la promotion d'un développement durable basée sur la protection et la préservation de l'environnement. De même, toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé, l'homme et l'environnement des activités nocives, ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets.

Seconde considération. Impliquant la formalisation d'une décision légitime, la participation citoyenne, qui fait des populations locales des « professionnels de la participation », consiste à faire parler et à donner la parole aux citoyens. En contribuant à une restructuration du territoire et à une légitimation des institutions, il participe à « porter une vision d'avenir en essayant de mobiliser le plus d'habitants possible autour d'une nouvelle manière de penser la protection de l'environnement »². La pratique décentralisée de ce dispositif territorial a « permis de mobiliser et d'avoir les ressentis des populations locales lorsqu'on élaborait notre PRAE. Nous avons d'abord commencé à travers plusieurs séances de consultations organisées dans les communes à recueillir les impressions des populations villageoises quant à ce qu'elles voulaient concrètement qu'on fasse ensemble pour participer ensemble à la protection de l'environnement »³. Cette libération des énergies des « génies du local »⁴ et des acteurs de la périphéricité a permis au PRAE de devenir un mythe et un symbole de la fabrication, du bricolage et de

¹ L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

² Entretien réalisé le 08 juin 2023 à Bertoua un élu local. Ce dernier a requis l'anonymat.

³ Entretien réalisé le 07 février 2023 à Yaoundé avec le président du Conseil Régional d'une Région. Ce dernier a requis l'anonymat.

⁴ A. MABILEAU, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1997, pp. 340-376.

l'appropriation des pratiques sociales locales dans le domaine de l'environnement.

II. Le PRAE, un symbole de la fabrication, du bricolage et d'appropriation locale des pratiques sociales en matière environnementale

Le PRAE est un instrument de planification régional qui établit des liens d'affinités électives entre les CTD et l'environnement. Cette fabrication librement endogène a pour vocation de construire des pratiques citoyennes articulées autour de la mise en valeur d'un patrimoine environnemental local (A) et des normes sociales environnementales (B).

A. Le PRAE, l'édification d'un patrimoine immatériel environnemental local

Le PRAE permet à la Région de passer d'une logique d'extrapolation à une logique d'anticipation par le recours renouvelé de la prospective. Cet instrument qui fait sens par le biais des mélanges bricolés¹ constitue une modalité de construction d'un patrimoine immatériel local en matière de protection de l'environnement. Il fait de l'environnement un ancrage et une identité. Selon le Directeur de l'Aménagement du Territoire d'une Région : « le PRAE au même titre que les schémas directeurs, octroie un véritable pouvoir aux Régions dans la confection d'une culture locale environnementale. Cette nouvelle opportunité permet aux Régions en fonction de leur spécificité de créer une nouvelle émulation en matière environnementale qui fera désormais partie des us et coutumes des populations locales ». Bien plus poursuit-il : « Lorsque nous lisons la documentation sur le patrimoine immatériel, nous sommes flattés et réconfortés de savoir qu'il englobe un grand nombre de biens : l'image de marque d'un territoire, la qualité de l'air, la qualité de la vie, l'agrément du

¹ P. LASCOUMES, P. LE GALES (Ed.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

cadre de vie, des valeurs culturelles, des coutumes locales, des savoirs faire et des règles de droit notamment »¹.

Le PRAE est une anthropologie de la territorialité qui se déploie sur la base du principe de courte distance, c'est-à-dire dans les distances d'une Région. Selon le président d'un Conseil Régional : « Le PRAE est une véritable opportunité qui permettra aux populations locales de penser environnement sur la base de leur savoir-faire local en matière de protection de la biodiversité. Il serait intéressant de coupler les techniques circulaires et ancestrales de protection de l'environnement aux techniques contemporaines en ces temps critiques où l'environnement est devenu le nouvel enjeu dans ce monde en pleine mutation climatique »². Ce référentiel se déploie également sur le fondement du principe de la conservation et de l'utilisation responsable des ressources. Le président du Conseil Régional d'une Région déclare à ce sujet que : « J'ai été très flatté, séduit et peut-être surpris par l'engouement que le PRAE dans son élaboration a provoqué. Tout semblait se passer comme si les populations ont perçu dans ce plan d'action une réelle volonté, un moyen de protéger leur espace vital qui est inscrit dans leur patrimoine culturel. Les propositions en vue de la protection de leur milieu qu'elles ont émises sont allées au-delà de ce qu'on attendait »³. A ce titre, le développement durable n'est plus uniquement au service du patrimoine culturel⁴. L'on assiste désormais à « la construction d'un socle, c'est-à-dire d'un patrimoine immatériel structuré par le PRAE »⁵.

En institutionnalisant localement la question environnementale dans sa fonction de bien public local⁶, le

¹ Entretien réalisé le 25 avril 2023 dans un Conseil Régional.

² Entretien réalisé le 27 avril 2023 à Yaoundé. Ce dernier a requis l'anonymat.

³ Entretien réalisé le 26 avril 2023 à Douala. Ce dernier a requis l'anonymat.

⁴ V. GUEVREMONT, « Le développement durable au service du patrimoine culturel : à propos de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel », *Ethnologies*, 36(1-2), 2014, pp. 161-176.

⁵ Entretien réalisé le 25 avril 2023 à Yaoundé. Ce dernier a requis l'anonymat.

⁶ F. BERTRAND, E. RICHARD, « L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés* 2014/3 (Vol. 22), pp. 195-203.

PRAE se révèle comme un véritable laboratoire¹, une clinique patrimoniale pour l'expérimentation des nouveaux modes de décision et d'action pragmatique, souple et plus démocratique². D'après le Secrétaire Générale d'une Région : « Grâce à ce plan d'action, nous allons profiter pour mener une étude sur les envies et désirs de nos populations dans d'autres domaines en infiltrant des questions supplémentaires dans les consultations citoyennes et publiques. Nous pourrions donc construire un patrimoine local en matière d'environnement dans notre Région »³. Dans cette perspective, le respect de l'environnement est devenu une question éthique intériorisée par les populations locales. Ainsi, selon le Directeur de l'aménagement du Territoire du Conseil Régional d'une Région : « l'élaboration du PRAE a permis de faire renaître les recettes traditionnelles et culturelles en matière de protection de l'environnement dans notre Région. Apparaissant comme une ressource qu'il convient de valoriser dans une perspective de développement économique et social du territoire qui en dispose, il possède une dimension collective et sa conservation relève de l'intérêt général. C'est fort de ce constat que nous nous sommes beaucoup focalisés sur le savoir-faire local, sur les valeurs, les représentations et les croyances dans le domaine de la préservation locale de l'environnement »⁴. L'objectif à terme de cet instrument vise à procéder au bricolage des normes dans le domaine de l'environnement dans les CTD.

B. Le PRAE, une modalité de fabrication des normes sociales environnementales

Le PRAE est une action publique qui participe à la mise en œuvre à l'échelle locale de la politique nationale de

¹ Selon le Secrétaire Général du Conseil Régional d'une Région : « l'autre enjeu du PRAE est de préparer, d'acclimater les populations locales à l'intégration des questions de protection et de préservation environnementales dans leur quotidienneté ». Entretien réalisé le 25 avril 2023. Ce dernier a requis l'anonymat.

² D. SALLES, *Les Défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Paris, Éditions Syllepsis, Coll. Écologie et politique, 2006.

³ Entretien réalisé le 28 Avril 2023 à Yaoundé. Ce dernier a requis l'anonymat.

⁴ Entretien réalisé le 08 juin 2023. Ce dernier a requis l'anonymat.

l'environnement au Cameroun¹. Traduction locale du Plan National de Gestion de l'Environnement contenu dans la loi N°96/12 du 05 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, le PRAE, peut être décrit, comme le propose Denis Salles, selon trois caractéristiques majeures². Tout d'abord, il se fait à travers un processus de territorialisation « en permettant à l'Etat et aux CTD de ne plus être entremêlés dans l'exercice des compétences communes dans le domaine de l'environnement »³. Ensuite, il se conçoit à travers un caractère concerté et collaboratif de l'action. Il s'agit de fixer par convention consensuelle une certaine vision du monde, en l'inscrivant durablement dans les règles juridiques articulées de commun accord et les normes techniques, grâce à la création d'une nouvelle institution⁴. Comme l'affirment Philippe Meral et ses collègues, cette gestion concertée relève ici d'un mode de coordination non défini a priori mais dont on sait qu'il exprime l'idée d'action collective (« agir de concert ») visant la définition, la détermination et la mise en œuvre des règles régissant les relations entre l'homme et la nature dans un environnement donné⁵.

De manière plus concrète, le PRAE valorise « la production des nouvelles normes environnementales en vue de protéger la biodiversité suite aux prescriptions internationales issues des nombreux fora auxquels le Cameroun est partie en tant que l'un des Etats qui possède l'un des grands foyers forestiers dans le

¹ D'après, le président du Conseil Régional d'une Région : « le PRAE est un dispositif qui permet la mise en œuvre dans les CTD des orientations stratégiques de l'Etat central. C'est maintenant à nous de rendre cet outil vivant et viable pour que la protection de l'environnement soit une réalité locale qui est prioritairement animé par les acteurs locaux avec l'appui-conseil de l'Etat ». Entretien réalisé le 30 juin 2023. Ce dernier a requis l'anonymat.

² D. SALLES, *Les Défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Paris, Éditions Sylleps, Coll. Écologie et politique, 2006.

³ Entretien avec un élu régional à Bafoussam réalisé le 24 juin 2023. Ce dernier a requis l'anonymat

⁴ O. GODARD, « Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel », *Revue économique*, 41 (2), 1990, pp. 215-241.

⁵ P. MERAL et al (dir), « La gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement : propos introductifs », *La gestion concertée des ressources naturelles l'épreuve du temps*, Paris, Karthala, 2008.

monde »¹. L'objectif de cette localisation des normes qui postule pour une gestion intégrée de l'environnement ambitionne d'aller au-delà d'une politique environnementale stricto sensu². Dans ce contexte, le PRAE apparaît comme une scène de légalisation et de légitimation territoriales de l'environnement qui se conçoit par opposition à une « une vieillerie de blanc » pour reprendre une expression utilisée à Porto Novo au Bénin³. Ainsi, selon le Directeur de l'Aménagement du Territoire d'une Région : « le PRAE est un plan d'action qui permettra d'impulser une nouvelle dynamique en matière d'environnement dans les Régions. Les mesures de pilotages qui seront sans doute apporter à moyen terme pour faciliter la cohérence et l'efficacité dans le fonctionnement du PRAE pourraient même être un prétexte à terme pour le législateur de créer de nouvelles normes sociales en matière de protection de l'environnement au Cameroun »⁴. Ces normes, renchérit, un haut cadre du MINDDEVEL « permettront d'accentuer, d'interdire, d'autoriser, de contrôler ou de surveiller les activités dommageables à l'environnement ». Elles pourront être mobilisées comme des « jurisprudences lors des contentieux liés à la mise en péril de l'intérêt public local et servir de cadres lors des concertations et consultations publiques dans les territoires qui voudront mettre en œuvre leur PRAE »⁵. Comme l'indique Laetitia Janicot, elles pourront être saisies par le juge en vue de protéger l'environnement naturel des CTD et la santé des populations locales.

Conclusion

A la lumière de cette réflexion, quelques observations méritent d'être faites. L'environnement interpelle le territoire à

¹ Entretien avec un élu local à Ngaoundéré réalisé le 20 juillet 2023. Ce dernier a requis l'anonymat.

² B. LARSON, *Changing the Economies of Environmental Degradation in Madagascar : Lessons from the National Environmental Action Plan Process*, World Development, vol. 22, 1994, pp. 671-689.

³ S. COUSIN, C. MENGIN, « Porto-Novo (Bénin) une patrimonialisation contrariée ? », M. VERNIERES (Dir), *Patrimoine et développement*, Paris, Karthala, 2011.

⁴ Entretien à Bertoua réalisé le 24 avril 2023. Ce dernier a requis l'anonymat

⁵ Entretien réalisé le 25 avril 2023 avec un spécialiste des questions de décentralisation au Cameroun. Ce dernier a requis l'anonymat.

l'épreuve du nouveau temps de la gouvernance locale¹. La décentralisation de seconde génération, qui est la génitrice du PRAE en tant que nouvelle figure de l'ingénierie locale, a entraîné les enjeux environnementaux à se marier avec les modes d'action des territoires. N'existant pas seulement dans le langage politique², l'environnementalisation³ se parle dans toutes les langues et fait parler de lui dans tous les territoires⁴. Ce pur produit du glocalisé⁵, qui fait également l'objet d'une dilution de l'exercice des compétences de l'Etat, s'est déjà intégré dans les mœurs, les esprits et les cœurs des acteurs locaux. L'environnement n'est plus exclusivement une « affaire d'Etat ». Faisant désormais partie intégrante des politiques publiques locales, ce bien qui n'est pas comme les autres est prioritairement et ontologiquement devenu une « affaire locale », territorialement partagée. De ce fait, le PRAE qui illustre cette mutation opératoire participe de la contestation du monopole de la politique environnementale exercée autrefois presque unilatéralement par les acteurs situés aux sommets de l'Etat. Au bout du compte, le PRAE en tant que dispositif concret d'une gouvernance verte est un moteur du développement territorial qui contribue à conserver les territoires ronds et verts. Cette innovation territoriale⁶ en matière de protection de l'environnement pourra donc rendre les localités viables et vivantes où les populations locales pourront vivre « à l'abri de la peur » et « à l'abri du besoin ».

¹ O. ALEXANDRE, C. MOUNET, « La territorialisation à l'épreuve des temps Mobilisation du temps et des temporalités dans la territorialisation des politiques environnementales », *Cahiers de géographie du Québec* Vol 52, numéro 145, avril 2008.

² P. BACOT et al, « Le politique n'existe que par le langage », *Mots. Les langages du politique*/1 (n° 134), 2024, pp. 181-189.

³ L. JANICOT (dir), *Les Collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, Berger-levrault Au Fil Du Débat 28 Janvier 2021.

⁴ M. HILLALI, « La science du tourisme dans le discours des acteurs internationaux : débat ou polémique ? », *Téoros*, 27(1), 2008, pp. 42-50.

⁵ A. NOUREAU, *L'Union européenne et les collectivités locales*. Droit. Université de La Rochelle, 2011.

⁶ A. TORRE, « Les moteurs du développement territorial », *Revue D'économie Régionale & Urbaine*, (4), 2018, pp. 711-736.

Bibliographie indicative

- O. ALEXANDRE, C. MOUNET**, « La territorialisation à l'épreuve des temps Mobilisation du temps et des temporalités dans la territorialisation des politiques environnementales », *Cahiers de géographie du Québec* Vol 52, numéro 145, avril 2008.
- P. BACOT** et al, « Le politique n'existe que par le langage », *Mots. Les langages du politique/1* (n° 134), 2024, pp. 181-189.
- P. BERGER, T. LUCKMAN**, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 2018.
- F. BERTRAND, E. RICHARD**, « L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés* 2014/3 (Vol. 22), pp. 195-203.
- L. BLONDIAUX**, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.
- P-H. BOMBENGER, C. LARRUE**, « Introduction. Quand les territoires font face aux nouveaux enjeux de l'environnement », *Natures Sciences Sociétés*, 22, 2014, pp. 189-194.
- V. DE BRIANT**, « Collectivités et environnement », *Revue juridique de l'environnement*, Vol 43, 2018, pp. 601-613.
- C. Lafaye et L. Thevenot, « Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, Vol. 34, no 4, 1993.
- V. DE BRIANT**, « La coadministration dans le domaine de l'environnement Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5 (n° spécial), pp. 27-40.
- A. CHALOUX, P. SIMARD**, « La gouvernance environnementale mondiale : évolution et enjeux », *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 2021, pp. 213-233.
- S. COUSIN, C. MENGIN**, « Porto-Novo (Bénin) une patrimonialisation contrariée ? », M. Vernieres (Dir), *Patrimoine et développement*, Karthala, Paris, 2011.
- B. FAURE**, « Le système des normes locales vingt ans après », RFDA, 2023.
- J-N. FERRIE**, « La gifle. Sur la mise en place d'un espace public « municipal » au Maroc », *Politique africaine*, 1999, p. 78.
- O. GODARD**, « Environnement, modes de coordination etzz

systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel », *Revue économique*, 41 (2), 1990, pp. 215-241.

V. GUEVREMONT, « Le développement durable au service du patrimoine culturel : à propos de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel », *Ethnologies*, 36(1-2), 2014, pp. 161-176.

M. HILLALI, « La science du tourisme dans le discours des acteurs internationaux : débat ou polémique ? », *Téoros*, 27(1), 2008, pp. 42-50.

L. JANICOT (dir), *Les Collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, Berger-levrault, Au Fil Du Débat, 2021.

P. LASCOUMES, P. LE GALES (Ed.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

A. MABILEAU, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », in *Revue française de science politique*, 1997, pp. 340-376.

H. P. Meral et al (dir), « La gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement : propos introductifs », *La gestion concertée des ressources naturelles l'épreuve du temps*, Paris, Karthala, 2008.

MINKONDA, D. ONDOUA ONDOUA, « La participation citoyenne dans le film de la décentralisation de deuxième génération au Cameroun », *Revue Ivoirienne de Gouvernance et d'Etudes Stratégiques*, Numéro 17, décembre 2022, pp. 57-83.

H. MINKONDA et al, « « Les compétences transférées aux Collectivité Territoriales Décentralisées au Cameroun : Une victoire à la Pyrrhus », *Revue Ivoirienne de Gouvernance et d'Etudes Stratégiques*, Numéro 20, septembre 2023, pp. 141-162.

J. MORAND-DEVILLER, *L'environnement et le droit*, 2e éd., coll. politiques locales, LGDJ, 2006.

J. MOSCAROLA, *Faire parler les données. Méthodologies quantitatives et qualitatives*, Paris, Ems Editions, 2018.

E. NAIM-GESBERT, « Que le droit de l'environnement soit une langue vivante ! Du nominalisme et de ses effets sur le statut de la nature : définition de l'équité environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, Vol 43, 2018, pp. 449-453.

A. NOUREAU, *L'Union européenne et les collectivités locales*, Thèse Droit. Université de La Rochelle, 2011.

E. PORTAL, « Le pilotage des politiques publiques locales : passer d'une logique d'extrapolation à une logique d'anticipation par le

recours renouvelé à la prospective », *Revue française de finances publiques*, 2024.

D. SALLES, *Les Défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Paris, Éditions Syllepsis, Coll. Écologie et politique, 2006.

A. TORRE, « Les moteurs du développement territorial », *Revue D'économie Régionale & Urbaine*, (4), 2018, p. 711 et s.

IGUY ROSSATANGA-RIGNAULT

(Université de Libreville-U.O.B., Gabon)

**2^{ÈME}, 3^{ÈME}, 4^{ÈME}, 5^{ÈME}
OU 6^{ÈME} RÉPUBLIQUE GABONAISE ?**

*Brèves considérations sur la dénomination de
la République issue de la Constitution de 2024*

Résumé

Le décret n° 0458/PR du 19 décembre 2024 a promulgué la loi référendaire n° 002-R/2024 du 19 décembre 2024 portant Constitution de la République Gabonaise.

L'adoption, par référendum le 16 novembre 2024, de cette nouvelle constitution a généré un débat sur le numéro d'ordre que devait porter la nouvelle République naissant de cette loi fondamentale. Pour certains, il s'agit de la 2^{ème} République. Pour d'autres, il s'agirait de la 3^{ème} ou de la 4^{ème}.

Dans cette contribution, nous ambitionnons d'apporter en trois mouvements la réponse la plus claire possible à cette légitime interrogation qui a eu tendance à prendre un tour passionnel.

Le premier mouvement consistera en quelques rappels théoriques généraux sur le concept de République. Le deuxième montrera, à partir de l'exemple français, quand et comment on change a priori de République. Le troisième, enfin, apportera les éléments nécessaires à la conclusion de l'entrée en 5^{ème} République au Gabon.

Mots clés

Gabon, République, Numérotation des République, Constitution.

Abstract

Decree n° 0458/PR of December 19, 2024 promulgated Referendum Law No. 002-R/2024 of December 19, 2024 establishing the Constitution of the Gabonese Republic.

The adoption, by referendum on November 16, 2024, of this new Constitution generated a debate on the serial number that the new Republic born from this fundamental law should have. For some, it is the 2nd Republic. For others, it would be the 3rd or 4th.

In this contribution we aim to provide in three movements the clearest possible answer to this legitimate question which has tended to take a passionate turn.

The first movement will consist of some general theoretical reminders of the concept of Republic. The second will show, based on the French example, when and how we change the Republic a priori. The third, finally, will provide the elements necessary for the conclusion of entry into the 5th Republic in Gabon.

Keywords

Gabon, Republic, Numbering of Republics, Constitution.

A la faveur de l'adoption par voie référendaire de la Constitution, le 16 novembre 2024, une petite musique dissonante se fait entendre sur la qualification de la république issue de cette nouvelle Constitution. Quel serait le numéro d'ordre de cette république ? 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème} ou 6^{ème} ?

Disons-le d'entrée de jeu, la question de la numérotation des républiques (comme du reste des autres formes de régime) est un enjeu plus symbolique et politique que juridique. Il s'inscrit dans la volonté (l'obsession ?) des hommes de donner sens à tout ou presque et de nommer et normer même ce qui ne s'y prête pas naturellement. En effet, que l'on nomme ou pas un régime, qu'on lui confère ou pas un numéro d'ordre ne changera rien à sa réalité et donc à son existence en soi.

Pour le dire autrement, numéroter ou pas une République ne change strictement rien à son existence comme à son contenu. Il reste que la coutume de la numérotation ou de la nomination des régimes est déjà bien ancienne, quelles que puissent être les contestations de numéro ou de nom de tel ou tel régime.

Ainsi, en Espagne, on considère que Première République est proclamée en 1873 avant d'être balayée par le rétablissement de la monarchie en 1875. Il faut attendre 1931 pour voir proclamée la Deuxième République qui ne résistera pas au coup d'Etat et à la guerre civile à partir de 1939, jusqu'à la proclamation, en 1975, de Juan Carlos comme roi d'Espagne.

A priori, et si l'on ne se fonde que sur le nombre de constitutions pour numéroter les Républiques (ce qui fait néanmoins débat), on peut estimer que la République américaine, louée pour la longévité et la stabilité de son modèle constitutionnel (Constitution de 1789), échappe à ce débat. Or, nous rappelle Caroline Rolland-Diamond¹, une Charte constitutionnelle (les Articles de la Confédération) avait déjà été adoptée en 1781 suite à l'indépendance (1776).

¹ C. ROLLAND-DIAMOND, « La constitution américaine ou la naissance extra-légale d'un exceptionnalisme », J.R. GARCIA, D. ROLLAND, P. VERMEREN (sld), *Les Amériques, des constitutions aux démocraties. Philosophie du droit des Amériques*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2017, pp. 51-57.

La présente contribution¹ ambitionne d'apporter en trois mouvements la réponse la plus claire possible à cette légitime interrogation.

Le premier mouvement consistera en quelques rappels théoriques généraux sur la République **(1)**. Le deuxième montrera, à partir de l'exemple français, quand et comment on change a priori de République **(2)**. Le troisième, enfin, apportera les éléments nécessaires à la conclusion de l'entrée en 5^{ème} République au Gabon **(3)**.

1. Rappels théoriques généraux sur l'idée de république

République est un terme si courant qu'on peut se demander s'il est nécessaire de le définir. On le fera néanmoins car, comme le disait Samuel Butler, « *définir, c'est entourer d'un mur de mots un terrain vague d'idées* ». Définir, c'est fixer les limites d'un mot et en donner le sens. Cela dit, qu'est-ce donc qu'une république ?

Définie comme « *la forme de gouvernement où le pouvoir et la puissance ne sont pas détenus par un seul et dans lequel la charge de chef d'État n'est pas héréditaire* » par le dictionnaire Robert, le concept de République est en réalité caractérisé par une forte polysémie qui, si elle s'est atténuée aujourd'hui, n'en a pas moins été à l'origine d'interprétations diverses.

Pour la bonne forme, on rappellera d'abord avec S. Lagmani que « *le concept romain de res publica représente trois phénomènes* :

a) La république est d'abord, étymologiquement, une détermination du champ politique : res publica, la chose publique ou le bien commun. Elle désigne l'objet propre et la fin du pouvoir politique et ce par opposition à res privata. Cela correspond à la fois à une définition de

¹ Ce texte a déjà fait l'objet de deux publications. Une première, sous la forme d'une série de papiers de vulgarisation dans le quotidien gabonais *L'Union* (17, 18 et 19 décembre 2024). Une deuxième sur le site *Droit et politique en Afrique* (<https://droit-et-politique-en-afrique.info/wp-content/uploads/2024/12/Article-GRR-5e-Republique-gabonaise.pdf>). La présente version, tout en reprenant l'intégralité de la deuxième, contient des développements supplémentaires et répond à certaines réactions ou critiques sur les deux premières.

l'État par opposition à la société civile et à une doctrine de la légitimité du pouvoir politique par sa fin ;

b) La république est, ensuite, une détermination du détenteur de la souveraineté...

c) La république est, enfin, un mode de désignation des gouvernants : l'élection¹ ».

Dès lors, il est logique que pour Machiavel la détention de la souveraineté et le mode de désignation des gouvernants soient les critères de la république ; ce que reprend à son compte M. Ladjili : « *on parle de res publica quand cesse le regnum* »², c'est-à-dire quand le pouvoir quitte les mains du roi vers celles du peuple.

Montesquieu, tout en adhérant à cette définition, l'affine ainsi : « *il y a trois espèces de gouvernement, le Républicain, le Monarchique et le Despotique (...) Le gouvernement républicain (étant) celui où le peuple en corps, ou seulement une partie du peuple a la souveraine puissance (...) Lorsque dans la république le peuple en corps a la souveraine puissance, c'est la démocratie*³ »

S'éloignant de cette conception, Jean-Jacques Rousseau considère comme république : « *tout État régi par des lois sous quelque forme d'administration que ce puisse être : car alors seulement l'intérêt public gouverne et la chose publique est quelque chose. Tout gouvernement légitime est républicain*⁴ ».

¹ S. LAGMANI, « *Le concept de République dans la pensée occidentale* », Revue Tunisienne de Droit, 1994, pp. 91 à 115, p. 94-95.

On lira aussi avec profit :

H. DESBROUSSES-PELOILLE, « Représentations de "république" et "démocratie" », *Revue française de science politique*, 34^e année, n°3, 1984. pp. 467-490.

E. GOJOSSE, *Le concept de république en France (XVI^e-XVIII^e siècle)*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix- Marseille, 1998.

O. RUDELLE, « Vive la République, 1792-1992 », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n°37, janvier-mars 1993. pp. 143-147.

O. RUDELLE, « La République aujourd'hui », *Revue française de science politique*, 49^e année, n°3, 1999. pp. 469-473.

² M. LADJILI, *Histoire juridique de la Méditerranée : Droit romain, droit musulman*, Tunis, CERP, 1990, p. 498.

³ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Paris, Garnier Frères, 1973, p. 14.

⁴ J.-J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, Paris, Garnier frères, 1966, p. 75).

On s'accordera néanmoins avec Maurice Hauriou pour dire que, *« en réalité, la République est d'abord une forme de gouvernement et ensuite une forme d'État. En tant que forme de gouvernement, elle se caractérise par la suppression de toutes les fonctions gouvernementales héréditaires et par leur remplacement par des fonctions électives (...) Ce n'est pas assez dire, le gouvernement républicain exige que les gouvernants ne le soient pas à vie (...) Mais par cela même que la république est une forme de gouvernement entièrement élective, elle devient une forme d'État où la souveraineté nationale est plus pleinement réalisée que dans les autres¹ ».*

En définitive, la République est plus simplement *« la forme de gouvernement qui exclut la transmission héréditaire du pouvoir² ».*

2. Quand et comment change-t-on de République ?

Illustration avec le cas français

Disons-le clairement, et au risque d'entretenir la perplexité du lecteur : il n'y a pas d'unanimité doctrinale et encore moins de prescription légale sur ce qu'est un changement de République ! Autrement dit, les auteurs ne s'accordent pas sur ce qu'est un changement de république, quand et comment il se produit ; et il n'existe aucun texte de loi qui dit, par exemple, que la république française actuelle est la 5^{ème}.

Dans les faits, le changement de république est toujours intervenu à la suite d'une crise. Ainsi, la 1^{ère} République française s'établit en 1792. En guerre contre l'Autriche, les révolutionnaires français soupçonnent le roi Louis XVI et son épouse Marie-Antoinette de trahison. Ils sont arrêtés, la monarchie est abolie et la 1^{ère} République proclamée. Suivront l'empire de Napoléon 1^{er} et la restauration de la monarchie qui sera à nouveau abolie en 1848 au moment de la révolution qui renverse le roi Louis-

¹ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e édition, 1929, p. 343.

² G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Points, 2014, p. 39.

Philippe. C'est la naissance de la 2^{ème} République qui sera supplantée par un nouvel empire, celui de Napoléon III. La défaite de Napoléon III face aux Prussiens, en 1870, entraîne la chute du second empire et la naissance de la 3^{ème} République. Après la deuxième Guerre mondiale, la 4^{ème} République naît à la suite du référendum constitutionnel du 27 octobre 1946. Elle sera remplacée par la 5^{ème} République suite à la promulgation de la Constitution du 4 octobre 1958, elle-même fruit de la crise algérienne.

Que nous montre ce bref survol historique ? Simplement que les Républiques ont pu changer en France avec ou sans nouvelle constitution, comme c'est du reste le cas lors de l'instauration de la République en 1792. En effet, la première Constitution de la France (3 septembre 1791) instaure une monarchie constitutionnelle. Il faudra attendre le 24 juin 1793 pour voir votée la Constitution de la 1^{ère} République dite Constitution de l'An I.

Dès lors, on peut comprendre que nombre d'auteurs ne veuillent reconnaître de pertinence au concept de changement de République. Du reste, la controverse n'est en rien nouvelle : un grand ancien, Georges Vedel, en faisait déjà état à propos de la IV^e République en 1953 : « Quand on considère le régime politique que la France s'est donné après la Libération deux tentations contradictoires se présentent. L'une est opposer la IV^e République, qui est le lieu de nos difficultés et de nos soucis vécus, l'âge d'or de la III^e où prennent place les souvenirs idéalisés de notre jeunesse ou de celle de nos parents et de marquer l'abîme qui sépare les deux époques sinon les deux régimes. L'autre tentation est de remarquer que le corps électoral français est toujours aussi divisé, notre vie parlementaire aussi incohérente, nos gouvernements aussi instables et en conclure que la IV^e République ressemble davantage au fur et à mesure que le temps passe à la III^e¹ ».

Certains, comme Christophe Chabrot, en concluent même qu'il n'existe pas de 5^{ème} République en France.

Examinons rapidement la thèse de Chabrot :

¹ G. VEDEL, « Y a-t-il une Quatrième République ? », *Revue française de science politique*, 3^e année, n°3, 1953. pp. 612-619.

« Plus de cinquante ans après l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, il est courant aujourd'hui de parler de « V^e République » pour désigner le régime mis en place par cette norme fondamentale. Cette expression qui se retrouve dans tous les manuels de droit constitutionnel, sur tous les sites Internet publics, et dans toutes les bouches autorisées est donnée comme une évidence apodictique, n'ayant nul besoin d'être étayée pour être avérée. Et pourtant. Nous voici en présence d'un cas typique, si rare à observer, de ce que nous pourrions appeler un mythe fondateur... Plus exactement, cette République ne saurait être qualifiée véritablement de « V^e ». D'ailleurs, officiellement, elle n'est toujours présentée que comme la « Constitution du 4 octobre 1958... Même le constituant dérivé s'est laissé prendre au piège en qualifiant la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de « loi de modernisation des institutions de la V^e République¹ ».

C. Chabrot remet en cause le principe qui voudrait que l'adoption d'une nouvelle constitution équivale à la fondation d'une nouvelle république car, dit-il, cela reviendrait à confondre constitution et république qui traduisent des réalités juridiques différentes. Il rappelle à cet égard que la constitution est « un texte fondamental organisant les pouvoirs publics de l'État, et consacrant les libertés publiques » alors que la République est « un régime politique que l'État organisé par une constitution est appelé à mettre en œuvre, sur la base de spécificités permettant de l'opposer au régime monarchique par exemple² ».

Et pour asseoir définitivement son affirmation, il montre bien comment la République a pu être instaurée sans constitution en même temps que plusieurs constitutions n'ont pas instauré de nouvelles républiques :

« La Première République a été proclamée d'une certaine manière le 22 septembre 1792, au lendemain de la victoire de Valmy et de l'abolition de la royauté. Elle dure jusqu'à sa transformation en Empire par la Constitution napoléonienne du 28 floréal An XII (18 mai 1804). Entretemps, elle a

¹ C. CHABROT, « Ceci n'est pas une Ve République », Revue française de droit constitutionnel, n° 82, 2010, pp. 257-272, pp. 257-258.

² Idem.

fonctionné selon l'éphémère Constitution du 24 juin 1793 et le gouvernement de la Terreur qui la remplace, puis selon la Constitution thermidorienne du 5 fructidor An III (22 août 1795), celle du 22 frimaire An VIII (13 décembre 1799) faisant suite au coup d'État du 18 brumaire qui maintient la République, puis enfin selon la Constitution du 16 thermidor An X (4 août 1802) qui réorganise le pouvoir consulaire. Une République, quatre Constitutions.

Cette République fut fondue dans l'Empire supposé en assurer la conservation, et sa disparition consacrée par la Restauration de la Monarchie en 1814-1815. Il faudra donc la proclamer une seconde fois le 24 février 1848, à la chute de Louis-Philippe, et officiellement le 4 mai. Une Constitution viendra tout d'abord organiser les pouvoirs de cette Deuxième République, celle du 4 novembre 1848. Mais le coup d'État du Président Bonaparte du 2 décembre 1851 n'abolissant pas immédiatement ce régime, il faut également considérer le texte constitutionnel qu'il promulgue le 14 janvier 1852 comme étant la seconde Constitution de cette II^e République. Une République, deux Constitutions. Ce n'est que par l'article 1^{er} du Senatus-consulte du 7 novembre 1852 que la dignité impériale est rétablie au profit de Louis Napoléon Bonaparte devenu Napoléon III, et que la République disparaît à nouveau. Il faudra alors la proclamer une troisième fois le 4 septembre 1870, après la capture de l'Empereur à Sedan, pour qu'elle revienne à l'existence juridique. Cette Troisième République affirmée par Gambetta au balcon de l'hôtel de ville de Paris connaîtra des débuts incertains et plusieurs textes fondateurs : outre le gouvernement de fait de la Défense nationale, la « Constitution Rivet » du 31 août 1871 puis la « Constitution De Broglie » du 13 mars 1873 organisent de façon provisoire les pouvoirs de l'État, et préparent les trois lois constitutionnelles des 24 février, 25 février et 16 juillet 1875. Une République, combien de Constitutions ?¹».

La cause est donc clairement entendue, pourrait-on dire : Il n'y a pas de 5^{ème} République en France ! En tous cas pas d'un strict point de vue juridique. Pour autant, il reste l'usage sinon la coutume et, pour reprendre C. Chabrot, le

¹C. CHABROT, *op.cit.*, pp. 259-260.

« mythe fondateur ». Or dans la vie des peuples, les mythes ont autant de pertinence que le réel. Le mythe fondateur est, en effet, *« l'un des aspects clé de la culture de groupe dont la finalité est d'assurer la cohérence (Etiquette), la survie du groupe (Technique), la cohésion des membres ayant des visions différentes (Caractère)... Le mythe est comme la quille d'un voilier : il ne se voit pas mais donne l'équilibre à l'ensemble et permet d'orienter. C'est comme s'il dirigeait en sous-main la vie des groupes¹ »*. Le baptême de Clovis² et la prise de la Bastille, font partie des mythes fondateurs français³.

Acceptons donc le principe de l'existence d'un usage, d'une coutume et même d'un mythe fondateur permettant de numérotter les républiques par le nombre de constitutions, car bien malin serait celui qui réussirait, 66 ans après sa fondation, à faire admettre le changement de dénomination de la 5^{ème} République.

Acceptant tacitement l'usage, Matthieu Aldjima Namountougou n'en rappelle pas moins prudemment que *« l'expression "changement de République" ne figure pas parmi les entrées des dictionnaires de droit constitutionnel... On ne la retrouve pas non plus dans les autres dictionnaires de droit. Cette absence dans les index serait-elle la conséquence de l'absence d'une consécration doctrinale ou jurisprudentielle ? On peut le penser, puisqu'on ne rencontre pratiquement pas dans la littérature constitutionnelle l'expression "changement de République"⁴ »*.

Cette précaution d'usage posée, il n'en conclut pas moins que ce sont les constitutions qui, de nos jours, « instaurent ou mettent en place les Républiques. La question de

¹J. MOREAU, « Le scénario de groupe : une approche par les mythes », *Actualités en analyse transactionnelle*, n° 130, 2009, pp. 16-31, p. 20.

² C. AMALVI, « Le baptême de Clovis : heurs et malheurs d'un mythe fondateur de la France contemporaine, 1814-1914 », *Bibliothèque de l'école des chartes*. 1989, tome 147. pp. 583-610.

³ On lira avec profit R. GIRARDET, *Mythes et mythologies politiques*, Paris, Seuil, 2003.

⁴M. ALDJIMA NAMOUNTOUGOU, « Le changement de République en droit constitutionnel contemporain », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 114, 2018, pp. 395-418, pp. 395-396.

leur changement implique donc celle du changement de République¹ ».

Nous adopterons le même principe (et la même précaution d'usage) ci-dessous pour procéder au décompte des Républiques Gabonaises et conclure à l'entrée du Gabon dans sa 5^{ème} République.

3. La Constitution du 16 novembre 2024 fait entrer le Gabon dans sa 5^{ème} République

Le décompte des Républiques Gabonaises devant s'effectuer sur la base de constitutions, il convient de procéder à l'identification la plus précise possible des Constitutions du Gabon.

On notera néanmoins que la doctrine n'a pas toujours été unanime sur le décompte.

Ainsi, selon Max Rémondo, « *cinq constitutions se sont succédé*² ». Il comptabilisait pour ce faire celles de 1959, de 1960, de 1961, de 1975 et 1979 tout en ne considérant le texte de 1981 que comme étant le produit d'une simple révision. Si l'on retient ce décompte, il y aurait 7 Constitutions en comptant celle de 1991 et celle adoptée en novembre dernier. En appliquant le décompte à la numérotation, on serait aujourd'hui en 7^{ème} République.

Pour sa part, Michel Ajami estimait, en 1975, que « *le Gabon, après avoir adopté une constitution sous le régime de la Communauté le 19 février 1959, puis une constitution de type parlementaire le 14 novembre 1960 à la suite de son indépendance, s'est donné une troisième constitution le 21 février 1961 qui est toujours en vigueur mais qui a fait l'objet de nombreuses modifications*³ ». Si l'on ajoute à ces 3 constitutions, celles de 1991 et de 2024, on aboutit à 5 constitutions et l'on serait donc en 5^{ème} République.

¹ M. ALDJIMA NAMOUNTOUGOU, « *Le changement de République en droit constitutionnel contemporain* », op. Cit., p. 395.

² M. REMONDO, *Le droit administratif gabonais*, Paris, LGDJ, 1987, p. 67.

³ S.M. AJAMI, « *Les institutions du présidentielisme gabonais* », *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*, n° 4, 1975, pp. 436 à 465, p. 436.

Quant au Recueil des Constitutions de la République Gabonaise publié par la Direction des Publications Officielles, loin de trancher le débat, il le complique à souhait. En effet, la lecture de ce Recueil fait apparaître nombre d'incongruités. D'abord, les Constitutions de 1959 et 1960 n'y apparaissent pas. Ensuite, jusqu'en 1975, la constitution en vigueur est bien celle du 21 février 1961 : la première page porte bien chaque fois la mention suivante « Loi constitutionnelle n°1/61 du 21 février 1961 ». Enfin, après 1975, le Recueil semble indiquer que l'on se trouve, chaque fois, en face de nouvelles constitutions (1979, 1981, 1983).

Si l'on suit une telle logique, il y aurait eu six constitutions auxquelles il faudrait, ensuite, ajouter celle du 26 mars 1991 et celle de 2024. Donc 8 constitutions ! La lecture du contenu de ces différents textes constitutionnels ne permet pas d'admettre une telle solution.

C'est pourquoi, au vu du contenu des différents textes constitutionnels, de leur forme officielle, des « réalités locales » et malgré l'ampleur de certaines révisions, nous inclinons vers la solution de cinq constitutions, y compris celle de 2024.

3.1. 1^{ère} Constitution et 1^{ère} République Gabonaises : 18 février 1959¹

L'évocation de cette Constitution peut surprendre dès lors que l'indépendance du Gabon est proclamée le 17 août 1960.

On rappellera néanmoins que la possession d'une constitution par un Etat n'est en rien synonyme d'indépendance, comme c'est le cas des Etats de la fédération américaine qui disposent chacun d'une Constitution à laquelle se superpose la Constitution des Etats-Unis.

L'histoire enseigne que les années cinquante constitueront le crépuscule de l'empire colonial français. D'abord en Indochine, avant que la revendication indépendantiste n'enflamme l'Algérie. C'est pour éviter un effet de contagion en Afrique noire que la France décidera de

¹ Voir : G. ROSSATANGA-RIGNAULT, *L'Etat au Gabon. Histoire et institutions*, Libreville, Editions Raponda-Walker, 2000.

créer de nouveaux rapports entre ses anciennes colonies et elle. Pour ce faire, la Constitution de la 5^{ème} République française mettra en place un ersatz d'Etat fédéral (la Communauté Franco-Africaine) qui permettait la naissance d'États autonomes dans les anciennes colonies qui le souhaitaient, en attendant une indépendance dans un terme plus ou moins long.

Comme chacun sait, à l'exception de la Guinée de Sékou Touré, toutes les autres colonies accepteront d'intégrer ce nouveau cadre. C'est ainsi que, lors du référendum du 28 septembre 1958, le Gabon approuvera le projet à 92,6 % (190.334 voix pour le « OUI » et 15.244 voix pour le « NON »). Les nouveaux États autonomes se sont ensuite dotés de constitutions.

Au Gabon, c'est le 18 février 1959 que l'Assemblée Territoriale devenue Assemblée législative a voté la première Constitution gabonaise qui sera promulguée par la loi constitutionnelle n°4-59 du 19 février 1959.

Partant de là, l'ancien Conseil de Gouvernement du Territoire est devenu le Gouvernement de la République gabonaise. Quant à l'ancien vice-Président du Conseil de Gouvernement (Léon MBA), il est, pour sa part, devenu le Premier ministre d'un Gouvernement qui se composait de douze membres au maximum portant le titre de ministre ou de secrétaire d'État.

3.2. 2^{ème} Constitution et 2^{ème} République Gabonaises : 4 novembre 1960

Le Gabon ne restera qu'un peu moins d'un an État-membre de la Communauté franco-africaine qui mourra très vite de sa belle mort. En effet, le concepteur de la fameuse Communauté (C. de Gaulle) décidera, sans autre forme de procès, d'accorder à ces États une indépendance qu'il n'envisageait pas quelques mois plus tôt, mettant ainsi fin à l'expérience de la Communauté¹.

¹ De fait, ne souhaitant plus assumer le passif de ses anciennes colonies africaines tout en conservant l'actif (comme le montreront les accords franco-africains de 1960), Charles de Gaulle décidera unilatéralement d'accorder

Devenu indépendant, le Gabon adoptera une nouvelle constitution, le 4 novembre 1960, donnant le jour à la plus qu'éphémère 2^{ème} République. En effet, deux jours seulement après sa promulgation (14 novembre) interviendra la première crise politique de la jeune nation¹. Il en résultera des élections générales en février 1961. De ces élections sortira une Assemblée qui votera la Constitution de la 3^{ème} République.

3.3. 3^{ème} Constitution et 3^{ème} République Gabonaises : 21 février 1961

Adoptée le 21 février 1961, la Constitution de la 3^{ème} République existera jusqu'à la Conférence nationale de 1990, qui sera suivie d'une nouvelle constitution en 1991.

Nous estimons, en effet, que malgré d'importantes et nombreuses révisions, c'est bien la Constitution de 1961 qui sera en vigueur jusqu'en 1991 dans le cadre d'abord de la 3^{ème} République gabonaise « originelle » (de 1961 à 1967) et ensuite dans celui de la 3^{ème} République gabonaise « rénovée » (de 1967 à 1991).

A titre de rappel, de son adoption à la disparition du président Léon Mba, la Constitution du 21 février 1961 aura connu quatre révisions :

l'indépendance aux membres de la Communauté ; ce contre quoi protestera Léon Mba, Premier ministre de la République Gabonaise. Cette protestation sera au fondement de l'idée du refus par Léon Mba de l'indépendance du Gabon. L'examen des faits de l'espèce et des discours de Léon Mba semblent indiquer autre chose qu'une obsession à rester français. En effet, outre qu'il avait conscience de l'impréparation à l'indépendance, il semblait avoir bien perçu le jeu gaullien consistant à partir pour bien rester.

¹ Dès l'indépendance, les principaux leaders politiques allaient s'opposer sur l'avenir institutionnel du Gabon. Deux camps s'étaient constitués : celui des partisans du régime parlementaire et celui des partisans du régime présidentiel. Dépasant l'opposition partisane de l'époque entre le Bloc Démocratique Gabonais (B.D.G.) et l'Union Démocratique et Sociale Gabonaise (U.D.S.G.), l'option du régime parlementaire sera assumée par Jean-Hilaire Aubame (U.D.S.G.) et Paul Indjenjet-Gondjout (B.D.G.), tous deux anciens parlementaires français face à Léon Mba (B.D.G.). L'intensité de ce débat institutionnel se révélera être un signe précurseur des crises futures dont l'acmé sera premier coup d'Etat de 1964 contre Léon Mba, qui sera rapidement remis au pouvoir par l'armée française.

- 1. Le 31 mai 1963 ;
- 2. Le 17 février 1967¹ ;
- 3. Le 30 mars 1967² ;
- 4. Le 16 juin 1967.

Par la suite, la Constitution aura été révisée dix fois :

- 1. Le 13 décembre 1967³ ;
- 2. Le 29 mai 1968⁴ ;
- 3. Le 9 novembre 1968 ;
- 4. Le 1^{er} juin 1969 ;
- 5. Le 31 décembre 1969 ;
- 6. Le 29 juillet 1972⁵ ;
- 7. Le 15 avril 1975⁶ ;

- 8. Le 26 avril 1979⁷ ;

¹ C'est le nouvel article 6 qui va permettre que soit assurée la succession constitutionnelle du président Léon Mba par Albert-Bernard Bongo : « *le président de la République est assisté d'un vice-président de la République qui le remplace en cas d'empêchement temporaire ou définitif et jouit alors des prérogatives, rangs et pouvoirs du chef de l'État* ».

² Cette révision prévoit que le serment du Président de la République soit, « *exceptionnellement* », reçu par le bureau de l'Assemblée nationale au lieu de l'Assemblée toute entière. Ce qui permettra d'envoyer ledit bureau à Paris y recevoir le serment de Léon Mba à l'ambassade du Gabon.

³ Réintroduction du Vice-Président du Gouvernement à la place du Vice-Président de la République.

⁴ Suppression de l'article 4 : « *les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement (..)* » et début de la montée en puissance du Parti Démocratique Gabonais

⁵ L'exclusivité de l'organisation politique est accordée au Parti Démocratique Gabonais : « *nul ne peut se voir confier un mandat public électif, s'il n'est investi par le Parti* ».

⁶ Introduction d'un Premier Ministre, qui n'est pas Chef du Gouvernement à la place du Vice-Président du Gouvernement.

⁷ (Le Parti Démocratique Gabonais devient un « Parti-Etat ») : « *Le Parti Démocratique Gabonais a pour mission de créer et de maintenir sur le territoire gabonais un climat politique, économique et social propice à l'épanouissement équilibré et harmonieux de la société gabonaise et d'y préserver la paix et la démocratie fondée sur le dialogue, la tolérance et la justice.*

Il assure l'éducation civique des citoyens en vue de leur participation à l'œuvre de progrès économique et social.

Il définit l'orientation générale de la politique nationale.

Il suscite et participe à l'organisation de toute activité susceptible d'accroître le bien-être matériel et moral du peuple gabonais ; il contribue à la protection des droits de l'homme et du citoyen.

- 9. Le 22 août 1981¹ ;
- 10. Le 4 mars 1983.

3.4. 4^{ème} Constitution et 4^{ème} République Gabonaises : 26 mars 1911

La 4^{ème} République gabonaise naît sur les fondements ébranlés de la 3^{ème} République « rénovée ». Elle voit officiellement le jour le 26 mars 1991, date de promulgation de la nouvelle constitution qui connaîtra une dizaine de révisions (18 mars 1994 ; 29 septembre 1995 ; 22 avril 1997 ; 11 octobre 2000 ; 19 août 2003 ; 12 janvier 2011 ; 12 janvier 2018 ; 11 janvier 2021 ; 14 avril 2023).

Au vu de tout ce qui précède, et sous toutes réserves, il est aisé de constater que la Constitution gabonaise de 2024 fait bien entrer le Gabon dans sa 5^{ème} République.

A défaut de conclure

Examinons à présent quelques réactions aux deux premières versions de cet article.

On le fera en soulignant d'entrée de jeu que la plupart relève soit de la contestation du choix de l'adoption d'une constitution comme critère de naissance d'une nouvelle république (**a**), soit de la contestation de l'existence de telle Constitution (**b**), soit, tout simplement, de petits procès d'intentions politicien maquillés en contestations doctrinales (**c**).

Il investit les candidats à la présidence de la République, à l'Assemblée nationale, au Conseil Économique et Social, aux assemblées provinciales, départementales et locales et à toutes autres fonctions électives publiques.

Il prend toutes mesures propres à résoudre les problèmes de la société gabonaise sur la base du progressisme démocratique et concerté.

Il élabore les listes d'aptitude aux emplois et aux fonctions les plus élevés de l'État.

Il dirige l'action politique sur l'ensemble du territoire.

Il est le garant de l'unité nationale ».

¹ Le Premier Ministre devient chef du Gouvernement et dirige l'action de celui-ci « sous le contrôle du président de la République, Secrétaire-général du Parti ».

a. Sur la contestation du choix de l'adoption d'une constitution comme critère de naissance d'une nouvelle république

Sur ce premier point, on ne s'étendra pas longtemps. Tout ayant été dit plus haut. Mais la répétition étant la première des vertus pédagogiques, répétons volontiers.

Nous l'avons précisé à l'entame de cet article : la question de la numérotation des républiques (comme du reste des autres formes de régime) est un enjeu plus symbolique et politique que juridique. Il s'inscrit dans la volonté (l'obsession ?) des hommes de donner sens à tout ou presque et de nommer et normer même ce qui ne s'y prête pas naturellement. En effet, que l'on nomme ou pas un régime, qu'on lui confère ou pas un numéro d'ordre ne changera rien à sa réalité et donc à son existence en soi.

Nous avons tout aussi clairement rappelé qu'il n'y avait pas d'unanimité doctrinale et encore moins de prescription légale sur ce qu'est un changement de république. Il n'existe donc pas de critère unanimement accepté comme fondant une république ou marquant le passage d'une république à une autre. Nous nous sommes contentés d'assumer l'hypothèse (assez largement admise, du reste) fondant le changement de république sur le changement de constitution.

Bien entendu, d'autres hypothèses peuvent exister (nécessité d'une crise majeure, changement radical, sinon violent etc...). Libre à chacun d'en choisir une, quitte à la justifier d'autant plus que nous avons fait cette option sous toutes réserves. Nous en faire le reproche est difficilement compréhensible.

b. Sur la contestation de l'existence de telle Constitution.

Certains ont estimé que le Gabon n'en serait qu'à sa troisième ou quatrième république.

Ainsi, les partisans de la troisième république se fondent sur l'existence de ce qu'ils nomment « vrais changements dans les faits » et sur la non prise en compte de la Constitution de 1959. Comme vrais « changements », ils voient l'Indépendance (1960, avec la Constitution de 1961), la

Conférence nationale (1990) et le Coup de Libération (2023, avec la Constitution de 2024).

Plus radical est l'article de Anne-Sophie Laborieux¹ qui estime que le Gabon n'en serait qu'à sa première république et dont on citera les quelques extraits suivants.

Selon cet auteur, « la fondation d'une république suppose trois choses : l'effondrement ou l'abandon clair de l'ordre ancien, la rédaction d'une architecture juridique inédite, et sa validation par une expression libre, massive et informée du peuple. C'est ce triptyque qui fait l'acte fondateur, non la simple rédaction d'un nouveau texte... Depuis son indépendance le 17 août 1960, le Gabon n'a jamais connu cet instant fondateur ».

Pour respectable que puisse être une telle opinion, il ne s'agit que d'une opinion qu'aucun élément doctrinal ne vient véritablement étayer. Qui a conçu ce triptyque ? Qui l'a accepté ou même rejeté ? Mais, à supposer même que ce triptyque soit effectivement la norme d'identification d'une nouvelle république, qui est juge de la réalité et de l'effectivité de *l'effondrement ou l'abandon clair de l'ordre ancien* ? Du reste, si l'on ne s'en tient qu'au cas français, quel ordre ancien s'est effondré ou a été clairement abandonné entre la 3^e et la 4^e République française ?

En réalité, cette hypothèse pêche par ce qu'elle assimile changement de république à évolution politique qualitative, ce qui n'est pas toujours le cas.

Dès lors, à ce premier groupe nous répondrons simplement, comme plus haut, que notre hypothèse, purement juridique, se fonde sur le changement de constitution supposant un nouvel ordonnancement institutionnel et politique avec ou sans « vrais changements », avec ou sans crise majeure, tous éléments relativement subjectifs par ailleurs.

Un deuxième groupe, constitué pour l'essentiel de collègues du département d'Histoire de l'université de Libreville, ajoute que la Constitution de 1959 ne devrait pas

¹ A-S. LABORIEUX, « Cinquième République ? Où sont les quatre précédentes ? », <https://www.gabonreview.com/cinquieme-republique-ou-sont-les-quatre-precedentes/>

être prise en compte, le Gabon n'étant indépendant qu'en 1960. Il s'agit d'une erreur car l'indépendance n'est pas une condition d'existence d'une constitution, d'un Etat ou d'une république. Les Etats de la fédération américaine ont chacune une constitution sans pour autant être indépendants. Mieux, c'est une erreur encore plus grave de croire que l'Etat gabonais naît le 17 août 1960, car c'est à la suite du référendum d'adhésion à la Communauté franco-africaine¹ prévue par la Constitution française de 1958 que naît la République Gabonaise.

En effet, la Constitution de la V^e République française a permis la naissance d'États dans les anciennes colonies. Ces États se sont ensuite dotés de constitutions. Au Gabon, c'est le 18 février 1959 que l'Assemblée Territoriale devenue Assemblée législative vote la première Constitution gabonaise, qui sera promulguée par la loi constitutionnelle n°4-59 du 19 février 1959.

Comme celles des autres anciens Territoires, la Constitution de la nouvelle République gabonaise est fille de la Constitution de la V^e République et, comme le relève P-F. Gonidec, « il y a en somme une Constitution-mère, qui est la Constitution française, et des enfants qui lui ressemblent étrangement et qui sont les Constitutions des Républiques d'Outre-mer »².

En définitive, en plus d'innombrables révisions constitutionnelles pour certaines, le Gabon a bel et bien eu 5 constitutions.

D'autres partisans de la quatrième république, se fondent sur ce qu'ils considèrent comme « l'inexistence » de la Constitution du 4 novembre 1960 du fait de la brièveté de son existence. Or, aucune norme ne conditionne l'existence d'une constitution à la durée de son application. 100 ans ou une semaine n'y change rien dès lors que le ladite constitution a existé.

Certains ont même prétendu que la Constitution du 4 novembre 1960 avait juste été voté, mais n'avait jamais été ni

¹ Le 28 septembre 1958, les Gabonais voteront à 92,6% pour le Oui à la Communauté franco-africaine.

² P-F. GONIDEC, « Les constitutions des États de la Communauté », Recueil Penant, n°671 bis, septembre 1959, pp. 114 à 126, p. 119.

promulguée et encore moins publiée. Ce qui est faux, comme on peut le voir dans le facsimilé reproduit page ci-dessous car cette constitution a bel et bien été publiée dans le Journal officiel de la République Gabonaise du 25 novembre 1960 et dans le Journal officiel de la Communauté du 11 décembre 1960¹.

La aussi la réfutation de l'existence de 5 constitutions ne résiste pas à l'examen. Du reste, entre la Constitution de 1959 et celle de 1961, il n'y a rien eu d'autre comme loi fondamentale que celle de novembre 1960.

LOI CONSTITUTIONNELLE N° 68/60
DU 14 NOVEMBRE 1960, PROMULGANT
LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE
GABONAISE

(J.O. du 25 Novembre 1960 p. 701)

L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté,

Le Premier Ministre, Chef de l'Etat, promulgue
loi constitutionnelle dont la teneur suit :

CONSTITUTION

DE LA REPUBLIQUE GABONAISE

PREAMBULE

Le peuple gabonais, conscient de sa responsabilité devant Dieu, animé par la volonté de sauvegarder son indépendance et son unité nationales, d'ordonner la vie d'après les principes de la justice sociale, réaffirme les droits et les libertés de l'homme définis en 1789 et consacrés par la déclaration universelle de 1948.

¹ Le texte de cette constitution est disponible, entre autres, sur : https://fr.wikisource.org/wiki/Fichier:Constitution_du_Gabon_de_1960.pdf

c. Sur les petits procès d'intentions politiques maquillés en contestations doctrinales

Nous répondrons ici à la publication de Prince Bertoua¹ dont quelques extraits permettent de montrer clairement une critique *ad hominem* plus qu'une vraie contestation doctrinale.

Lisons M. Bertoua : « l'analyse du Professeur Guy Rossatanga-Rignault, bien que rigoureusement articulée et solidement documentée, ne peut être lue sans tenir compte de son contexte politique. **En tant que Secrétaire Général de la Présidence et « soutien affiché » de la nouvelle constitution, son propos s'inscrit nécessairement dans une logique de légitimation.** Cette position d'autorité politique, couplée à sa stature académique, donne à ses arguments une portée à la fois juridique et symbolique, mais elle en biaise également l'objectivité... Le professeur s'emploie à démontrer, sur une base juridique et historique, que l'adoption de la Constitution du 16 novembre 2024 marque l'entrée du Gabon dans sa 5^{ème} République. Pourtant, cette démonstration semble moins motivée par une analyse neutre que par la nécessité de construire une symbolique politique forte autour de la nouvelle constitution ».

Cet extrait qui résume parfaitement la pensée de M. Bertoua montre bien que sa thèse est erronée, comme nous allons rapidement le démontrer.

Elle est d'abord fondamentalement erronée en ce qu'elle assimile un simple exercice de nomination et de numérotation à une construction symbolique visant à légitimer la nouvelle constitution. A cet égard, on serait bien curieux de comprendre en quoi le fait qu'une Constitution donne naissance à une 5^e république lui donnerait plus de légitimité que si elle portait les numéros 1, 2, 3 ou même

¹ P. BERTOUA, « Critique de l'analyse du Professeur Rossatanga-Rignault », <https://africacoeurnews.com/2024/12/18/critique-de-lanalyse-du-professeur-rossatanga-rignault/>

qu'elle n'en porterait aucun. Y'aurait-il une magie particulière au numéro 5?

M. Bertoua affirme crânement que le Professeur Rossatanga-Rignault serait un *soutien affiché* de la nouvelle constitution. Il serait bien en peine d'en apporter la démonstration, car la publication de la première version de cet article a été sa seule et unique prise de parole publique sur la nouvelle constitution.

On l'aura compris, la disqualification n'a pour fondement principal que le statut de l'auteur au moment des faits couplée à la fausse idée qui voudrait que nommer ou numéroter la nouvelle constitution lui donnerait des qualités et des vertus quasi magiques.

En définitive, il n'est pas inutile de rappeler qu'il n'existe pas de bonne ou de mauvaise constitution par nature ou par principe. Mieux, les qualités d'une constitutions ne se révèlent, en réalité, qu'à l'usage. Bien imprudent donc qui affirmerait aujourd'hui que la Constitution gabonaise du 19 décembre 2024 serait par principe bonne ou mauvaise.

On ne peut donc que convenir avec Philippe Ardant¹ sur ce qui suit : « Lorsqu'on se demande ce que peut bien être une bonne constitution, viennent à l'esprit en désordre une foule d'éléments de réponses, dont la plupart à l'examen se révèlent non déterminants, pour ne pas dire inutilisables² ». Et de fait, « un texte suscitant à l'origine d'extrêmes réserves peut déjouer les pronostics et se révéler satisfaisant à l'usage ; inversement une constitution saluée comme un modèle à sa naissance peut produire des effets néfastes, la Constitution de l'Allemagne de Weimar est là pour le montrer. Ce n'est jamais qu'à l'usage que l'on peut savoir si une constitution est bonne »³.

¹ P. ARDANT, « Qu'est-ce qu'une "bonne constitution" ? », <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/130/4.pdf>

² P. ARDANT, *op.cit.*, p. 34.

³ *Idem*, p. 38.

SAMUEL MATHIEU TANG

(Université catholique d'Afrique centrale, Yaoundé, Cameroun)

RÉFORME ADMINISTRATIVE DES POUVOIRS DES CHEFFERIES TRADITIONNELLES ET CONSOLIDATION DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE

Résumé

Les crises sécuritaires, sociopolitiques, culturelles et sanitaires ont placé les chefferies traditionnelles au cœur du débat sur la refondation de l'Etat. La communauté scientifique s'est posée la question de savoir s'il ne fallait pas, par exemple, prendre suffisamment en compte les valeurs propres à l'Afrique pour résoudre les problèmes de paix et de sécurité auxquelles ce continent fait face. Ceci entre en droite ligne avec l'aspiration n°5 de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine qui promeut « une Afrique dotée d'une forte identité culturelle, d'un patrimoine commun, et de valeurs et d'éthique partagées ». Or, pour satisfaire à cette exigence, il est important de réformer les pouvoirs des chefferies traditionnelles afin qu'elles puissent jouer un rôle efficace en matière de consolidation de la paix et de la sécurité. Cette recherche revêt une importance capitale parce qu'elle permet de s'interroger sur le lien entre la réforme des pouvoirs des chefferies traditionnelles et la consolidation de la paix et de la sécurité en Afrique. La thèse défendue est celle suivant laquelle la réforme normative et politico-institutionnelle des chefferies traditionnelles peut contribuer efficacement à la consolidation de la paix et de sécurité en Afrique. Au travers de la question principale évoquée ci-dessus, il s'agit donc d'envisager des réformes nécessaires au renforcement des pouvoirs des chefferies traditionnelles afin qu'elles jouent un rôle véritable à la consolidation de la paix et la sécurité. La participation effective des chefferies traditionnelles passe par la réforme de leurs pouvoirs au plan normatif et politico-institutionnel. La réforme normative et institutionnelle s'est faite de manière progressive. La Constitution camerounaise a reconnu les valeurs des chefferies traditionnelles. Les institutions traditionnelles ont vu leur rôle être reconnu au sein des organes politico-institutionnels. Cela a été renforcé par un arsenal législatif et réglementaire. Cependant, ces réformes se sont avérées insuffisantes pour permettre aux chefferies traditionnelles de jouer leur rôle en matière de paix et de sécurité. C'est pourquoi il a été proposé plusieurs réformes sur les plans normatifs et politico-institutionnels. Ces réformes ne tombent pas du ciel, elles trouvent leur inspiration dans d'autres pays, notamment les pays d'Afrique subsaharienne de culture anglophone ou francophone sans oublier les pays d'Amérique du Nord et de l'Europe.

Mots clés

Chefferie traditionnelle, réforme administrative, sécurité, paix, Etat, colonisation, société, système de gouvernance, constitution, culturel.

Abstract

Socio-political, cultural, sanitary and security crisis placed traditional chiefdoms at the center of the debate on rebuilding of the state. The scientific community as asked itself the question of knowing if African values should not be taken into consideration to solve peace and security problems faced by Africa? This goes straight with aspiration n°5 of 2063 agenda which promotes that « Africa with a strong cultural identity, common heritage, and shared values and ethics ». To satisfy this exigence, it is important to reform traditional chiefdoms powers to play an important role in consolidating peace and security. This research is of paramount importance as it permits to question the link between power reforms of traditional chiefdoms and consolidation of peace and security in Africa. The thesis defended is that according to which normative and institutional and political reforms of traditional chiefdoms can effectively contribute in consolidating peace and security in Africa. Through the main question mentioned above, it is necessary to consider reforms in order to ensure the reinforcement of traditional chiefdom's powers to play an important role in consolidating peace and security. The effective participation of traditional chiefdoms goes through the reform of their powers on the normative and institutional politics plan.

The normative and institutional reforms was done gradually. The Cameroonian constitution recognized the value of traditional chiefdoms. Traditional institutions have experienced their role being recognized by institutional and political organs and reinforced by a legislative and regulatory arsenal. However, these reforms turned out being insufficient to enable traditional chiefdoms play their role in peace and security consolidation. A number of reforms have been proposed on the normative and political and institutional plan to this insufficiency. These reforms are not ex nihilo, they are inspired by other countries, like, francophone and Anglophone countries of sub-Saharan Africa, north America and Europe.

Keywords

Traditional chiefdoms, administrative reform, Security, peace, state, colonization, society, governance system, constitution, cultural.

La réflexion scientifique sur le sujet intitulé « *réforme administrative des pouvoirs des chefferies traditionnelles et consolidation de la paix et la sécurité en Afrique* » n'est pas une nouveauté en Afrique¹. Mais il n'en demeure pas moins que

¹ C. SALCEDO, « Le statut constitutionnel des chefs traditionnels en Afrique du Sud », *Dans Revue française de droit constitutionnel* 2014/2 (n° 98), pp. 445 à 466, (consulté le 16 février 2023) ; A. DOUNIAN, « L'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Etude à partir de quelques Etats d'Afrique », *Jus politicum*, n° 28 <http://juspolicum.com/article/L-identite-du-chef-traditionnel-dans-le->

cette réflexion reste toujours très pertinente aujourd'hui au regard de l'évolution sociétale. En parlant de l'évolution, l'Afrique est présentement à la croisée des chemins avec les multiples crises actuelles. Toutes ces crises ont pour dénominateur commun la fragilité de l'institution étatique africaine¹. Les Etats en Afrique ont été remisés sur l'autel de la stabilité et de révisions constitutionnelles juridiquement corsetées, permettant aux candidats prétendant à leur propre succession de se draper dans un voile de légalité². Dans ce contexte, l'État de droit et les processus de démocratisation, éprouvés par ces coups d'État constitutionnels, sont en berne dans de nombreux pays, tandis que les enjeux sécuritaires demeurent une source de préoccupation majeure³.

La situation décrite ci-dessus amène à réfléchir à nouveau sur la place que peut revêtir la chefferie traditionnelle afin qu'elle puisse combler les insuffisances de l'État moderne, notamment dans la consolidation de la paix et de la sécurité en Afrique.

Cette recherche présente au moins un double intérêt scientifique et pratique. L'intérêt scientifique de cette étude

nouveau-constitutionnalisme-en-Afrique-Etude-a-partir-de-quelques-Etats-d-Afrique 1476.html], (consulté le 02 janvier 2023) ; K. ADIKI TOVENIM, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales Contribution à l'étude des processus de décentralisation*, L'Harmattan, 10 mai 2019, 228 pages ; K. A. OUATTARA, « La chefferie africaine : Tradition, Modernité et Survivance ». *Rev iv hist* 2014 ; 23 : 86-99, pp.86-99, (consulté le 02 janvier 2023) ; C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *Africa Development*, Vol. XXV, Nos. 3 & 4, 2000, pp.77-118 ; (consulté le 15 février 2023) ; M. J. MAHIER BAH, C. L. K. EBEN-EZER, C. S. GADE, « La chefferie traditionnelle à l'épreuve des mutations et compétitions politiques en Côte d'Ivoire : cas de Kéibly dans la sous-préfecture de Bloléquin en pays Wè », *Autrepart* 2018/2 (N° 86), pp 125-138 (consulté le 16 février 2023) ; V. de P. NDOUGSA, *Les chefferies traditionnelles Beti au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2018.

¹ S. LE GOURIELLEC, « Crise de l'État ou dans l'État ? Réflexions sur la prolongation des conflits dans la Corne de l'Afrique », *Revue Défense Nationale* 2016/7 (N° 792), pages 139 à 144 ; L. SINDJOUN, *L'Etat ailleurs : entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002 ; J-E. PONDJ, *Citoyenneté et pouvoir politique en Afrique centrale*, Paris, L'harmattan, 2016.

² C. ROUSSY, « Afrique subsaharienne Une année plutôt morne », *L'Année stratégique* 2022 (2021), pp.186-245.

³ *Idem*.

est indéniable. Avec certitude, cette étude permet de contribuer à ramener la paix et la sécurité en Afrique. Le véritable défi qui existe aujourd'hui est de faire cohabiter ces deux modèles (Etat wespalien et Etat traditionnel). Au-delà même de la cohabitation entre deux pouvoirs aux assises dissemblables, voire antinomiques, c'est la question de leur mise en contact et d'un processus d'incorporation réciproque (J. F. Bayart) qui est aujourd'hui à l'ordre du jour¹. Cela s'avère nécessaire pour résoudre des facteurs crisogènes ou conflictogènes qui persistent presque partout aujourd'hui dans les territoires africains.

Concernant son intérêt pratique, cette réflexion reste encore d'actualité de nos jours. A l'occasion de la mise en place d'une commission chargée de réformer le cadre juridique des chefferies traditionnelles au Bénin, Monsieur Patrice TALON fait remarquer qu'il n'est pas question de moderniser les chefferies traditionnelles béninoises mais plutôt de « *réhabiliter ce qui se faisait pour rester conforme à nos traditions à l'exception de ce qui n'est plus compatible avec nos lois* »².

Pour approfondir davantage ce sujet, les notions de réforme administrative et de chefferie traditionnelle méritent d'être clarifiées.

Premièrement, la notion de la réforme administrative reste une notion complexe. Elle peut être appréhendée dans une double approche à savoir l'approche fonctionnaliste et l'approche réaliste. Sur le plan fonctionnaliste, les réformes administratives sont envisagées comme des entreprises rationnelles visant à adapter positivement l'organisation administrative à l'évolution de son environnement, et à corriger les possibles sources de dysfonctionnement, ou de

¹ C-H. PERROT, « Les autorités traditionnelles et l'État moderne en Afrique Subsaharienne au début du XXI^e Siècle », *Cadernos de Estudos Africanos [En ligne]*, 16/17 | 2009, mis en ligne le 22 juillet 2012, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cea/179> ; DOI : 10.4000/cea.179, p. 16.

² Présidence de la République du Bénin, « Chefferie traditionnelle au Bénin : Les membres de la Commission chargée de l'élaboration du cadre juridique entrent en fonction », Mars 2022, disponible à l'adresse : <https://presidence.bj/actualite/comptes-rendus/242/chefferie-traditionnelle-benin-membres-commission-chargee-elaboration-cadre-juridique-entrent-fonction>, (consulté le 03.01.2022).

modification des équilibres dans la distribution des ressources, qui pourraient découler du changement des anciennes règles¹. Cette définition permet d'expliquer les origines et les orientations générales des réformes administratives au Cameroun depuis son accession à l'indépendance. Le problème qui pourrait se poser ici est la globalisation dans l'analyse car, cette définition ne tient nullement compte de l'objet précis ou du temps de la réforme administrative, ce qui peut paraître assez vaste pour cette étude. Il est question ici d'étudier les différentes réformes permettant d'associer efficacement les chefferies traditionnelles dans la gouvernance de l'Etat. L'on préfère alors opter pour une approche réaliste de la réforme administrative. Dans une perspective rationaliste ou de choix rationnel, la réforme administrative est expliquée par les caractéristiques individuelles des décideurs, leurs buts, leur rationalité, leurs ressources. Les institutions sont considérées ici comme découlant de choix délibérés de décideurs qui les utilisent comme des instruments, tactiques ou stratégiques, pour atteindre des fins préétablies². En conclusion, la réforme administrative, réforme de l'Etat ou encore réforme de l'administration peut être définie comme un ensemble de procédures, de rectifications et de rénovations qui relèvent d'une vision générale selon un ou plusieurs modèles ; le but en est de former un Etat fort à travers des institutions stables usant de méthodes démocrates³. Ainsi, toute réforme administrative a une double dimension normative et politique.

Secondement, l'expression « *chefferie traditionnelle* » prête encore à équivoque de nos jours. Juridiquement, elle peut être appréhendée comme « une collectivité traditionnelle » ou une collectivité humaine établie sur une portion du territoire de l'Etat (cf. article 1er du décret n°77/245 du 15 juillet 1977). Une telle définition ne règle pas définitivement la

¹ R. TAMEKOU TSOVA, *Socio-histoire de la réforme administrative au Cameroun : de la proto-bureaucratie au Nouveau Management Public (1960-2013)*, Thèse, Université de Montréal, 2017, p.13.

² R. TAMEKOU TSOVA, *op.cit.*, p. 25.

³ M. ALKAZAGLI, *La réforme administrative et son rôle dans la construction d'un nouvel Etat en Lybie*, Thèse. Université Grenoble Alpes, 2017, p.17 (consulté le 21.02.2023).

question puisqu'elle ne clarifie pas cette réalité anthropologique. Encore que toutes les chefferies traditionnelles n'ont pas les mêmes réalités ou la même nature. Pour ce qui concerne leur différence de réalité, toutes les chefferies traditionnelles ne jouissent pas de la même considération aujourd'hui au sein de l'Etat car, il y a celles qui sont en voie de déliquescence ou totalement disparues tandis que d'autres sont des cités millénaires caractérisées par une autonomie réelle. Au sujet de leur nature, il existe des chefferies administratives (une création coloniale ou étatique) et les chefferies traditionnelles. Par contre, c'est davantage sur le plan anthropologique que la définition de chefferie traditionnelle prend tout son sens. Il s'agit sans doute des cités-Etats qui s'individualisent par un territoire bien délimité, une population bien définie et le pouvoir articulé d'un souverain portant le titre de « Roi » et jouissant d'une autorité de type sacré¹. Ce que l'on entend aujourd'hui par chefferie traditionnelle est une survivance des formes multiples d'organisations sociopolitiques qu'a connues l'Afrique avant la colonisation. Cette dernière a inventé les expressions de chefferie traditionnelle et de chef traditionnel dans un effort d'uniformiser une réalité dont la complexité lui échappait².

La présente étude porte sur le Cameroun. La période de réflexion part de 1990 à 2025. L'Etat camerounais a engagé diverses réformes administratives depuis les années 1990, mais celles-ci ne sont pas suffisantes. Elles méritent des adaptations ou des renforcements. La question principale de cette étude est la suivante : quel peut être le lien entre la réforme administrative des pouvoirs des chefferies traditionnelles et la consolidation de la paix et la sécurité en Afrique ? Il est plausible d'affirmer que la réforme normative et politico-institutionnelle des chefferies traditionnelles peut contribuer efficacement à la consolidation de la paix et de la sécurité en Afrique. Au travers de la question principale

¹ T. BAH, « Frontières, guerre et paix dans l'Afrique précoloniale : l'exemple des chefferies Bamileké et du royaume Bamum dans l'Ouest-Cameroun », *Des frontières en Afrique du XII^e au XX^e siècle*, UNESCO, Bamako, 1999, p.147.

² C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *op.cit.*, p.79.

évoquée ci-dessus, il s'agit donc d'envisager des réformes nécessaires au renforcement des pouvoirs des chefferies traditionnelles afin qu'elles jouent un rôle véritable à la consolidation de la paix et la sécurité en Afrique.

La présente analyse du sujet associera plusieurs méthodes à savoir l'exégèse, la méthode comparative, méthode sociologique (objectivisme sociologique et la revue documentaire) et les méthodes historiques. Juridiquement, l'exégèse associe la dogmatique et la casuistique auxquelles l'on associera aussi la libre recherche scientifique. L'exégèse donne la possibilité d'interpréter objectivement les textes juridiques ainsi que la jurisprudence portant sur le domaine des chefferies traditionnelles au Cameroun. Sociologiquement, l'objectivisme sociologique permet d'analyser le jeu des acteurs (Etat, élites, hommes politiques, chefferies traditionnelles). Il est question de regarder les rapports, les interdépendances ou les interrelations entre les acteurs. C'est de ces rapports que naissent les règles sociales nécessaires concernant le statut juridico-politique des chefferies traditionnelles. L'on observe également comment le pouvoir politique use de son influence pour instrumentaliser les chefferies traditionnelles en faveur de ses propres intérêts.

La revue documentaire permet d'étudier la littérature existante y compris des pays étrangers sur les chefferies traditionnelles. Il s'agit entre autres des ouvrages juridiques, des articles de revues, des thèses, des mémoires ou d'autres études (rapports et études). Ceci permet évidemment de s'inspirer des réformes administratives qui se font ailleurs afin de mieux corriger l'existant. La méthode historique est utilisée ici pour constituer l'histoire des chefferies traditionnelles dans l'Afrique en général et au Cameroun en particulier. Elle sert à déterminer scientifiquement les faits historiques, puis à les grouper en un système scientifique. L'étude fait également usage de la méthode comparative notamment une étude comparative entre le droit camerounais et le droit nigérian, béninois, droit tchadien, t sénégalais, etc.

La participation effective des chefferies traditionnelles dans la consolidation en Afrique passe par la réforme de leurs pouvoirs au plan normatif **(I)** et politico-institutionnel **(II)**.

I. Réforme du cadre normatif des fonctions des chefferies traditionnelles

De l'arrêté colonial de 1933 au décret n°77/245 du 15 juillet 1977, le chef traditionnel a été privé de son auréole sacrée. Dans l'esprit des deux textes ci-dessus, l'institution cheffale est une simple subordonnée de l'administration publique. Elle est, comme tous les agents publics de l'État, désignée par l'administration. En effet, l'introduction de l'État wesphalien en Afrique par le colonisateur a créé un conflit entre la modernité et la tradition qu'il faut absolument résoudre. Le modèle occidental de l'État est exclusiviste¹. La prétention à l'exclusivité de l'ordre juridique wesphalien suppose qu'il y ait un pouvoir politique et un ordre juridique suprêmes et incontestables sur un territoire donné². L'existence de tout autre ordre politico-juridique suprapordonné ou coordonné à celui de l'État devient alors inconcevable dans l'espace où celui-ci se trouve en vigueur³. On peut donc comprendre pourquoi les nouvelles élites africaines, qui étaient formées pour la plupart en occident, ont tout fait pour abolir les sociétés traditionnelles afin d'inventer de sociétés nouvelles. Ces élites africaines voyaient dans les rois et les chefs les reliques d'un passé, passé qu'il leur appartenait d'abolir⁴. La chefferie traditionnelle est tantôt diluée dans les collectivités locales, tantôt assimilée aux circonscriptions administratives existantes⁵.

Cette déstructuration ou affaiblissement de la chefferie traditionnelle par l'État ne va pas pourtant faire perdre totalement à cette institution sa valeur ou son prestige. La

¹ M. BASSONG, *les fondements de l'état de droit en Afrique précoloniale*, Paris, Harmattan, 2007, p.100 et s.

² M. NEVES, « Du pluralisme juridique au mélange social : le problème du manque d'identité/autonomie de la (des) sphère (s) juridique (s) dans la modernité périphérique et ses implications en Amérique Latine », *R.I.E.J.*, 2004.44, p.179.

³ *Idem.*

⁴ C-H. PERROT, « Les autorités traditionnelles et l'État moderne en Afrique Subsaharienne au début du XXIE Siècle », *op.cit.*, p.17.

⁵ *Idem.*

⁵ C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *op.cit.*, p.118.

chefferie traditionnelle continue toujours d'exercer une influence forte sur le cours de la vie politique, économique et sociale locale¹. C'est donc une opportunité ou chance à saisir pour réformer cette institution très ancienne. Au cours des années 1990, les pouvoirs publics ont entrepris un certain nombre de réformes des pouvoirs des chefferies traditionnelles. Aussi, l'on va noter qu'il y a eu de légers progrès réalisés en matière de réformes normatives du statut juridique des chefferies traditionnelles de 1990 à 2022 (A). Mais ces réformes ne sont pas suffisantes pour permettre aux chefferies traditionnelles de contribuer efficacement à la consolidation de la paix et la sécurité en Afrique. D'où des perspectives d'amélioration du statut juridique des chefferies traditionnelles (B).

A. Faibles progrès réalisés en matière de réformes normatives du statut juridique des chefferies traditionnelles de 1990 à 2022

L'existence de l'Etat moderne n'a pas empêché l'influence des sociétés traditionnelles en Afrique. Ces systèmes traditionnels de gouvernance ont survécu à l'administration coloniale et à la naissance de l'État moderne². Ils continuent à jouer un rôle majeur dans les sociétés subsahariennes constituées à près de 60% de populations rurales pour qui, l'allégeance aux structures traditionnelles de gouvernance est plus importante que l'allégeance à l'État³. Conscients de cette influence, les pouvoirs publics ont compris qu'il fallait davantage associer ces entités non étatiques à la gouvernance de l'Etat notamment à la gestion des conflits, au maintien de la paix et de la sécurité. Ainsi, avec le nouveau constitutionnalisme, le constituant dans la plupart des États d'Afrique a redonné à cet organe, présenté comme

¹ H. M. G. OUEDRAOGO, « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », *Mondes en développement*, 2006/1 no 133 | p. 9.

² A. B. BADO, *L'État postcolonial face aux entités infra-étatiques : Entre coopération et résistance, compromis et compromission Le cas du Burkina Faso*, Thèse, Université Laval, Canada, 2013, p.2.

³ *Idem*.

incontournable dans la vie institutionnelle, ses lettres de noblesse à travers la construction d'une identité¹.

L'on fait le constat selon lequel il y a une légère évolution de l'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme camerounais depuis 1996 (1) et de légères avancées du statut des chefferies traditionnelles aux niveaux législatif et réglementaire (2).

1. Légère évolution de l'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme camerounais depuis 1996

Bien qu'étant toujours assujettie à l'administration, l'autorité traditionnelle a vu son statut connaître une légère émancipation dans le nouveau constitutionnalisme camerounais. En effet, la question de l'identité de la chefferie traditionnelle est encore paradoxale sur le plan doctrinal aujourd'hui. L'étude de la chefferie traditionnelle comme élément de l'organisation administrative et territoriale du Cameroun passe par une double considération: la chefferie est d'abord une collectivité humaine établie sur une portion du territoire de l'État². Ce dédoublement de la chefferie traditionnelle conduit à une interrogation : s'agit-il alors d'une collectivité locale, d'une circonscription administrative de l'État ou d'une catégorie particulière, *sui generis*, dans l'organisation administrative et territoriale de l'État ? Pour Momo Bernard, la configuration de la chefferie traditionnelle est très réductrice car, « la chefferie représente avant tout la valeur culturelle d'un village, d'une tribu ou d'une ethnie »³. Cette position de la chefferie étant donc contraire à l'État postcolonial qui ambitionnait de bâtir une nation, il eut fallu

¹ A. DOUNIAN, « L'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Etude à partir de quelques Etats d'Afrique », *Jus Politicum*, n° 28 [<http://juspoliticum.com/article/L-identite-du-chef-traditionnel-dans-le-nouveau-constitutionnalisme-en-Afrique-Etude-a-partir-de-quelques-Etats-d-Afrique-1476.html>], (consulté le 07.03.2023).

² C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *op.cit.*, p.77.

³ C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *op.cit.*, p.83.

intégrer cette entité dans l'organisation administrative de la République en faisant une entité territoriale administrative.

Cependant, l'on peut relever que l'identité du chef traditionnel a légèrement évolué dans le nouveau constitutionnalisme camerounais depuis 1996. A titre d'illustration, l'article 1er alinéa 3 de la Constitution réformée de 1996 **« reconnaît et protège les valeurs traditionnelles »**. Ce texte fait l'exaltation de la diversité culturelle qui constitue en quelque sorte le marqueur de l'identité nationale, voire de l'identité constitutionnelle¹. Elle renseigne autant sur les éléments exogènes que sur les déterminants endogènes de la personnalité nationale du peuple. Cette diversité dépasse le simple clivage francophone et anglophone pour intégrer toutes les cultures nationales. La promotion des cultures nationales contribue au renforcement de la stature de la chefferie traditionnelle par le constituant camerounais du 18 janvier 1996. La reconnaissance des valeurs traditionnelles est également faite dans les articles de la loi n° 90-32 du 11, décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin. L'article 10 de ce texte dispose que **« Toute personne a droit à la culture. L'Etat a le devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs nationales de civilisation tant matérielles que spirituelles, ainsi que les traditions culturelles »**. Puis, selon son article 11 : **« Toutes les communautés composant la Nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture tout en respectant : celles des autres »**. Il est fort de constater que les constituants camerounais et béninois consacrent la diversité culturelle en y accordant une place de choix aux chefferies traditionnelles dépositaires des valeurs traditionnelles. La protection de ce droit fondamental reste considérée comme une obligation de l'Etat sous réserve du respect de celles des autres.

La volonté d'accroître le rôle des chefferies traditionnelles dans la gestion de l'Etat précisément en matière de paix et de

¹ J-L. ATANGANA AMOUGOU, *La Constitution de la République du Cameroun : commentaire article par article*, Préface J. DU BOIS de GAUDUSSON, Paris, L'Harmattan, Etudes Africaines, 2025, pp.21-22.

sécurité a amené le Constituant camerounais à introduire les chefs traditionnels dans le corps électoral des conseils régionaux¹. Grâce à leur représentation aux différents conseils régionaux, les chefs traditionnels peuvent influencer les décisions politiques prises au niveau des régions que ce soit en matière de prévention des crises, résolutions des crises, de stabilité, de cohésion régionale, du règlement des conflits intercommunautaires ou intracommunautaires ou tout autre conflit.

Malheureusement, l'on peut relever que la volonté d'associer les systèmes traditionnels à la gestion de l'Etat telle que voulu par le pouvoir constituant camerounais ne s'est pas accompagnée d'une effective implémentation par les pouvoirs législatif et exécutif.

2. Légères avancées du statut des chefferies traditionnelles aux plans légal et réglementaire

A la suite du constituant, le législateur camerounais a également amélioré le statut des chefferies traditionnelles. Aussi, ces dernières ont-elles plus ou moins des attributions précises et une allocation financière.

Dans un premier temps, les chefs traditionnels ont des compétences claires. En effet, l'article 20 du décret n°77/245 du 15 juillet 1977 dispose que les chefs traditionnels sont notamment chargés d'une triple action à savoir : «

« - transmettre à la population les directives des autorités l'administratives, et d'en mesurer l'exécution ;

- concourir, sous la direction des autorités administratives compétentes, au maintien de l'ordre public et au développement économique, social et culturel de leur unité de commandement ;
- recouvrer les impôts et taxes de l'État et des autres collectivités publiques selon la réglementation en vigueur ;

¹ Cf. article 57 al. 2 de la loi constitutionnelle n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 Juin 1972.

- *Indépendamment des tâches qui précèdent, les chefs doivent accomplir toute autre mission qui peut être confiée par l'autorité administrative locale »¹...*

Les différentes attributions telles que présentées dans l'article 20 du décret n°77/245 du 15 juillet 1977 permettent aux chefferies traditionnelles d'exercer des compétences en matière de consolidation de la paix et de sécurité. Aujourd'hui, le chef traditionnel veille à la protection des droits et libertés individuelles et collectives des citoyens et des communautés dont il a la charge ; à la sauvegarde de l'harmonie et de la cohésion sociale ; au respect des lois et règlements ; au respect de la tolérance religieuse et des pratiques coutumières pour autant que ces pratiques ne perturbent pas l'ordre public et ne portent pas atteinte aux droits et libertés des autres membres de la communauté². Le chef veille à la défense des intérêts des citoyens et des communautés dans leurs rapports avec l'administration et les tiers³. En contact permanent avec la population, le chef traditionnel est un partenaire privilégié des services publics de la sécurité, de la défense et de la justice⁴. Grâce à son réseau relationnel, les prémisses des crises, les idées suspectes, les comportements et les éventuelles tensions au sein des communautés peuvent être détectées par le chef⁵.

Jouissant à la fois d'une autorité religieuse et civile, le chef traditionnel est devenu alors un maillon essentiel de la paix et de la sécurité. Cependant, les pouvoirs reconnus aux autorités traditionnelles en matière de paix et de sécurité restent toujours limités. Les décisions prises par les autorités coutumières ne peuvent être en marge de la volonté des autorités administratives. Aussi, les attributions ainsi définies pour le chef ne tiennent compte que des intérêts de l'administration. La règle coutumière ne reste applicable que lorsque la règle moderne n'existe pas. C'est en ce sens qu'il

¹ Cf. Article 20 du décret n°77/245 du 15 juillet 1977.

² L. KOUNGOU, « La gouvernance du secteur de la sécurité au Cameroun. Quel rôle pour les organisations de la société civile ? », *hal.science*, 2020, p. 15. <https://hal.science/hal-02546979/document>

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ L. KOUNGOU, *Idem.*

faut situer par exemple, l'article 21 Article 20 du décret n°77/245 du 15 juillet 1977 qui dispose que « **les chefs traditionnels peuvent, conformément à la coutume et lorsque les lois et règlements n'en disposent pas autrement, procéder à des conciliations ou attributions ou arbitrages entre leurs administrés** ».

Dans un second temps, le législateur camerounais a reconnu le droit à une allocation financière aux chefs traditionnels. Cette idée du législateur n'était qu'une suite logique car, étant reconnue comme un agent de l'Etat ou un auxiliaire d'administration, celui-ci devrait justement percevoir un salaire pour le service rendu aux institutions de la République. Ainsi, aux termes de l'article 22 (nouveau) du décret N°2013/332 du 13 septembre 2013 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles, « *Les Chefs traditionnels perçoivent mensuellement des allocations dont les montants sont fixés ainsi qu'il suit :*

Chef de 1er degré : 200 000 FCFA ;

Chef de 2ème degré : 100 000 FCFA ;

Chef de 3ème degré : 50 000 FCFA ».

Malheureusement, cette allocation financière paraît inconsistante et assujettissante pour les garants de la tradition. Cette rémunération est encore venue fragilisée le statut déjà précaire des chefs traditionnels en faisant de ces derniers de simples salariés de l'administration publique. D'après un auteur, « *Le chef n'a pas de salaire. Son seul salaire doit être la déférence de son peuple. Personne n'est qualifiée pour lui décerner un salaire régulier. Mieux que l'attribution d'un salaire, il aurait pu revaloriser le statut du chef. Je m'en attriste, pourquoi ? Parce que je vois nos chefs encore devenus plus dépendants qu'hier. Lorsqu'ils n'avaient pas de salaire, ils avaient au moins leur dignité qui vient de leur être ôtée* »¹.

¹ H. FOTSO, « Des salaires pour les chefs traditionnels », DW, 04/10/2013, disponible à l'adresse : <https://www.dw.com/fr/des-salaires-pour-les-chefs-traditionnels/a-17135871>, (consulté le 14.03.2023).

B. Perspectives d'amélioration du statut juridique des chefferies traditionnelles

Nonobstant les multiples avancées qu'il y a eu ces dernières décennies sur le statut des chefferies traditionnelles au Cameroun, il faut urgemment réformer ces institutions sur les plans constitutionnels (1) légaux et réglementaires (2).

1. Nécessaire renforcement du statut constitutionnel des chefferies traditionnelles

Il y a vraiment un réel besoin de réformer les institutions traditionnelles afin qu'elles puissent jouer un rôle plus important encore en matière de paix et de sécurité en Afrique.

On peut par exemple penser à la création d'une sorte de « *House of Chiefs* » ou « *Maison des Chefs* ».

Cette structure *cheffale* doit être inscrite dans la constitution. Son rôle constitutionnel doit être clarifié. La maison des chefs peut être considérée comme un « comité des sages ». D'une part, elle peut jouer le rôle d'assemblée consultative ayant le pouvoir de donner des avis sur tous les programmes et politiques du Gouvernement. Sa saisine pourrait être obligatoire pour avis à propos des projets de loi de programme, ou de plan à caractère culturel ou traditionnel y compris sur les questions concernant la communauté ou la collectivité, le culte, la famille, l'héritage, la terre, le respect de la diversité et de conscience des peuples. D'autre part, la maison des chefs peut également jouer plusieurs autres rôles comme :

- la valorisation des us et coutumes ;
- la promotion des idéaux de paix, de développement et de cohésion sociale ;
- le règlement non juridictionnel des conflits dans les villages et entre les communautés.

Ces dernières missions sont dévolues à la Chambre nationale des Rois et Chefs traditionnels dans l'article 175 de la Loi n° 2016-886 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire.

Par ailleurs, en tant qu'acteur clé dans la résolution des crises, la Maison des chefs peut devenir une autorité

indépendante qui reçoit, dans les conditions fixées par la loi, les réclamations concernant les rapports entre les communautés ou encore entre les communautés et les pouvoirs publics sur les questions liées à la tradition ou à la culture... Par exemple, il peut arriver qu'une communauté se sente lésée par un texte juridique, une décision politique ou un programme. Cette communauté peut alors saisir la Maison des chefs. Il va donc revenir à la maison des chefs de proposer les esquisses de solutions à l'Etat en vue de la résolution de ce conflit. Le Président de la République peut également saisir la Maison des Chefs pour consultation en cas de crise ou de menace à la paix et à la sécurité sur le territoire. Il est possible de croire que si la *Maison des Chefs* avait une telle compétence, plusieurs crises ou conflits auraient pu être évités au Cameroun ou en Afrique. Deux types de crises majeures menacent la stabilité de l'Afrique subsaharienne. Il s'agit des crises intercommunautaires ou des crises sécessionnistes. Ces crises prennent de l'ampleur ou de l'envergure parce que les mécanismes endogènes de résolutions de conflits sont inefficaces. L'institutionnalisation de la *Maison des Chefs* pourrait aider à prévenir et à résoudre ces différentes crises s'il y a une volonté politique de travailler avec cette institution traditionnelle.

Qu'en est-il des réformes au plan légal et réglementaire ?

2. Révision nécessaire du cadre législatif et réglementaire du statut des chefferies traditionnelles

Les instruments législatifs et réglementaires, qui régissent actuellement les chefferies traditionnelles au Cameroun, limitent les pouvoirs des autorités traditionnelles. Il est donc urgent de réformer ces textes juridiques pour pouvoir leur permettre de jouer un rôle clé dans le dispositif de paix et de sécurité au Cameroun. Au moins deux (02) grands types de réformes doivent être fait sur les plans législatifs et réglementaires.

Premièrement, il faut changer le mode de désignation du chef traditionnel. Selon l'article 15 du décret n°77/245 du 15 juillet 1977, les chefs de premier degré « *sont désignés par le premier ministre, ceux de 2^{ème} degré par le ministre de*

l'administration territoriale et ceux de 3ème degré par le préfet ». Le législateur dispose également que toute contestation liée à la désignation d'un chef est portée devant l'autorité investie du pouvoir de désignation qui se prononce en premier et en dernier ressort¹. On voit très bien que le chef traditionnel est dépouillé totalement de son autorité à travers ce texte réglementaire. Il est alors envisageable d'exclure l'administration dans le mode de désignation des chefs traditionnels en permettant l'observation stricte des règles coutumières dans leur désignation. Aussi, les chefs traditionnels sont, en principe, choisis au sein des familles appelées à exercer coutumièrement le commandement traditionnel. Le chef peut alors être désigné par le Conseil de notables selon les règles coutumières propres à la communauté. En cas de contestation, seuls les us et coutumes de la communauté s'appliquent pour trancher le litige. Au Ghana par exemple, un chef est choisi après une sélection sévère entre frères et cousins, et une consultation large auprès des chefs de lignage, à qui il revient de s'enquérir de l'accord du peuple sur les noms de favoris².

Secondement, il faut revoir les mécanismes de financement des chefferies traditionnelles. Au premier abord, il est judicieux d'instaurer une subvention publique pour les chefferies traditionnelles. Au lieu de verser une indemnité salariale aux chefs traditionnels, ils devraient recevoir plutôt une subvention publique. Cette subvention peut être directement votée par le parlement. Ceci pourrait contribuer à la sauvegarde de l'intégrité, l'autonomie et la sacralité des chefferies traditionnelles. Les chefs traditionnels exercent une mission de service public. La subvention publique leur permettra d'accomplir les fonctions constitutionnelles et légales qui leurs sont confiées notamment sur le plan de la paix et de la sécurité. Ensuite, il faut créer des impôts et taxes au profit du fonctionnement des chefferies traditionnelles. En République ghanéenne, les revenus d'une chefferie proviennent de diverses sources : les frais de justice, le

¹ Voir article 16 du décret n°77/245 du 15 juillet 1977.

² P. JACQUEMOT, « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine Afrique*, n° 221, 2007, p. 61.

produit d'amendes, des royalties et les marges sur certaines activités commerciales. Ils peuvent gérer un ensemble de procédures juridiques, sur le foncier, sur les affaires civiles¹...

L'analyse ci-dessus a permis de démontrer que les réformes normatives mises en place concernant les pouvoirs des chefferies traditionnelles en matière de paix et de sécurité n'ont pas été suffisantes. C'est la raison pour laquelle il faudrait renforcer ces différentes réformes normatives. Une étude comparative a permis de suggérer des modèles d'autres pays à travers le monde entier. Il est effectivement plus que nécessaire d'envisager des réformes au plan politico-institutionnel afin de permettre aux chefferies traditionnelles de jouer un rôle efficace en matière de paix et de sécurité au Cameroun.

II. Réforme politico-institutionnelle des pouvoirs des Chefferies traditionnelles

La place des chefferies traditionnelles au sein des organes de prises de décision est indéniable au Cameroun. Cependant, cette place reste mitigée au regard d'une forte instrumentalisation de la participation des chefs traditionnels. D'où des réformes importantes. Il est donc primordial de considérer le statut politico-institutionnel actuel des chefferies traditionnelles comme un véritable paradoxe d'une part **(A)** et d'autre part, faire des perspectives d'amélioration de la place politico-institutionnelle des chefferies traditionnelles **(B)**.

A. Statut politico-institutionnel actuel des chefferies traditionnelles : un véritable paradoxe

Le statut des chefferies traditionnelles au plan politico-institutionnel est paradoxal en ce moment, car il y a une certaine participation des chefferies traditionnelles dans les instances de prise de décisions **(1)** tandis qu'une telle participation est souvent piégée par le pouvoir **(2)**.

¹ *Ibidem.*

1. Une certaine participation des chefferies traditionnelles dans les instances de prise de décisions

Au Cameroun, comme dans la plupart des pays africains, la modernisation de l'administration publique a permis d'accroître la participation des chefs traditionnels au sein des organes du pouvoir. Depuis les années 1990, les chefferies traditionnelles ont conservé un rôle manifeste dans la vie politique au Cameroun, comme ailleurs en Afrique. De plus, au cours des dernières années, elles sont devenues l'un des groupes d'intérêt les plus organisés, et les plus bruyants. Ce rôle central a donné à quelques chefs traditionnels influents la vedette dans la vie politique régionale et nationale tout à la fois. Dans l'architecture au sommet de l'Etat, les fonctions de premier plan sont occupées par de personnes qui sont aussi des chefs traditionnels. A titre d'illustration, le Lamido de Rey-Bouba Aboubakary Abdoulaye est le Premier Vice-Président du Sénat au Cameroun ; Chief Joseph Dion Ngute est le Premier Ministre, Chef du Gouvernement ; Sa Majesté Cavaye Yeguie Djibril est le Président de l'Assemblée Nationale ; Sa Majesté Jacques Fame Ndongo, Ministre d'Etat chargé de l'Enseignement supérieur, ainsi que le Président Paul BIYA qui porte le titre traditionnel de « Nomgui ». Cela leur permet d'influer au plus haut niveau sur les décisions politiques, précisément celles qui concernent la paix et la sécurité. En plus de cela, les chefs traditionnels participent aux processus électoraux en tant qu'électeur, candidat ou membre des commissions mixtes électorales. Ils participent également à la gestion du foncier.

2. Une participation piégée par le pouvoir politique

La participation des chefferies traditionnelles au sein des structures de l'Etat peut être piégée par le pouvoir politique. Il est important de souligner que les chefferies traditionnelles peuvent être affaiblies par le pouvoir politique en place, car certains avantages ou privilèges, qui leur sont accordés, sont très souvent utilisés comme des instruments ou moyens de subordination, d'aliénation et d'instrumentalisation des chefs traditionnels.

La nomination des chefs traditionnels à des fonctions publiques ou politiques a contribué à fragiliser la haute stature de la chefferie traditionnelle à travers une grande instrumentalisation de ces dernières. Trois conséquences peuvent être liées à la nomination des chefs traditionnels aux postes de gouvernance. Comme première conséquence, la nomination des chefs traditionnels à des fonctions politiques ou publiques a occasionné la délégitimation des chefs traditionnels. L'autorité du chef est fondée sur le sacré. C'est le leader charismatique du groupe. Il a des pouvoirs politiques, économiques, culturels et administratifs sur son groupement. Pour garder son autorité dans sa communauté ou son royaume, le chef doit garder une certaine neutralité politique. Cette neutralité est d'ailleurs importante pour garder une cohésion au sein du groupe. Or, la nomination du chef à un poste administratif ou politique provoque la perte pour le chef de son autorité sacrale. Il peut être considéré comme un partisan d'un parti politique ou d'un système politique, un membre d'un groupe d'intérêts, un membre d'un lobby, etc.

Ensuite, la nomination des chefs traditionnels à des fonctions politiques vise à les transformer en troupes électoraux. Autrement dit, ils servent d'instruments pour des campagnes ou de fraudes électorales. Les chefs traditionnels sont souvent cooptés au sein de l'appareil de l'Etat non pas en raison de leur contribution à l'évolution de leur territoire mais pour des questions électoralistes. Ils deviennent des machines électorales. En fait, une fois nommée, le chef traditionnel devient un instrument politique important. Il peut d'abord être utilisé comme un outil de légitimation du politique au sein de la communauté. Dans ce cas-là, son image peut permettre de légitimer le parti politique qui l'a coopté dans son appareil. Le fait pour le chef traditionnel d'être un membre du gouvernement laisse croire que le pouvoir politique a été adoubé par la communauté. Celui-ci va ensuite user de son autorité sacrée et atemporelle pour faire engranger des victoires au parti politique ou au groupe d'intérêt qui l'a coopté.

Enfin, la nomination des chefs traditionnels peut être utilisée comme un moyen de contrôle de ces derniers par le régime en place. Avec certitude, les chefs traditionnels occupent de plus en plus d'importantes fonctions en tant que

politiciens, hauts fonctionnaires ou entrepreneurs. Ces fonctions ont contribué à renforcer leur notoriété, leur prestige au sein des populations. De plus, grâce aux liens qu'ils tissent avec les sphères du pouvoir, ces chefs ont pu user de leur influence pour apporter des projets de développements ou résoudre des conflits entre l'administration et leurs populations. Cependant, l'histoire a souvent montré que ces chefferies traditionnelles ont souvent une marge de manœuvre limitée à cause des relations ou des intérêts avec le pouvoir. En sus, les chefferies traditionnelles sont souvent contestées par une partie de la population qui ne partage pas la même idéologie

Une fois nommés ou élus à des postes électifs ou administratifs, les chefs traditionnels restent des suppôts du régime en place. Ils perdent souvent leur neutralité politique, ce qui entraîne la remise en cause de leur légitimité en tant qu'autorité morale, culturelle ou culturelle.

Au-delà de la nomination des autorités traditionnelles à des fonctions politiques et administratives au sein de la sphère étatique, l'on observe également que des hommes politiques, hauts fonctionnaires et personnalités publiques cherchent à infiltrer les chefferies traditionnelles soit en devenant eux aussi des chefs ou alors à occuper de hautes fonctions au sein desdites chefferies. On assiste donc à un phénomène récurrent de chefs illégitimes au Cameroun. Dans une déclaration publique, Sa Majesté Jean-Rameau Sokoudjou, Roi des Bamendjou et Doyen des Chefs traditionnels au Cameroun affirme que : « Je dis à chaque occasion qu'on nait chef, on ne fabrique pas les chefs et c'est à cause de ces chefs fabriqués que j'ai eu à dire que 90 % des chefs à l'Ouest Cameroun sont illégitimes »¹. Cette infiltration de l'élite politique dans les chefferies banalise le statut de la chefferie traditionnelle.

¹ Cité dans le journal camerounais en ligne Lebledparle.com, disponible à l'adresse : <https://www.lebledparle.com/revelation-de-s-m-jean-rameau-sokoudjou-65-ans-de-regne-90-des-chefs-a-l-ouest-cameroun-sont-illegitimes/>, (consulté le 10.06.2025).

B. Perspectives d'amélioration de la place politico-institutionnelle des chefferies traditionnelles

En termes de perspectives, il serait alors urgent de faire évoluer la place institutionnelle de la chefferie traditionnelle de l'auxiliariat au partenariat (1) et de renforcer la fonction politique et sociale de la chefferie traditionnelle au sein de l'Etat (2).

1. Evolution de la place institutionnelle de la chefferie traditionnelle : passage de l'auxiliariat au partenariat

L'organisation administrative est semblable à celle de l'organisation traditionnelle : État (régions et communes avec également ses chefs et ses ministres), citoyens, quartiers ou villages, unités, districts ou communautés urbaines, assemblées, régions. L'intégration des chefs traditionnels au sein des structures de pouvoirs peut être sujette à question : faut-il accorder aux chefs ces places qu'ils n'ont pas le droit de conquérir par l'élection ? Censés avoir une certaine neutralité, peuvent-ils jouir néanmoins d'un statut privilégié dans les institutions ? Joseph R.-A. Ayee pèse le pour et le contre et conclut à la nécessité de leur participation pleine et entière : « les institutions de la chefferie sont politiques, et comme les Assemblées de district sont engagées dans le processus du changement social qui réclame la participation de tous les décideurs, les chefs doivent être inclus »¹.

Depuis fort longtemps, les chefs traditionnels sont utilisés par l'administration pour administrer les territoires. A l'époque coloniale, ces chefs étaient considérés comme des valets de l'administration². Les titres de chef indigène qui étaient distribués à l'époque rendaient compte non pas de rapports entre ces autorités et les populations, mais de ceux qu'ils devraient désormais entretenir avec le nouveau maître,

¹ J. R.A. AYEE, "Some Thoughts on the Institutional Representation of Chiefs," in I. K. ODOEI et A. K. AWE-DOBA, *Chieftancy in Ghana, Culture, Governance, and Development*, Accra, Sub-Saharan Publishers, 2006, p. 61

² Cf. l'arrêté colonial de 1933 portant statut des chefs indigènes.

le colon. Cette position des chefs traditionnels a continué à l'époque postcoloniale.

Aujourd'hui, il est urgent de changer cette perception péjorative des chefs traditionnels comme des agents subalternes au pouvoir étatique. Ils doivent alors évoluer du statut d'auxiliaire à celui de partenaire à part entière de l'administration.

Avec le nouveau statut de collaborateur de l'administration, les chefs peuvent être présents dans les dispositifs locaux de gouvernance. Les communes et les régions peuvent avoir en leur sein des assemblées électives (composées des élus locaux) et des assemblées non électives (composées des représentants des commandements traditionnels). Cette innovation peut être judicieuse car, les citoyens sont plus enclins à consulter les chefs traditionnels qu'à rencontrer les fonctionnaires ou les élus pour poser leurs problèmes, émettre des sollicitations. De plus, étant plus proche des populations locales, l'autorité traditionnelle cerne mieux les problèmes de ses sujets que les représentants des organes politiques élus ou des structures administratives qui sont perçus à leurs yeux comme des bureaucrates. Cela semble particulièrement probant quant à la perception de la misère. Les bureaucrates et les élus locaux évaluent mal les besoins et choisissent des solutions qui ne sont pas une priorité pour les populations locales.

L'on propose par exemple que les chefs du commandement traditionnels soient représentés au moins à 30% dans les conseils régionaux et municipaux. En sus, il est important que les chefs soient représentés dans les exécutifs des collectivités territoriales décentralisées.

2. Renforcement de la fonction politique et sociale de la chefferie traditionnelle au sein de l'Etat

Les chefferies traditionnelles ne sont pas seulement un phénomène propre à l'Afrique. Même en Occident, de telles structures existent encore. Sauf que contrairement à l'Afrique où on semble encore considérer la chefferie comme du folklore, les pays occidentaux ont pris de l'avance sur cette question en accordant une large autonomie aux entités

traditionnelles. Ainsi, plusieurs pays ont su intégrer les systèmes coutumiers au sein de leurs ordres juridictionnels. A titre d'illustration, au Canada, les droits de « *peuples autochtones* » sont protégés et des lois visant à l'autonomie gouvernementale de ces peuples leur permettent d'appliquer leur droit coutumier au sein de leurs communautés¹. En Australie, par exemple, la reconnaissance d'un titre foncier dit « *indigène* » a permis aux natifs aborigènes de faire reconnaître leur droit à la terre². En France, il s'agit de la question kanak, en Nouvelle Calédonie³. Ces derniers, suite aux Accords de Nouméa de 1998, ont ainsi été intégrés dans le processus de décision les concernant, par le biais, entre autres, d'un Sénat coutumier⁴. Les membres de ce Sénat coutumier sont choisis selon la coutume de leur communauté⁵. Le droit coutumier est également reconnu dans la résolution des litiges civils.

Au Cameroun, la participation des chefs traditionnels au sein des instances de prises de décisions politico-sociales est beaucoup plus informelle qu'officielle. Il est alors important de formaliser cette participation afin qu'elle devienne effective.

La loi peut attribuer spécifiquement des fonctions en matière de paix et de sécurité aux chefferies traditionnelles. Les chefs traditionnels peuvent organiser des actions sensibilisation et d'éducation des populations en matière de paix et de sécurité. A ce titre, ils peuvent organiser des activités telles que l'éducation populaire, les foras, les cadres de concertation multi-acteurs, les chefs traditionnels peuvent aussi organiser des séances, activités de formation, publication d'ouvrages ou de manuels éducatifs, colloques, conférences-débats, école sous l'arbre, actions de communication, les conférences de presse, les films, les séries, les groupes de réflexion, les centres de recherche, etc. Ensuite, les chefs traditionnels doivent avoir des pouvoirs formels en matière de résolution des conflits. A titre de rappel,

¹ C. SALCEDO, « Le statut constitutionnel des chefs traditionnels en Afrique du Sud », *op.cit.*, p.445.

² *Idem.*

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

l'on a proposé au titre précédent qu'il était nécessaire de créer une maison des chefs ou une house of chiefs. Il sera donc nécessaire de doter cette institution des pouvoirs spécifiques en matière de paix et de sécurité. Par exemple, l'on peut créer au niveau régional et communal, une maison des chefs dont la mission est de promouvoir le multiculturalisme, la cohésion sociale et la paix.

A titre d'illustration, on note que certaines chefferies septentrionales et de l'Ouest (Noun) ont des fonctions sur le plan sécuritaire, notamment en matière de prévention et de gestion des conflits. Le Lamidat de Rey-Bouba, une chefferie traditionnelle située dans la commune de Rey-Bouba (Région du Nord), est extrêmement puissant¹. Il applique sa justice et détient sa propre prison. Cette communautarisation de la sécurité n'implique pas pour autant la perte des capacités de contrôle de l'Etat, mais son redéploiement, c'est-à-dire une reformulation du monopole de l'État sur la violence par une forme de délégation ou de « décharge » à des relais coutumiers de l'administration².

Par ailleurs, les problèmes de litiges fonciers sont très souvent source de conflits entre les individus ou au niveau intercommunautaire. En zone rurale les litiges fonciers doivent être portés en premier lieu devant l'autorité traditionnelle, avant toute saisine d'un tribunal³. La démarche vise à décongestionner les tribunaux d'un important volume de litiges fonciers à l'origine des tensions familiales et inter-tribales⁴. En matière de prévention des conflits, de préservation de la paix et de la cohésion sociale, le chef traditionnel dispose en effet du pouvoir de conciliation des parties en matière coutumière, civile et de transactions foncières, et règle selon la coutume, l'utilisation par les familles ou les individus des terres de cultures et des espaces pastoraux sur lesquelles la communauté coutumière et traditionnelle dont il a la charge possède des droits

¹ L. KOUNGOU, « La gouvernance du secteur de la sécurité au Cameroun. Quel rôle pour les organisations de la société civile ? », *Op.cit.*, p.15.

² *Idem.*

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

coutumiers reconnus, sans préjudices des dispositions du code foncier - aujourd'hui obsolète (en vigueur depuis 1974)¹.

Conclusion

Aux termes de la présente analyse, la principale question de cette étude était la suivante : quel peut être le lien entre la réforme administrative des pouvoirs des chefferies traditionnelles et la consolidation de la paix et la sécurité en Afrique ? L'on a soutenu l'idée qu'il est plausible d'affirmer que la réforme normative et politico-institutionnelle des chefferies traditionnelles peut contribuer efficacement à la consolidation de la paix et de sécurité en Afrique. La chefferie traditionnelle se définit comme un groupe d'individus dont les membres sont liés les uns aux autres par des solidarités anthropologiques voire communautaires. Par suite, la chefferie, au-delà du chef lui-même, est un groupement d'hommes et de femmes qui ont en commun le rattachement à un territoire donné et partageant les mêmes us et coutumes.

L'analyse a porté sur le territoire camerounais, mais elle fait usage du droit comparé. Cela a d'ailleurs apporté une richesse à l'étude. Ainsi, l'on a vu que les pays comme le Canada, l'Australie, la Côte d'Ivoire ou le Ghana ont connu des avancées notables en matière de cohésion entre les chefferies traditionnelles et l'Etat. La réflexion s'étale de la période 1990 à nos jours.

La chefferie traditionnelle joue un rôle stratégique dans la prévention des conflits et la sécurité de proximité. L'on peut souligner qu'après avoir perdu la quasi-totalité de leurs pouvoirs avec l'arrivée du colon en Afrique, les chefferies traditionnelles ont vu leur statut évolué au Cameroun. Cette évolution est dû aux mutations internationales et internes, aux contraintes liées aux diverses crises traversées par le continent africain et au leadership des chefs traditionnels eux-mêmes qui ont su conserver leurs traditions.

Au plan constitutionnel, l'on note qu'avec le nouveau constitutionnalisme, le constituant camerounais, comme dans

¹ L. KOUNGOU, « La gouvernance du secteur de la sécurité au Cameroun. Quel rôle pour les organisations de la société civile ? », *Op.cit.*, p.15.

la plupart des États d'Afrique, a redonné à cet organe, présenté comme incontournable dans la vie institutionnelle, ses lettres de noblesse à travers la construction d'une identité¹. Ainsi, le Préambule de la Constitution du 18 janvier 1996 dispose que l'Etat « *reconnait et protège les valeurs traditionnelles* ». A travers cette disposition, la chefferie reste consacrée constitutionnellement comme une organisation dont les valeurs doivent être protégées par les textes juridiques au Cameroun. Cette reconnaissance a été renforcée au plan réglementaire.

Les différentes propositions qui ont été faites au cours de ce travail visent à corriger les imperfections qui peuvent être liées aux principales réformes engagées par le Cameroun depuis 1996 sur les réformes du statut des chefferies traditionnelles.

Cependant, la réforme normative n'a pas suffi. C'est la raison pour laquelle il faudrait une réforme politico-institutionnelle. L'objectif est de renforcer les pouvoirs de l'institution traditionnelle afin qu'elle puisse jouer un rôle efficace en matière de paix et sécurité.

Pour jouer un rôle efficace en matière de paix et de sécurité, il est important de faire passer le chef de simple auxiliaire de l'administration à un véritable partenaire de celle-ci. Il faudrait donc créer de nouvelles fonctions constitutionnelles, législatives et réglementaires pour les chefs.

Sur le plan constitutionnel, l'on peut imaginer de créer une *Maison de chef* avec des fonctions en matière de paix et de sécurité. Au stade actuel, les chefs participent à la gestion de l'Etat. Ils le font soit à travers des hautes fonctions qu'ils occupent ou alors au Sénat où ils sont représentés au sein du collège électoral des sénateurs². Néanmoins, l'on a fait le constat selon lequel cette participation des chefs traditionnels

¹ A. DOUNIAN, « L'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Etude à partir de quelques Etats d'Afrique », *Jus politicum*, n° 28 [http://juspolicum.com/article/L-identite-du-chef-traditionnel-dans-le-nouveau-constitutionnalisme-en-Afrique-Etude-a-partir-de-quelques-Etats-d-Afrique 1476.html], (consulté le 02 janvier 2023).

² Cf. article 57 al. 2 de la loi constitutionnelle n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 Juin 1972.

était instrumentalisée par le pouvoir politique. Elle rend encore les chefs plus dépendants. De plus, le chef est considéré comme une machine électorale dont le rôle ultime est d'attirer une foule d'électeurs. Il s'agit alors d'un instrument de légitimation du pouvoir politique.

Il faut alors imaginer d'autres formes de participation des chefferies traditionnelles à la gestion du pouvoir. Au lieu d'être nommé par le pouvoir central, il peut être mis sur pied certains dispositifs nationaux et locaux de gestion de pouvoir. Par exemple, il conviendrait de créer une chambre des chefs avec des pouvoirs constitutionnels en matière de paix et de sécurité. Il en est de même de la création des structures au sein des collectivités territoriales décentralisées.

Au-delà de tout ce qui précède, toute réforme aussi judicieuse qu'elle soit ne devrait pas être faite dans un élan d'enthousiasme exagéré. En effet, si la réforme des chefferies traditionnelles reste indispensable pour consolider la paix et la sécurité en Afrique, il faut un minimum de précaution et de prudence. Il est toujours important d'avoir des réformes réfléchies, car les chefferies traditionnelles ne sont pas elles-mêmes exemptes de critiques. Au moins deux lui sont souvent faites. Premièrement, les chefs eux-mêmes sont souvent critiqués pour servir d'abord leur intérêt personnel dans la gestion des affaires. Secondement, ces chefferies présentent le risque de s'ériger en instruments centraux dans la perpétuation de la violence. Quelle forme de société nouvelle faut-il pour l'Afrique ? Comment peut-on créer une forme d'Etat qui construit un équilibre entre l'autorité de l'Etat et l'autorité traditionnelle de manière à être au service des citoyens ?

Bibliographie indicative

1. Ouvrages

D. BOUEM à TCHOYI et St. Cl. M'BAFOU (dir.), *50 ans de réforme de l'Etat au Cameroun : stratégies, bilans et perspectives*, Yaoundé, L'Harmattan Cameroun, 2013.

J.-L. ATANGANA AMOUGOU, *La Constitution de la République du Cameroun : commentaire article par article*, Paris, L'Harmattan, 2025, 1248.

J.-E. PONDI, *Citoyenneté et pouvoir politique en Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 2016.

MBOG BASSONG, *Les fondements de l'état de droit en Afrique précoloniale*, Paris, Harmattan, 2007.

V. de P. NDOUGSA, *Les chefferies traditionnelles Beti au Cameroun*, Yaoundé, L'Harmattan Cameroun, 2018.

2. Articles scientifiques

A. DOUNIAN, « l'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Etude à partir de quelques Etats d'Afrique », *Jus Politicum*, n° 28 [<http://juspoliticum.com/article/L-identite-du-chef-traditionnel-dans-le-nouveau-constitutionnalisme-en-Afrique-Etude-a-partir-de-quelques-Etats-d-Afrique-1476.html>], (consulté le 02 janvier 2023) ;

C.-H. PERROT, « Les autorités traditionnelles et l'État moderne en Afrique Subsaharienne au début du XXIE Siècle », *Cadernos de Estudos Africanos [En ligne]*, 16/17 | 2009, mis en ligne le 22 juillet 2012, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cea/179> ; DOI : 10.4000/cea.179, pp. 15-33 ;

C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *Africa Development*, Vol. XXV, Nos. 3 & 4, 2000, pp.77-118 ;

C. SALCEDO, « Le statut constitutionnel des chefs traditionnels en Afrique du Sud », *Dans Revue française de droit constitutionnel* 2014/2 (n° 98), pp. 445 à 466, (consulté le 16 février 2023) ;

I. MOUCHE, « Autorités traditionnelles, multipartisme et gouvernance au Cameroun », *Afrique et Développement*, Vol. XXX, N°4, 2005, pp. 1 à 29.

J. R.A. AYEE, "Some Thoughts on the Institutional Representation of Chiefs," in Irene K. Odotei et Albert K. Awedoba, *Chieftancy in Ghana, Culture, Governance, and Development*, Accra, Sub-Saharan Publishers, 2006.

M. NEVES, « Du pluralisme juridique au mélange social : le problème du manque d'identité/autonomie de la (des) sphère (s) juridique (s) dans la modernité périphérique et ses implications en Amérique Latine », *R.I.E.J.*, 2004.44, pp. 179 à 211 ;

H. M. G. OUEDRAOGO, « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », *Mondes en développement* n° 133, 2006, pp. 9 à 29

M. J. MAHIER BAH, C. L. K. EBEN-EZER, C. S. GADE, « La chefferie traditionnelle à l'épreuve des mutations et compétitions politiques en Côte d'Ivoire : cas de Kéibly dans la sous-préfecture de Boléquin en pays Wê », *Autrepart 2018/2* (N° 86), pp 125-138 (consulté le 16 février 2023) ;

S. LE GOURIELLEC, « Crise de l'État ou dans l'État ? Réflexions sur la prolongation des conflits dans la Corne de l'Afrique », *Revue Défense Nationale* 2016/7 (N° 792), pp. 139 à 144.

P. JACQUEMOT, « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine Afrique*, n° 221, 2007, pp. 55 à 74.

T. BAH, « Frontières, guerre et paix dans l'Afrique précoloniale : l'exemple des chefferies Bamiléké et du royaume Bamum dans l'Ouest-Cameroun », *Des frontières en Afrique du XII^e au XX^e siècle*, UNESCO, Bamako, 1999, pp.146-158.

**Publications de la Fondation Raponda-Walker
pour la Science et la Culture**

CHEZ D'AUTRES EDITEURS

- 01. *Les Plantes Utiles du Gabon***, André RAPONDA-WALKER et Roger SILLANS, 1961 ; coédition Sépia-Raponda-Walker-Centre Saint-Exupéry, Libreville (Gabon), 1996, 614 pages, ISBN 2-907888-69-2
- 02. *Contes Gabonais***, André RAPONDA-WALKER 1953, 1962, Présence Africaine-Classiques Africains, 1993, 492 pages, ISBN 2-7087-0571-7
- 03. *Rites et croyances des peuples du Gabon***, André RAPONDA-WALKER et Roger SILLANS, Présence africaine, 1962, 1983, 1995, 379 pages, ISBN 2-7087-0596-2
- 04. *Dictionnaire Mpongwè-Français***, André RAPONDA-WALKER, 1934, coédition Classiques Africains - Éditions Raponda-Walker Raponda-Walker, 660 pages ISBN 2-85049-656-1
- 05. *Dictionnaire Français-Mpongwè***, André RAPONDA-WALKER, coédition Classiques Africains - Éditions Raponda-Walker, 774 pages, ISBN 2-85049-657-X
- 06. *Souvenirs d'un nonagénaire***, André RAPONDA-WALKER Classiques Africains, Versailles, 1993, 224 pages, 2-85049-573-5
- 07. *3.000 Proverbes gabonais*** (multilingue), André RAPONDA-WALKER, Classiques Africains, Versailles, 1993, 296 pages, ISBN 2-85049-575-1
- 08. *1.500 Proverbes Devises Serments Cris de guerre et Devinettes du Gabon***, André RAPONDA-WALKER, Classiques Africains, Versailles, 1993, 216 pages, ISBN 2-85049-572-7
- 09. *Dictionnaire étymologique des noms propres gabonais***, André RAPONDA-WALKER, Classiques Africains, Versailles, 1993, 208 pages, ISBN 2-85049-574-3
- 10. *Les Tribus du Gabon***, André RAPONDA-WALKER, 1924, Classiques Africains, Versailles, 1993, 64 pages, ISBN 2-85049-576-X

AU DEPARTEMENT ÉDITIONS DE LA FONDATION RAPONDA-WALKER

HORS COLLECTIONS

- 11. *Les Langues du Gabon***, André RAPONDA-WALKER, 1998, 224 pages, ISBN 2-9510473-3-9
- 12. *La Mémoire du Gabon***, André RAPONDA-WALKER, 1998, 248 pages, ISBN 2-912776-14-7
- 13. *Au pays des Tsogo***, André RAPONDA-WALKER, 1910, 1998, 48 pages, ISBN 2-912776-02-3
- 14. *Éléments de grammaire fang***, André RAPONDA-WALKER, 1998, 80 pages, ISBN 2-912776-04-X
- 15. *Éléments de grammaire ghetsohö***, André RAPONDA-WALKER, 1998, 67 pages, ISBN 2-912776-06-8
- 16. *Éléments de grammaire gisira***, André RAPONDA-WALKER, 1998, 70 pages, ISBN 2-912776-03-1
- 17. *Éléments de grammaire ébongué***, André RAPONDA-WALKER, 1998, 67 pages, ISBN 2-912776-06-6
- 18. *Rapidolangue I niveau I volume 1***, Collectif Fondation Raponda-Walker, 1996, 200 pages, ISBN 2-912776-07-4
- 19. *Rapidolangue I, niveau 1 volume 2***, Collectif Fondation Raponda-Walker, 1998, 148 pages, 2-912776-07-4

20. **Rapidolangue II Niveau 2, volume A**, Collectif Fondation Raponda-Walker, 1998, 232 pages, ISBN 2-912776-15-5
21. **Rapidolangue II Niveau 2, volume B**, Collectif Fondation Raponda-Walker, 1998, 156 pages, ISBN 2-912776-16-3
22. **Les Adyumba du Gabon (De la petite valise de Nènè)**, Albert Alewina CHAVIHOT, 1999, 196 pages, ISBN 2-912776-18-X
23. **Mumbwanga, (récit épique)**, Jérôme T. KWENZI MIKALA, 1998, 212 pages, ISBN 2-9510473-1-2
24. **Parémies d'Afrique Centrale (proverbes et sentences)**, (bilingue) Jérôme T. KWENZI MIKALA, 1996, 62 pages, ISBN 2-9510473-2-0
25. **Album du 150e anniversaire de l'Église catholique**, Jacques HUBERT, 1998, 84 pages, 2-912776-09-0
26. **Proverbios adagios y refranes fang** (espagnol), Federico ABAGA ONDO, 1998, 96 pages, ISBN 2-9510473-8-X
27. **Akoma Mba ante el tribunal de Dios**, (espagnol), EYI NCOGO, 1997, 202 pages, ISBN 2-912776-00-7
28. **Mbuandong el antropófago**, EYI NCOGO, 1997, 200 pages, ISBN 2-912776-01-5
29. **Pionnier d'un autre âge**, André Raponda-Walker (théâtre), Jacques HUBERT et Nicaise NGUIESSI, 1998, 42 pages, ISBN 2-912776-11-2

DANS LES COLLECTIONS

COLLECTION " JAUNE " (" HOMMES ET SOCIÉTÉS ")

30. **Les peuples du Gabon occidental 1839-1914**, Angès RATANGA ATOZ, 1999, 359 pages, ISBN 2-912776-17-1
31. **Petites misères et grand silence, culture et élites au Gabon**, Luc NGOWET, 2001, 156 pages, ISBN 2-912776-24-4
32. **Notes d'histoire du Gabon**, André RAPONDA-WALKER, 1960, 1996, 368 pages, ISBN 2-9510473-0-4.
33. **Il était une fois les langues gabonaises**, Daniel Franck IDIATA, 2002, 104 pages, ISBN 2-9127766-28-7
34. **Écrits ethnographiques**, Léon MBA, 2002, 125 pages, ISBN 2-9127766-25-2
35. **Rites traditionnels d'Afrique, Approche pour une théologie liturgique inculturée**, Jacques HUBERT, coédition Raponda-Walker - L'Harmattan - Ndzé, 2002, 180 pages, ISBN 2-912776-32-5
36. **Exchorésis, Revue Africaine de Philosophie** (U.O.B. Libreville-Gabon) n° 1, vol. 1, 2002, 163 pages, ISBN 2-912776-33-3
37. **Revue semestrielle de l'Institut de Recherches en Sciences humaines**, l'IRSH (Gabon) n° 6, vol. 6, 2002, 232 pages, ISBN 2-912776-34-1
38. **La chanson gabonaise d'hier et d'aujourd'hui (cinquante ans de musique moderne gabonaise)**, Hugues Gatién MATSAHANGA, 2002, 158 pages, ISBN 2-912776-37-6
39. **Arts premiers du Gabon (sculptures célèbres)**, Robert ORANGO-BERRE, 2002, 212 pages, ISBN 2-912776-38-4
40. **Principes de l'oralistique (méthodologie des sources orales)**, Nicolas METEGUE N'NAH, coéditions Raponda-Walker / C.E.R.G.E.P, 2003, 64 pages, ISBN 2-912776-41-4
41. **Lexique Pove-Français/Français-Pove**, Roger MICKALA MANFOUMBI, 2004, 761 pages, ISBN 2-912776-43-0
42. **Exchorésis, Revue Africaine de Philosophie** (U.O.B. Libreville-Gabon) n° 2, vol. 2, 2004, 191 pages, ISBN 2-912776-44-9

43. *L'Afrique existe-t-elle ? À propos d'un malentendu persistant sur l'identité*. Guy ROSSATANGA-RIGNAULT et Flavien ENONGOUE, 2006, 127 pages, ISBN 2-912776-61-9
44. *La commune de Ngouoni dans le Haut-Ogooué*, Solange OLIGUI, 2007, 212 pages, ISBN 2-912776-67-8
45. *Le travail du Blanc ne finit jamais. L'Africain, le temps et le travail moderne*, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2007, 127 pages, ISBN 978-2-912776-64-3
46. *Rapidolangué. Méthode d'apprentissage des langues gabonaises. Volume A1 (Fang, Inzébi, Leembama, Omyènè, Yipunu)*, Collectif Raponda-Walker, 2007, 203 pages, ISBN 2-912776-68-6
47. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 1, 2007, « Identité, identités »*, 200 pages, ISBN 978-2-912776-70-9
48. *Essai sur les constituants syntaxiques du fang ntumu*, Pierre ONDO MEBIAME, 2008, 287 pages, ISBN 978-2-912776-71-6
49. *Notes d'histoire du Gabon*, André RAPONDA-WALKER, 2008, 248 pages, ISBN 978-2-912776-76-1
50. *Toponymies gabonaises. Les noms de lieux dans l'Estuaire et le Fernan-Vaz*, André RAPONDA-WALKER, 2008, 151 pages, ISBN 978-2-912776-77-8
51. *Éléments de grammaire des langues gabonaises (Ghetsogho, Ebongué, Fang, Gisira)*, André RAPONDA-WALKER, 2008, 51 pages, ISBN 978-2-912776-78-5
52. *Proverbes et dictons des Punu du Gabon*, NZA-MATEKI, 2008, 94 pages, ISBN 978-2-912776-79-2
53. *Créations littéraires et artistiques au Gabon. Les savoirs à l'œuvre*, sous la direction de S. RENOMBO et S. MBONDOBARI, 2008, 402 pages, ISBN 978-2-912776-81-5
54. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 2. Volume A., 2008, « L'homme et la maladie »*, 350 pages, ISBN 978-2-912776-83-9
55. *Les peuples du Gabon occidental 1839-1914*, 2^e édition, Angès RATANGA ATOZ, 2009, 359 pages, ISBN 978-2-912776-89-1
56. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 3, 2009, « L'Afrique et le monde. L'Afrique dans le monde »*, 210 pages, ISBN 978-2-912776-94-5
57. *On est ensemble ! 852 mots pour comprendre le français du Gabon*, Lucien DITOUYOU, 2009, 154 pages, ISBN 978-2-912776-90-7
58. *Ezélé ! Pierre Akéndengué, un cri de liberté*, Guy Steve TOURE RETONDAH, 2012, 189 pages, ISBN : 978-2-912776-95-2
59. *Dictionnaire étymologique des noms propres gabonais*, André RAPONDA-WALKER, 2^e édition, 2010, 208 pages, ISBN : 978-2-912776-96-9
60. *3.000 Proverbes gabonais* (multilingue), André RAPONDA-WALKER, 2^e édition, 2010, 296 pages, ISBN : 978-2-912776-97-6
61. *Dictionnaire Yilumbu-Français*, Paul Achille MAVOUNGOU et Bernard PLUMEL, 2010, 802 pages, ISBN : 978-2-912776-98-3
62. *Rites et croyances des peuples du Gabon*, André RAPONDA-WALKER et Roger SILLANS, 5^e édition, 2011, 383 pages, ISBN 978-2-35495-001-9
63. *Mélanges offerts au professeur Martin Alihanga*, Collectif, 2011, 383 pages, ISBN 978-2-35495-002-6
64. *Patrimoine(s) et dynamique(s). Revue du Laboratoire Universitaire de la Tradition orale et des Dynamiques Contemporaines, N° 1., 2011, « Aux sources de la tradition »*, 295 pages, ISBN 978-2-35495-003-3
65. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 4., 2010, « L'Afrique et le monde, l'Afrique dans le monde »*, 350 pages, ISBN 978-2-35495-004-0

66. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 2. Volume B., 2012, « L'homme et la maladie »*, 200 pages, ISBN 978-2-35495-007-1
67. *Dictionnaire Français-Omyènè. Omyènè-Français*, André RAPONDA- WALKER, 2012, 1412 pages, ISBN 978-2-35495-008-8
68. *La grammaire française. Comment je l'enseigne*, Dieudonné MFOULOU-NKALA, 2012, 168 pages, ISBN : 978-2-35495-010-1
69. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 5., 2011, « Le nom »*, 190 pages, ISBN 978-2-35495-004-0
70. *Le travail du Blanc ne finit jamais. L'Africain, le temps et le travail moderne*, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2007, 127 pages, ISBN 978-2-35495-014-9
71. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 6., 2014, « La fabrique du droit en Afrique*, 608 pages, ISBN 978-2-35495-020-0
72. *Les grandes dates du Gabon. Abrégé chronologique illustré*, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2015, 280 pages, ISBN 978-2-35495-026-2
73. *Au petit déjeuner de l'esprit. Recueil d'articles de presse (1994-2015)*, Flavien ENONGOUE, 2015, 126 pages, ISBN 978-2-35495-027-9
74. *Rapidolangue. Méthode d'apprentissage des langues gabonaises. Volume A1 (Fang, Inzébi, Leembama, Omyènè, Yipuru)*, Collectif Raponda-Walker, 2015, 203 pages, ISBN 978-2-35495-028-6
75. *Les régions littorales du Gabon. Éléments de réflexion pour une planification stratégique*, Patrick POTTIER et alii, 2016, 420 pages, ISBN 978-2-35495-032-3
76. *Libreville, mon amie... 1841-2016*, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2016, 152 pages, ISBN 978-2-35495-031-6
77. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 7, 2017, « Les usages du droit en Afrique*, 550 pages, ISBN 978-2-35495-033-0
78. *Variations sur les langues du Gabon*, André RAPONDA-WALKER, 2018, 219 pages, ISBN 978-2-35495-036-1
79. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 8., 2018, « Le droit dans tous ses états »*, 906 pages, ISBN 978-2-35495-036-1
80. *Terre d'espérance. Hommage à Robert ZOTUMBAT*, Flavien ENONGOUE et Sylvère MBONDOBARI (sld), 2019, 266 pages, ISBN : 978-2-35495-037-8
81. *les ombres solaires. Du réalisme au roman écologique dans l'œuvre de Maurice Okoumba-Nkoghe*, Steeve R. RENOMBO et Didier TABA ODOUNGA, 2019, 266 pages, ISBN : 978-2-35495-041-5
82. *Du village traditionnel au campement urbain. Anthropologie juridique et politique de l'environnement au Gabon*, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, Paris, Éditions Descartes et Cie, Libreville, Éditions Raponda-Walker, 2019, 168 pages, ISBN 978-2-85071-037-7
83. *Notes d'histoire du Gabon*, André RAPONDA-WALKER, 2019, 248 pages, ISBN 978-2-35495-043-9
84. *Fragments de Sagesse traditionnelle du Gabon*, André RAPONDA-WALKER, 2020, 515 pages, ISBN 978-2-35495-047-7
85. *De Boston à Baraka. Un siècle de protestantisme gabonais (1842-1961)*, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2020, 364 pages, ISBN 978-2-35495-048-4
86. *Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 9, 2020, « État, nation, peuple, ethnie, religion, parti, entreprise, Facebook, WhatsApp... Comment dit-on Nous dans l'Afrique du 21^e siècle ? »*, 573 pages, ISBN 978-2-35495-050-7

87. **Philosopher aujourd'hui hors les murs. Deuxième recueil d'articles de presse (2015 - 2021)**, Flavien ENONGOUE, 2021, 120 pages, ISBN : 978-2-35495-053-8
88. **Palabres. Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 10, 2021, « Inculturation et indigénisation Dieu, l'éducation, la science et la culture en Afrique Hommage au Frère Hubert GUERINEAU »**, 462 pages, ISBN : 978-2-35495-057-6
89. **Mveme ou Esansia de Junckville. Approche historique d'un clan de l'ethnie fang du Gabon**, Nicolas METEGUE N'NAH, 2023, 123 pages, ISBN : 978-2-35495-060-6
90. **Histoire et traditions Mitsogho. Contribution anthropologique**, Jean Paul DIKONGO, Thierry NDJONDO, Caty Nadège MOUSSAVOU, 2025, 166 pages, ISBN : 978-2-35495-062-0
- COLLECTION " ROUGE " (" DROIT-POLITIQUE-ECONOMIE ")**
91. **L'État au Gabon, histoire et institutions**, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2000, 486 pages, ISBN 2-912776-19-8
92. **Le droit des transports au Gabon**, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2005, 546 pages, ISBN 2-912776-45-7
93. **Le droit des élections au Gabon**, David IKOGHOU MENSAH, 2005, 265 pages, ISBN 2-912776-58-9
94. **Une éthique du pouvoir : l'art politique d'Omar Bongo Ondimba**, Guy NZOUBA-NDAMA, 2008, 112 pages, ISBN 978-2-912776-73-0
95. **Les médiations d'Omar Bongo Ondimba**, Pierre R. SAULET, 2008, 364 pages, ISBN 978-2-912776-75-4
96. **Histoire du Parti Démocratique Gabonais. Les grands textes**, Pierre R. SAULET, 2008, 573 pages, ISBN 978-2-912776-75-4
97. **L'État au Gabon, histoire et institutions**, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2^e édition, 2009, 573 pages, ISBN 978-2-912776-92-1
98. **Les bases constitutionnelles du droit processuel gabonais**, Téléphore ONDO, 2010, 235 pages, ISBN 978-2-912776-99-0
99. **Qui t'a fait roi ? Légitimité, élection et démocratie en Afrique**, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2011, 222 pages, ISBN 978-2-35495-000-2
100. **Le droit du travail au Gabon**, Augustin EMANE, 2013, 521 pages, ISBN 978-2-35495-015-6
101. **Précis de fiscalité gabonaise**, Stéphane KLUTSCH, 2016, 163 pages, ISBN 978-2-35495-029-3
102. **Une affaire de COP. Petit voyage au cœur des négociations climatiques**, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2016, 214 pages, ISBN 978-2-35495-030-9
103. **Qui t'a fait roi ? Légitimité, élection et démocratie en Afrique**, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2019, 172 pages, ISBN 978-2-35495-042-2
104. **Génération et successions politiques au Gabon. Essai de sociologie historique du politique**, Lévi Martial MIDEPANI, 2020, 425 pages, ISBN 978-2-35495-045-3
105. **Le Politiste. Revue gabonaise de sciences politiques, n°5-2019**, 2020, 582 pages, ISBN 978-2-35495-046-0
106. **La fiscalité pétrolière au Gabon**, Tristan Pamphile ZOLO TOMO, 2020, 256 pages, ISBN 978-2-35495-049-1
107. **Sortir du collapsus économique. Reconstruire la puissance africaine**, Cédric Achille MBENG MEZUI, 2021, 151 pages, ISBN 978-2-35495-051-4
108. **Au cœur de la crise centrafricaine (1996-2003)**, Barthélémy RATANGA et André ADJO, 2021, 246 pages, ISBN 978-2-35495-052-1

- 109. L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Gabon : Enjeux et perspectives**, Patrice MOUNDOUNGA MOUITY et Steeve NZEGHO DIEKO, 2022, 396 pages, ISBN 978-2-35495-055-2
- 110. Le droit à la portée de tous. Guide Juridique Pratique**, Pierre BOUBOU et Régine d'ALMEIDA MENSAH, 2023, 183 pages, ISBN : 978-2-35495-058-3

COLLECTION " MAUVE " (" FICTIONS ")

- 111. Tous les chemins mènent à l'Autre**, (roman) Janis OTSIEMI, 2000, 104 pages, ISBN 2-912776-20-1
- 112. Vitriol bantu** (poésie), Ferdinand ALLOGHO OKÉ, 2001, 60 pages, ISBN 2-912776-25-2
- 113. Nzébi** (épopée), OKOUMBA-NKOGHE, 2001, 80 pages, ISBN 2-912776-27-9
- 114. Larmes sur la route de Lekeï** (poésie), Gustave BONGO, 2002, 58 pages, ISBN 2-912776-30-9
- 115. Passages suivis de Rêves à l'aube** (poésie), NDOUNA-DÉPÉNAUD, 2002, 85 pages, ISBN 2-912776-31-7
- 116. Jardins intimes** (roman), Hervé ONA NDONG, 2002, 95 pages, ISBN 2-912776-35-X
- 117. Echos du chemin** (nouvelles), NZA-MATEKI, 2007, 77 pages, ISBN 2-912776-69-4
- 118. Nzébi** (épopée), OKOUMBA-NKOGHE, deuxième édition, 2011, 80 pages, ISBN 978-2-35495-005-7
- 119. Toutes petites histoires du Kilimandjaro**, Patrick FORT, 2013, 80 pages, ISBN 978-2-35495-017-0
- 120. La dette. Récit**, Sylvie AKIGUET-BAKONG, 2022, 95 pages, ISBN 978-2-35495-055-2

COLLECTION " VERTE " (" VECU ")

- 121. Les Veillées de chasse d'Henri Guizard**, Philippe de BALEINE - Fred GOULPHIN, 1^{re} édition Flammarion, Paris, 1987, réédition 2001, ISBN 2-912776-26-0, Édition de luxe, 2005, ISBN 2-912776-47-3
- 122. L'Avion du Blanc**, Jean-Claude BROUILLET, 1^{ère} édition Robert Laffont, Paris, 1972 ; Éditions Raponda-Walker, Libreville, 2002, 329 pages, ISBN 2-912776-36-8, édition de luxe, 2005, ISBN 2-912776-46-5
- 123. Sur les chemins de ma vie. Témoignage d'un fils du Gabon**, Jean-Bernard SAULNEROND-MAPANGO, 2006, 267 pages, ISBN 2-912776-63-5
- 124. Ni prophète, ni fils de prophète...Le Révérend Henri Ndjavé-Ndjoy, Un pionnier de l'Église protestante du Gabon**, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2008, 156pages, ISBN : 978-2-912776-80-8
- 125. Ni prophète, ni fils de prophète...Le Révérend Henri Ndjavé-Ndjoy, Un pionnier de l'Église protestante du Gabon**, 2^e édition, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2009, 175 pages, ISBN : 978-2-912776-87-7
- 126. L'île du Roi. Un itinéraire gabonais**, René RADEMBINO-CONIQUET, 2008, 190 pages, ISBN : 978-2-912776-86-0
- 127. Ce n'est pas l'école qui a fait l'enfant. Souvenirs et réflexions d'un maître d'école gabonais**, Théodore MOUISSY, 2009, 103 pages, ISBN : 978-2-912776-93-8
- 128. Pour Dieu et pour la science. Vie et œuvre d'André Raponda-Walker**, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2014, 217 pages, ISBN : 978-2-35495-019-4
- 129. Au nom de l'amour. Une histoire singulière entre Lambaréné et Ndjolé**, Gisèle MEMIAGHE, 2014, 125 pages, ISBN : 978-2-35495-054-5

COLLECTION : " BLANCHE " (" PRAXIS ")

- 130. Pratique de la langue française : pièges et difficultés**, Honorine NGOU, 2003, pages 191, ISBN 2-912776-39-2

COLLECTION : " ROUGE ET NOIRE " (" TRADITION ")

- 131. *Les Masangu et leur univers social***, Rigobert MOUKAMBI PANGO, 2003, 271 pages, ISBN 2-912776-40-60
132. *Le sentier d'éveil*, Albert Aléwina CHAVIHOT, 1999, 86 pages, ISBN 2-912776-42-2
133. *Pratiques culturelles au village*, NZA-MATEKI, 2005, 95 pages ISBN 2-912776-56-2
134. *Itinéraire initiatique. Renaissance intérieure. Épanouissement*, Albert Aléwina CHAVIHOT, 2007, 226 pages, ISBN 978-2-912776-55-4

COLLECTION : " SCIENCES ET TECHNIQUES "

- 135. *Les Cahiers du radiologiste africain francophone. N° 1 : Le cahier des résultats des examens spécialisés en radiologie conventionnelle***, Christiane MABAMBA, 2005, 53 pages, ISBN 2-912776-49-X
136. *Les Cahiers du radiologiste africain francophone. N° 2 : Le cahier des rendez-vous des examens ultrasonographiques*, Christiane MABAMBA, 2005, 56 pages, ISBN 2-912776-51-1
137. *Les Cahiers du radiologiste africain francophone. N° 3 : Le cahier des résultats des examens spécialisés en radiologie conventionnelle*, Christiane MABAMBA, 2005, 53 pages, ISBN 2-912776-49-X
138. *Les Cahiers du radiologiste africain francophone. N° 4 : Le cahier des rendez-vous des examens ultrasonographiques*, Christiane MABAMBA, 2005, 56 pages, ISBN 2-912776-51-1
139. *Les Plantes Utiles du Gabon*, André RAPONDA-WALKER et Roger SILLANS, 2017, 614 pages, ISBN 978-2-35495-034-7, 1^{re} édition, Paris, Éditions Paul Lechevalier, 1961.

COLLECTION : " MARRON " (" L'ESSENTIEL ")

- 140. *Introduction au droit***, Raphaël BANDEGA-LENDOYE, 2006, 100 pages, ISBN 2-912776-60-0
141. *Introduction à la sociologie politique*, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2007, 100 pages, ISBN 978-2-912776-66-X
142. *Méthodologie de l'épreuve de droit*, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2008, 100 pages, ISBN 978-2-912776-74-7
143. *Introduction à la sociologie politique, 2^e édition*, Guy ROSSATANGA-RIGNAULT, 2008, 100 pages, ISBN 978-2-912776-85-3
144. *Initiation à l'épistémologie générale*, MOUKALA NDOUMOU, 2012, 100 pages, ISBN 978-2-35495-009-5
145. *Initiation à la politique comparée*, Patrice MOUNDOUNGA MOUITY, 2014, 100 pages, ISBN 978-2-35495-021-7
146. *La Philo facile. Guide pratique de l'épreuve de philosophie au bac*, François MOTO NDONG, 2015, 98 pages, ISBN 978-2-35495-025-5
147. *Manuel de didactique de l'Histoire-Géographie-Éducation civique*, Nicolas METEGUE N'NAH, 2015, 91 pages, ISBN 978-2-35495-038-5
148. *Philo plus. Les pratique de la méthodologie en philosophie, Guide pratique des sujets de philosophie. Les types 1, 2 et 3*, François MOTO NDONG, 2023, 225 pages, ISBN 978-2-35495-061-3

COLLECTION : " ARTS "

- 149. *Les choses du pays***, Pahé, 2008, 170 pages, ISBN 978-2-912776-72-3
150. *Opération Corned-beef*, Pahé, 2013, 46 pages, ISBN 978-2-35495-016-3

151. *Simplo. Volume 1. Simplement Simplo*, Jeff IKAPI, 2014, 47 pages, ISBN 978-2-35495-023-1

COLLECTION : " ARCHIVES DE LA RECHERCHE GABONAISE "

152. *Premiers pas d'une nation. La vie politique au Gabon de 1960 à 1965*, Michel Raymond ANCHOUEY, 2015, 182 pages, ISBN 978-2-35495-024-8