

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

- **Fondements et signification de l'hymne national du Cameroun.**
- **Regards croisés des chercheurs sur la démocratie consultative territoriale : Le bilan des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (ceser).**
- **L'Afrique du Nord en révolution : Entre l'islamisme des enjeux politiques et le jeu d'intérêts des puissances extérieures**
- **Le permis de construire à l'épreuve de la pression foncière et du développement urbain au Cameroun.**
- **L'administration et le processus électoral au Cameroun : Le désir étatique constant de l'administration.**
- **Le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun .**
- **Le Gouvernement en Afrique : Le Cameroun sous le Renouveau.**
- **Les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et la mutation structurelle des formes de la participation politique.**
- **Le droit de vote et le droit à l'éligibilité des Camerounais de l'étranger**
- **Le concept du signe en publicité : Analyse du référent dans la sémiologie publicitaire**

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE

BP 12 809 DOUALA - CAMEROUN

Tél/Fax : +237 3347 4138

E-mail : grepda@yahoo.fr

DIRECTEURS FONDATEURS

Roger Gabriel NLEP (+)
Professeur à l'Université de Douala

Stéphane DOUMBE BILLE
Professeur à l'Université de Lyon III

COMITE SCIENTIFIQUE

PRESIDENT : Léopold DONFACK SOKENG
(Université de Douala - Cameroun)

MEMBRES : BOYOMO ASSALA Laurent Charles (Université de Yaoundé II-Soa-Cameroun) - DARBON Dominique (CEAN de Bordeaux-France) - DE GAUDUSSON Jean Dubois (Université Montesquieu de Bordeaux IV-France) - DOUMBE BILLE Stéphane (Université de Lyon III-France) - FLEINER Thomas (Institut du Fédéralisme de Fribourg-Suisse) - FREMONT Jacques (Université de Montréal-Canada) - GAUTRON Jérôme (Université François Rabelais de Tours France) - GELARD Patrice (Université du Havre-France) - HOLO Théodore (Université nationale du Bénin - Bénin) - HOTTINGER Julien Thomas (Institut du Fédéralisme de Fribourg-Suisse) - LAGGOUNNE Walid (Université d'Alger-Algérie) - KANTE Babacar (université de Dakar-Sénégal) - LEKENE DONFACK Etienne Charles (Université de Douala-Cameroun) - MASCLET Jean-Claude (Université de Paris I Panthéon Sorbonne-France) - ONDOA Magloire (Université de Yaoundé II - Soa-Cameroun) - MONTEIRO Celestin (ENA-Benin) - OTIS Ghislain (université de Laval - Canada) - WALI MOHAMMAD Ahmad (CAFRAD de Tanger-Maroc) - Léopold DONFACK SOKENG (Université de Douala - Cameroun) - Jean NJOYA (Université de Yaoundé II-Soa-Cameroun) - Ibrahim MOUCHE (Université de Yaoundé II-Soa-Cameroun) - Janvier Onana (Université de Douala-Cameroun) - André TCHOUIPIE (Université de Dschang-Cameroun) - Auguste NGEULIEUTOU (Université de Douala-Cameroun) - Michel KOUNOU (Université de Yaoundé II-Soa-Cameroun) - Dominique BANGOURA (OPSA, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne) - Ricardo René LAREMONT (Binghamton University, SUNY-Etas-Unis) - Marc TRENTSEAU (Royal Institute for International Relations) - Mark ASTHUST (Africa Research Institute) - Jacques FIALAIRE (Université de Nantes-France) - Alain ONDOUA (Université de Poitiers-France) Mohammed BENHAMOU (Université de Rabat - Maroc), Manassé ABOYA ENDONG (Université de Douala-Cameroun) - Joël AIVO (Université de Cotonou-Bénin) Ismaïla MADIOR FALL (Université Cheikh Anta Diop - Sénégal)

REDACTEUR EN CHEF :
Manassé ABOYA ENDONG (GREPDA - Université de Douala - Cameroun)

SECRETAIRE DE REDACTION :
Begni BAGAGNA (Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques- Université de Douala - Cameroun, Membre du GREPDA)

ABONNEMENT ET DIFFUSION :
Charles NACH MBACK (GREPDA - Université de Douala - Cameroun)

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

SOMMAIRE

- **Fondements et signification de l'hymne national du Cameroun**
Par Léopold DONFACK SOKENG
- **Regards croisés des chercheurs sur la démocratie consultative territoriale : Le bilan des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux**
Par Jacques FIALAIRE
- **L'Afrique du Nord en révolution : Entre l'islamisme des enjeux politiques et le jeu d'intérêts des puissances extérieures**
Par Manassé ABOYA ENDONG
- **Le permis de construire à l'épreuve de la pression foncière et du développement urbain au Cameroun**
Par Aloys MPÉSSA
- **L'administration et le processus électoral au Cameroun : Le désir étatique constant de l'administration**
Par Serge Paulin AKONO EVANG
- **Le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun.**
Par BEGNI BAGAGNA
- **Le Gouvernement en Afrique : Le Cameroun sous le Renouveau**
Par Jérôme Francis WANDJI K.
- **Les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et la mutation structurelle des formes de la participation politique.**
Par Jean Claude ATANGANA
- **Le droit de vote et le droit à l'éligibilité des Camerounais de l'étranger**
Par Etienne Joël Louis ATANGANA
- **Le concept du signe en publicité : Analyse du référent dans la sémiologie publicitaire**
Par Félix ZOGO

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

Fondements et signification de l'hymne national du Cameroun ¹

Par

Léopold DONFACK SOKENG ²

⁽¹⁾ La présente étude est tirée d'une Communication faite à l'occasion de la Conférence débats radiotélévisée du 17 avril 2013 à Foulassi sur le thème « L'hymne national » ; Travaux de célébration du Cinquantenaire de la Réunification du Cameroun, inédit. Elle a bénéficié de la précieuse collaboration active du Pr Augustin NGUEULIEUTOU, agrégé de Science Politique et Maître de Conférences à l'Université de Douala, auquel je tiens à manifester ma sincère reconnaissance.

⁽²⁾ Agrégé des Facultés de Droit, Professeur titulaire des Universités et Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Douala (Cameroun), **membre du GREPDA (Groupe de recherches sur le parlementarisme et la démocratie en Afrique)**

Introduction

Toute société politique, tout pouvoir institué existent socialement comme des systèmes symboliques sanctionnés, c'est-à-dire attachés à des symboles, à des signifiants. Chaque société se définit et est définie pour les autres par rapport à un « NOUS », mais ce « NOUS », ce groupe, cette collectivité nationale, qui est ce, qu'est ce, en référence notamment à la société internationale et au principe d'affirmation de l'autonomie constitutionnelle des peuples qui la constituent?

Ce nous, c'est d'abord un symbole, notamment un hymne, des emblèmes, des signes, des messages et des mots qui condensent des connotations fortes sur un plan à la fois cognitif et émotionnel; ces connotations renvoyant à un signifié qui n'est peut être ni réel, ni rationnel, mais

imaginaire³. L'hymne national participe de ce référentiel symbolique dans l'édification de l'Etat et de la Nation. La *polis*⁴ au sens d'ARISTOTE, c'est-à-dire la communauté des citoyens – simple agrégat d'hommes que le hasard plus qu'une origine commune a rassemblés au départ - a besoin pour se constituer et acquérir une identité spécifique, de forger sa propre conscience collective en construisant un champ de valeurs sociales, de normes de comportements et des symboles collectifs⁵, en s'articulant autour de quelques « maîtres-symboles »⁶ pour reprendre LASSWELL.

Parler de l'hymne national en général et de l'hymne national camerounais en particulier, c'est tenter une explication du pouvoir politique en termes de sym-

3 CASTORIADIS, C., L'INSTITUTION IMAGINAIRE DE LA SOCIETE, Paris, Le Seuil, 1975, p. 207.

4 Le terme polis est utilisé comme synonymique à la « cité », « association politique » ou « communauté politique » dont parle Aristote dans sa description politique de la société athénienne.

ARISTOTE, LES POLITIQUES, livre I trad. Barthélémy Saint-Hilaire, 1837.

5 Bourdieu P., *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Fayard, 2001.

6 Les « maîtres-symboles » renvoient à l'hymne national, au drapeau, à la devise nationale, au culte de quelques héros, de quelques dates et lieux de mémoire. NGUELIEUTOU A., *Le peuple dans la vie politique camerounaise postcoloniale*, thèse de doctorat en science politique, Université de Yaoundé II, 2004.

bole, de mots, de formes ; c'est mettre en relief l'importance des mots et signes dans le processus de production de l'identité nationale camerounaise depuis sa naissance jusqu'à nos jours. L'usage des figures emblématiques et des chants remonte à l'origine des sociétés. Depuis les temps reculés, l'humanité définit et déploie à des fins d'affirmation identitaire et de distinction une multitude de symboles tels que l'hymne national, la devise, les sceaux et les armoiries, etc.

L'hymne national ne saurait pour autant être considéré comme relevant des données évidentes, mais bien au contraire comme un processus à découvrir et à reconstruire en partant de ses registres symboliques aux usages dont il est l'objet ; cette construction pouvant aller jusqu'à la sacralisation par voie de fétichisme constitutionnel, ainsi que le révèle l'analyse de la constitution du Cameroun. C'est un instrument de représentation où le peuple a accumulé le meilleur de son capital symbolique, le condensé de l'histoire de la nation. Ici, le signe traverse le pouvoir de part en part et investit son mode d'énonciation: effets de sens et effets de pouvoir s'articulent. Construire une lecture symbolique de la nation camerounaise, c'est mettre en évidence un phénomène sans

doute trop négligé: la présence au cœur des systèmes politiques en général et du système politique camerounais en particulier des schémas langagiers proprement magiques, c'est à dire des modes de penser et de communiquer qui engendrent des affirmations à la fois dépourvues d'ancrage dans le "réel" immédiatement observable et, néanmoins, porteuses d'une incontestable efficacité politique⁷.

Parler de l'hymne national dans le cadre du cinquantenaire de la réunification revient à mettre en lumière la contribution du « champ de ralliement » conçu jadis à Foullassi dans le contexte sociopolitique des années 1928 par un groupe d'adolescents dans le processus du développement politique et de la construction de l'unité nationale au Cameroun. Autrement dit quels sont les fondements, la signification et l'apport de l'hymne national dans la marche du Cameroun vers sa maturité comme Etat-nation? Comme République, une et indivisible ? C'est bien la problématique de l'hymne camerounais comme marqueur identitaire de l'Etat nation en édification qui est ici envisagée (II). La réponse à cette problématique présuppose que l'on resitue l'hymne national dans son être-même, en en explorant les fondements théoriques et constitutionnels (I).

7 Nguelieutou A., « Les devises des Etats africains : la légitimation du pouvoir politique par les signes », *Revue camerounaise d'Etudes internationales* (RCEI), 1^{er} semestre 2009, pp. 145-166.

I. A la recherche des fondements théoriques et constitutionnels de l'hymne national

Cette recherche des fondements de l'hymne national camerounais suppose au préalable la définition de celui-ci.

A- *Peut-on définir l'hymne national ? Tentative de clarification*

De prime abord, il serait prétentieux de proposer une définition standard de l'expression « hymne national » tant son contenu est variable au prisme du temps et du contexte. Pour autant, doit-on consacrer le déni de définition ? Que non ; d'où la nécessité de s'entourer des précautions méthodologiques nécessaires.

Étymologiquement l'hymne national vient du latin *hymnus* et du grec *hymnos*⁸. Dans l'Antiquité⁹, l'hymne national faisait référence à un chant, un poème à la gloire des dieux, des héros, d'une grande idée, souvent associé à un rituel religieux.

Comment crée-t-on l'hymne national d'un pays ? Cette question permet de comprendre que

l'hymne national repose en principe sur une chanson structurée autour d'un refrain et d'un couplet qui atteint sa maturité à travers son exaltation ; bien qu'il existe des hymnes qui ne soient guère chantés, à l'exemple de celui du Royaume espagnol. La plupart des pays ont adopté un hymne national qui symbolise le pays, bien qu'il puisse coexister avec d'autres chants patriotiques. La majorité des hymnes nationaux sont à la fois des hymnes et des marches. Les pays d'Amérique latine tendent vers des compositions opératiques, tandis qu'une poignée de pays utilisent une simple fanfare. Les hymnes nationaux¹⁰ sont habituellement chantés à la fois dans la langue commune du pays, qu'elle soit *de facto* ou officielle¹¹. Concernant le Cameroun, l'hymne national est chanté dans les deux langues officielles notamment en français et en anglais dans deux versions bien différentes, n'ayant en commun qu'un seul ver. Il se rapproche en ce sens de celui Canadien dont les versions anglaise et française sont également distinctes

8 Larousse de poche, Paris, 2012 .

9 Dictionnaire de français « Littré » d'après l'ouvrage d'Emile Littré (1863-1877).

10 L'hymne national le plus ancien est « Het Wilhelmus » par Wilhelmus van Nassouwe,

11 Toutefois, l'hymne du Pakistan n'est pas en ourdou mais en persan. L'hymne national de l'Inde est une version sanskrite du bengali. Bien que l'anglais ou le mandarin soient aujourd'hui les langues les plus largement utilisées parmi les quatre langues officielles de Singapour, les paroles de l'hymne national sont en malais, car c'est la langue historique des premiers habitants de l'île.

pour mieux assumer les particularismes identitaires propres au fédéralisme canadien.

De nos jours, l'hymne national est généralement un chant patriotique, souvent choisi pour l'usage officiel par le gouvernement¹², bien qu'il puisse aussi s'imposer par l'usage. Quels sont dès lors les fondements et la signification de l'hymne national? Quelles en sont les bases et comment peut-on rendre compte à la fois de son sens et de sa légitimité?

B – Quels fondements pour l'hymne national ?

Il est possible d'en dégager au triple plan théorique, politique et constitutionnel. Plus que les autres éléments de l'arsenal identitaire d'un État (langue, religion, territoire, coutumes, etc.), c'est le partage d'un emblème commun, d'un totem collectif, qui confère à celui – ci la plus grande profondeur dans le temps ainsi que l'écrivait Dieckhoff¹³. L'hymne national véhicule un ensemble de représentations propres, de référence et de ralliement qui confirment l'identité commune, consolident l'appartenance à une

unité communautaire ou sociale. Analysant le phénomène du clan dans les tribus australiennes, Durkheim montre le poids des éléments symboliques dans la production de l'identité d'un groupe ; la corrélation entre le totem pris comme emblème et le clan est d'importance. Le totem y est perçu comme le clan pensé sous sa forme matérielle et relève d'un fait de croyance, de doctrine et de culte ; d'ailleurs, la métaphore religieuse n'en souligne pas moins l'importance du phénomène ainsi que l'a si bien souligné Emile Durkheim.

Autant le symbolisme constitue le fondement du clan en tant que structure sociale originelle, autant il est, à travers les hymnes nationaux, à la base de la construction des États-nations en Afrique au lendemain de leur indépendance, comme du reste sous beaucoup d'autres cieux. L'hymne national est-il un chant comme les autres ? Evidemment non car l'Etat, à travers son ministère de l'Education nationale, recommande aux écoles de procéder au lever du drapeau et au chant de l'hymne national¹⁴ ; pratique du reste répandue dans

¹² Wikipédia.

¹³ Cité par Ngueulieutou, « Les drapeaux des Etats africains : symbolique et usages », *Politeia* «Liberté et démocratie 1 », n°9, printemps 2006, pp. 311-339 ; également du même auteur, « *Le peuple dans la vie politique camerounaise post-coloniale* », thèse de Doctorat en science politique, université de Yaoundé II, 2004, p. 190.

¹⁴ On se réfèrera pour illustration récente à l'exemple de la Côte d'Ivoire in Nouveau Réveil, «Changement des fondements de la Côte d'Ivoire : Hymne national : "L'Ode à la Patrie" à la place de "l'Abidjanaise"? » 28 décembre 2009.

beaucoup de pays. Il s'agit ici de repenser substantiellement le rôle dévolu à l'institution scolaire. Au-delà de l'instruction et de la transmission des savoirs, de la formation à des techniques, il s'agit désormais et pour une large part, d'agir sur la conscience nationale dans le but d'y inculquer les valeurs patriotiques. Sans doute persuadé que les savoirs et les savoir-faire ne peuvent suffire à construire la cohésion sociale, le gouvernement entend insister sur l'éducation civique, l'adhésion à des valeurs républicaines qu'est censé refléter l'hymne national : la liberté, la fraternité, l'amour de la patrie et le devoir citoyen envers celle-ci, etc. C'est dans cet ordre d'idées qu'Ernest Renan écrivait: *«L'existence d'une nation est un plébiscite de tous les jours comme l'existence d'un individu est une affirmation perpétuelle de vie»*. Quoi de plus vitalisant pour la nation que d'apprendre à ses enfants ce sens du plébiscite, sans lequel elle risque de se dissoudre ? L'hymne national est donc un facteur d'investissement

de la cohésion sociale dans la mesure où il renvoie à un *«chant solennel en l'honneur de la patrie, de ses défenseurs»*.

Il s'en suit la prise en charge de l'hymne national par le politique et l'Etat, sa constitutionnalisation apparaissant comme le stade ultime du fétichisme symbolique de la construction identitaire de l'Etat. Aux termes de la Constitution camerounaise en son article 1^{er}, titre 1^{er} sur l'Etat et la souveraineté, l'hymne national *« Ô Cameroun berceau de nos ancêtres »* est élevé au statut d'attribut de la définition de la République du Cameroun *« une et indivisible »*, au même titre que la devise, le drapeau, le sceau, les armoiries ou le siège des institutions. Il précède dans l'ordre constitutionnel le règlement de la question – pourtant essentielle – du titulaire et de l'exercice de la souveraineté. Ce qui souligne l'intérêt accordé par le constituant lui-même à l'hymne national. Quel en est l'intérêt et qu'en penser ?

II- L'hymne national Camerounais, marqueur identitaire d'un Etat nation querelle

Il s'agit d'envisager d'une part l'hymne national camerounais comme instrument de construction de la cohésion sociale, d'exaltation d'une « République exem-

plaire » fondée sur des principes et des valeurs à consolider, avant d'examiner les défis interpelant la Nation au regard de la dimension duale de l'hymne camerounais.

A- L'hymne national comme Instrument de construction de la cohésion sociale

L'usage de l'hymne national a varié avec le temps; au Moyen Age, par exemple, il se vit attribuer une fonction fortement utilitaire: il servait en particulier de cri de guerre permettant aux chevaliers rendus difficilement identifiables par le port de leur armure de se reconnaître et de se regrouper lors des combats¹⁵.

Mais quels qu'aient pu être l'usage qui en fut fait ou la nature de ses utilisateurs, il reste que l'adoption d'un hymne a le plus souvent eu pour objectif ou résultat d'une part de constituer un signe distinctif, une marque de reconnaissance ou encore un élément d'identification de la personne ou de l'entité qui l'a faite sienne, d'autre part d'indiquer par quelques idées-forces les principes ou les qualités censées à la fois caractériser et guider l'action de ceux-là mêmes qui s'en prévalent¹⁶. L'hymne national constitue le moteur, le lieu de l'agir collectif; il est chargé d'émotion intense, communicative, que les formules cristallisent, objectivent et font circuler

au-delà du moment.

L'hymne national en tant que emblème d'identification, permet à l'État camerounais, habité par l'idéologie de la construction et de l'unité nationales, d'inscrire les citoyens dans l'espace de la domination afin de leur inculquer l'État, autrement dit d'inscrire l'État dans les consciences individuelles afin d'y diffuser les valeurs et principes qui donnent forme, existence et sens à la Nation. L'hymne national fonde le sentiment d'appartenir à une collectivité commune en théorie et en pratique; le rattachement à une patrie étant ce qui nous permet effectivement d'être à la fois historiques et immortels. Il participe ainsi du mythe fondateur, au sens de récit doté d'un sens symbolique, dont aucune nation ne saurait se passer en tant qu'il crée, soude, construit et organise un corps destiné à subsister et à se développer dans le temps par-delà la date de fondation et la vie des fondateurs, en référence à la théorie des Institutions du Doyen Hauriou : Si l'État est et demeure « l'Institution des institutions », l'hymne national ne demeure pas moins l'une des « institutions-symboles » de l'État, au même titre que le drapeau national.

¹⁵Le recours à l'hymne n'a nullement été l'apanage des seuls États ou des régimes politiques; outre ces derniers, nombreux ont été ceux (qu'il s'agisse d'individus ou d'organes collectifs) qui, au fil des siècles, se sont plu à retenir un ou plusieurs vocables destinés à faire office de chant de ralliement: chevaliers, familles nobles, princes, rois, villes, provinces, ordres religieux, corps de métier.

¹⁶BORGETTO M., La devise « Liberté, Égalité, Fraternité », Paris, puf, 1977.

Ce qui est décisif ici, c'est la croyance subjective en une communauté historique, la croyance dans une origine commune, en un héritage commun. Cette fonction de reconstruction permanente du politique¹⁷ qu'assure l'hymne national actualise une vision du passé dans lequel tous les membres de la nation camerounaise puissent se reconnaître. Par cette mobilisation du mythe des origines communes, la nation consolide son unité et procède à la forclusion de toute division. L'enjeu étant ici celui de présenter le Cameroun comme un et indivisible; d'où la nécessité et l'urgence originaires de la réunification et de la liberté, la domination franco-britannique étant considérée comme une parenthèse coloniale, en référence, entre autres, à ces propos de André Marie MBI-DA : « Chrétiennement parlant, le monde entier reconnaît que Dieu a créé un seul Cameroun, c'est là le point de départ (...) l'unification constituerait un premier pas vers l'indépendance ». En présentant la colonisation comme une incursion étrangère sans grande signification, il s'agit pour l'Etat camerounais de déguiser ses origines et ses intérêts en discours de continuité retrouvée, d'authenticité restaurée.

L'exécution de l'hymne national à l'entame de chaque cérémo-

nie officielle contribue à donner une réalité charnelle et mystique à la nation; c'est dans cette optique qu'une solennité de fête fut organisée lors du premier envoi des couleurs nationales à s'en tenir au discours prononcé à cette occasion par le président Ahmadou Ahidjo : « *Que nos couleurs qui flottent au ciel et qui symbolisent notre union aident à supporter les jours difficiles et nous apportent l'espoir des lendemains meilleurs... Camerounais unissons-nous autour de notre drapeau, de notre devise, que notre hymne national retentisse à l'unisson dans tous les cœurs et dans tout le pays* »

L'officialisation et l'objectivation de fait qu'accomplit l'hymne national crée un imaginaire collectif. Conséquemment, en tant que symbole et manifestation par laquelle le Cameroun s'inscrit dans les cœurs et dans les esprits des nationaux, il se rend visible pour les autres pays et pour lui-même. L'hymne national a une fonction constitutive, une fonction d'identification, une fonction de conscientisation et une fonction de rassemblement. A travers lui, se crée une communion vivante par la méconnaissance des races et tribus présentes dans la société camerounaise, permettant de penser les rapports entre les composantes sociales, et donc de penser le Cameroun lui-même.

17 Balandier G., *Le pouvoir sur scène*, Paris, Editions Balland, 1992.

me. En cela il constitue un champ d'intérêt pour le Droit constitutionnel démotique, entendue comme cette partie du Droit qui s'intéresse particulièrement à la composante humaine et territoriale d'un Etat.

L'hymne « Ô Cameroun, berceau de nos ancêtres » est de ce point de vue fondé sur un idéal d'unité nationale, véritable « constitution substantielle du Cameroun », articulé autour des valeurs structurantes de la « République exemplaire » une et indivisible à bâtir : liberté, paix, unité, amour et union, service et honneur, devoir envers la patrie. D'où une consécration constitutionnelle de cet hymne qui le situe au fondement de la définition juridique de l'Etat et de la souveraineté, en lui attribuant la force et la protection juridiques ultimes que confère la Constitution, norme fondamentale et suprême de et dans l'Etat. Ce faisant, la constitutionnalisation de l'hymne national ainsi que des autres symboles identitaires de l'Etat participe activement de l'affirmation du principe juridique international de l'autonomie constitutionnelle.

Sous le registre idéalisant, l'hymne national joue le rôle de ciment unificateur qui fonde l'identité commune, c'est un vé-

ritable moule idéologique du nationalisme camerounais car celui-ci laisse libre cours aux mythes, au premier rang desquels les mythes de la consolidation de l'Etat Nation, du développement d'une République porteuse de bonheur commun, et du renforcement de l'unité nationale à travers la prise en charge équitable de la diversité sociale.

B- L'hymne national au prisme de la diversité sociale camerounaise

Il faut reconnaître que dans les faits, se pose une question non moins majeure liée à la diversité sociologique de notre pays, laquelle diversité est d'ailleurs consacrée par la constitution de 1996.

Au-delà de la reconnaissance institutionnelle de cette hétérogénéité, se pose la question de la cohabitation entre ces populations composites rassemblées au hasard des conquêtes coloniales et des traités; d'où la nécessité de revisiter et d'interroger la pertinence pédagogique des énoncés mythiques tels « Ô Cameroun berceau de nos ancêtres », « Chère patrie, terre chérie », « Un symbole ardent de foi et d'unité » que véhiculent l'hymne national sur des réalités aussi mosaïques que représentent les différentes

identités sociales qui constituent l'État camerounais. Comment produire une unité à partir de cette diversité?

L'idée ici n'est pas, on s'en doute, celle de la construction d'un groupe social homogène, mais celle du rassemblement de toutes les communautés en un seul peuple unifié par le port des mêmes stigmates, de créer des repères autour desquels s'agrègent les représentants de la communauté. Les mécanismes d'idéalisation sont repérables sous le voile des mots qui semblent ne répondre qu'à une intention de rationalisation; c'est ce que montre, par exemple, une analyse des processus de légitimation en œuvre dans les emblèmes et chant patriotique : identifier les signes relatifs aux aspirations de la nation et reconnaître en eux un sens collectif, susciter la foi patriotique. Il n'est pas important que les sociétés où prend forme le langage légitimateur soient fortement ou faiblement unitaires ou traversées de conflits profonds figés ou favorables à la promotion d'une partie de leurs membres. Les thèmes qui expriment le caractère nécessaire ou désirable du pouvoir politique sont accordés aux conditions de vie sociale des citoyens. Il s'agit de les identifier et de les valoriser.

Historiquement, l'hymne national s'impose aux individus d'une société soit de manière officielle, soit par l'usage. Il peut donc être prévu dans la constitution, édicté par une loi votée par la législature, ou simplement par tradition. Durant l'émergence des États nations aux XIX^e et XX^e siècles, la plupart des nations adoptèrent un hymne une fois leur indépendance proclamée. Du fait de l'influence coloniale européenne, beaucoup furent influencées de la même façon, et donc plusieurs hymnes en dehors d'Europe sont de style européen. Sur ce registre, Georges Balandier fait l'hypothèse que tout pouvoir obtient finalement la subordination par le moyen de la théâtralité; au demeurant, le pouvoir ne parvient à se maintenir ni par la domination brutale, ni par la seule justification rationnelle; il ne se pérennise que par la transposition, par la production d'images, par la manipulation des symboles¹⁸.

Le sens attribué aux hymnes nationaux relève des paramètres tant subjectifs qu'objectifs, naturels que construits et est appréhendé par des strates explicatives multiples. L'accent est généralement mis sur les rapports entre les choix faits et les spécificités du caractère national ; d'où le recours à l'investissement tan-

tôt de la terre, de la liberté, tantôt de l'histoire. En scrutant les versions française et anglaise de l'hymne national camerounais, on note un dissensus qui aurait imprégné l'élaboration de celui-ci tant les divergences sont singulières. Dès les premières lignes de l'ouvrage de Nug Bissohong¹⁹, Jacques Fame Ndongo affirme que « *Dans tous les cas, il se trouve qu'au Cameroun coexistent aujourd'hui, en réalité, deux hymnes nationaux : celui principalement étudié ici, d'essence francophone, et qui est le chant de ralliement composé en 1928 par les élèves de Fulassi puis adopté bien avant la proclamation de l'indépendance en 1960 et légèrement modifié le 20 mai 1970, pour en expurger les dénominations colonialistes tendant à consolider la barbarie et la sauvagerie des nègres ; l'autre texte de l'hymne national, écrit par Bernard Fonlon au moment de la Réunification en 1961 et officiellement reconnu le 12 juillet 1978, est d'inspiration anglophone, avec une immersion géopolitique dans le Cameroun profond* ».

Cette dimension duale de l'hymne national n'interpelle-t-il pas la conscience nationale à l'aune des festivités du Cinquantenaire de la Réunification ? Faut-il y lire indubitablement une remise en cause des fondements de la nation camerounaise ou encore la banalisation du socle du patriotisme camerounais²⁰ ? Le débat sur la question demeure ouvert. Certains estiment que l'ouvrage, parce que coloniale-ment daté et connoté, nécessite une relecture du texte pour une meilleure contextualisation et une meilleure prise en compte de l'identité, de la diversité, des valeurs et du vécu de la République²¹. D'autres soutiennent que le texte original tel que relu est suffisamment « ouvert » pour intégrer et refléter la diversité sociologique et le rêve d'unité nationale qui est au principe de la République²² ; d'autres encore arguent l'inconfort de deux textes différents renvoyant à des contextes et à des logiques particulières, conjurant *de facto* l'option unitai-

19 Thomas Théophile Nug Bissohong, « *L'hymne national du Cameroun, Un poème-chant à décolonialiser et à réécrire* », Editions Clé, 2009 ; Préface de Jacques Fame Ndongo.

20 Lire à ce sujet Mendo Zé, G., *En relisant l'hymne national ô Cameroun Berceau de nos ancêtres. Approche historique et linguistique*, F. X. de Guibert, Paris, 2004.

21 On se reportera à ce sujet à l'ouvrage de Nug Bissohong T. T., « *L'hymne national du Cameroun, Un poème-chant à décolonialiser et à réécrire* », précité.

22 Voir Mendo Zé, G., *En relisant l'hymne national Ô Cameroun Berceau de nos ancêtres. Approche historique et linguistique*, ouvrage précité.

re intégrative qui est résolument celle du constituant camerounais depuis 1984²³. La question semble suffisamment importante pour ne guère être évacuée du revers de la main; ce d'autant plus que certains mouvements résolument irrédentistes tentent de tirer profit de ces ambiguïtés et du contexte autoritariste de cette légitimation²⁴ pour asseoir des revendications de type sécessionniste. Le moment est sans doute arrivé, dans un contexte de « démocratie apaisé », d'engager sereinement le débat sur les principes, les valeurs et les emblèmes – notamment l'hymne national – de l'Etat en vue de solidifier davantage la base consensuelle sur laquelle reposerait la République exemplaire en charge de la matérialisation de la Vision du « Cameroun Emergent Horizon

2035 ». La mise en œuvre d'un tel projet requiert toutefois le recours au principe de prudence et peut être faudrait-il se garder de toute volonté uniformisante « à tout prix » d'un hymne national, démarche qui pourrait être interprétée comme négatrice des spécificités culturelles dans une nation unie, en résonance à la devise bien connue « *a pluribus unnum* » !

Tel semble aujourd'hui le défi à relever pour que se perpétue à jamais l'œuvre patriotique des « founding fathers » de Foullassi, à l'image de celle des pères fondateurs de la Constitution des Etats Unis de 1787, plus que jamais vénérés au fur et à mesure du temps qui déroule son cours, du fait de l'actualité et de l'immortalité de leur chef d'œuvre!

23 On consultera avec profit les travaux de la Conférence débats sur « l'Hymne national » tenue le 17 avril 2013 à Foullassi à l'occasion des célébrations du Cinquantenaire de la Réunification du Cameroun, notamment les communications de MM. Wilfried N. GABSA et ATANGA LUM ; communications radiotélévisées sur CRTV et CANAL 2.

24 La loi n° 57/47 du 05 novembre 1957 portant hymne de l'Etat du Cameroun fut modifiée par la loi n° 70/LF/4 du 20 mai 1970 dans un contexte monolithique qui n'appela guère de débats particuliers. Il en fut de même de la loi n° 78/ 02 du 12 juillet 1978 portant hymne national qui consacrait pour la première fois la version anglaise aux côtés de celle française dans l'indifférence totale, abrogeant par la même occasion toutes les dispositions légales antérieures sur l'hymne national. Autant dire qu'il n'y a jamais eu véritablement débat démocratique sur la question dans le Cameroun Indépendant.

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

**Regards croisés des chercheurs
sur la démocratie consultative territoriale :**

**Le bilan des conseils économiques, sociaux et
environnementaux régionaux (CESER) •**

21

Par

Jacques FIALAIRE •

-
- Rapport du Colloque sur « les 40 ans des CESER », Palais du Luxembourg, 9 novembre 2012
 - Professeur de droit public à l'Université de Nantes et Co-Directeur du GRALA-CNRS,

Tinstances collégiales de « **démocratie consultative territoriale** », les CESER font partie du **paysage classique des institutions locales françaises**. La célébration des « 40 ans des CESER » peut même être sujette à discussion, certains pouvant voir une « **permanence historique** » **plus longue**, remontant à la création des « Comités régionaux d'expansion économique » (par un décret du 11 décembre 1954), voire aux « Comités consultatifs d'action économique » créés un temps par le décret du 31 octobre 1915³.

Alors que la création des établissements publics régionaux en 1972 incluait déjà la mise en place d'une assemblée consultative composée de professionnels – le comité consultatif économique et social régional – cette assemblée sera conservée par la loi du 2 mars 1982 prévoyant la transformation des régions en collectivités territoriales. Un « anoblissement » intervient par la suite, la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République, rebaptisant cette instance « Conseil économique et social régional ». A l'image du

label « environnemental » acquis par son homologue national depuis la révision constitutionnelle du 28 juillet 2008, l'instance est désormais dénommée « Conseil économique, social et environnemental » (CESER) depuis la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 ».

Un compromis a été retenu dans la loi du 5 juillet 1972, suite à l'échec du référendum de 1969 sur la régionalisation lancé par le Général De Gaulle, à savoir le voisinage dans l'institution régionale, « *d'un côté, d'une assemblée délibérante, le Conseil régional, composée d'élus locaux, de l'autre côté, d'une assemblée consultative, le Comité économique et social, constitué d'acteurs économiques et sociaux* ». **Ce compromis perdure depuis 1972, maintenant le caractère consultatif du CESER (I).**

Au-delà de cet ancrage institutionnel, un débat subsiste concernant **l'efficacité de cet organe** dans la réalisation des missions qui lui sont confiées (II). Notre bilan sera donc à la fois statique et dynamique.

³ Voir : Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, précis Dalloz, 2011, 2^e éd., p.145.

I. Le bilan statique : la typologie générale des CESER

Les CESER se présentent comme des **instances consultatives territoriales** (A), vecteur parmi d'autre de l'abondante administration consultative française. Une originalité transparait toutefois, en ce que ces instances sont dotées d'une **autonomie organique à l'égard du conseil régional** (B).

A. Des assemblées consultatives territoriales à base professionnelle

Les CESER s'imposent d'abord comme des **assemblées consultatives à vocation générale**, ce qui les distingue des instances de participation introduites dans certaines législations sectorielles françaises concernant des espaces du territoire présentant des particularités géographiques, tels les « **comités de massif** » créés par la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 dans les territoires de montagne. Leur aire territoriale de compétence – la région – les dissocie aussi des **conseils de développement**, créés par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, avec pour mission d'élaborer des chartes de pays et des projets d'agglomération.

En droit positif il reste exclu que les CESER sortent d'une compétence strictement consultative. En effet, la jurisprudence leur dénie tout pouvoir de décision (CE, 23 mai 1986, *EPR de Bretagne c/ Sté Ouest audiovisuel*, AJDA 1986, p.650, obs. J.Moreau). Cela est au point que le juge administratif estime qu'un conseil régional peut modifier les orientations générales du projet de budget soumis à l'assemblée consultative sans solliciter un second avis de celle-ci (CE, 4 juillet 1997, *Région Rhône-Alpes*, Rec. p.276).

Si les CESER sont constitués de socioprofessionnels et de personnalités qualifiées, **les priorités du moment se lisent aussi dans la composition de ces instances.** L'évolution de la composition des CESER est topique de ce point de vue.

Il a été observé qu'« *à l'origine, dans l'optique d'une priorité donnée au développement économique, 50% des sièges étaient attribués aux représentants des forces productives des secteurs de l'industrie, agriculture, commerce, artisanat* » (Francis Chauvin, 2003).

A partir de 1982, la représentation des intérêts sépare à titre principal le monde du salariat des autres professions, tout en faisant émerger une catégorie représentant les « *organismes qui participent à la vie collective du territoire concerné, à concurrence de 25% des sièges* ». C'est l'époque où **perce la notion de « développement local »**, reliée à une **pluralité d'acteurs** situés dans des espaces économique et sociétal.

Une autre voie est empruntée dans le **décret n°2001-731 du 31 juillet 2001** (modifié depuis par le décret n°11-112 du 27 janvier 2011 - CGCT, art. R.4134-1 & s.) qui **n'impose aucune règle de répartition des sièges entre les quatre collèges** qu'elle définit⁴ ; **résultat sans doute d'une perception plurielle du tissu socio-économique régional**. Dans les faits le bénéfice sera tiré par le « *3^{ème} collège, constitué des représentants des organismes et associations participant à la vie collective du territoire concerné* » (Francis Chauvin, 2003).

Enfin le **décret n°11-112 du 27 janvier 2011** réintroduit des clés de répartition nationales entre les quatre collèges, garantissant une parité de représentation entre les employeurs et les syndicats de salariés (à hauteur de 35% pour chaque groupe), une **place étant faite aux associations de protection de la nature** au sein du 3^{ème} collège, et à une **fraction de « personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière d'environnement et de développement durable »** au sein du 4^{ème} collège, en application de la loi Grenelle 2.

On est allé dans le sens d'un **élargissement progressif de la gamme des groupes d'intérêts représentés** au sein des CESER, **permis par un accroissement de leurs effectifs**, qui peut aujourd'hui varier entre 65 (cas du CESER de Franche-Comté) et 122 membres (cas du CESER d'Ile-de-France) (l'éventail était de 35 à 80 membres à l'origine, sur la base du décret n°73-855 du

4 L'article R.4134-1 du CGCT pose que : « *Les membres du CESER sont répartis en quatre collèges composés comme suit :*

1° *Le 1^{er} collège comprend des représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées dans la région, quels que soient la nature de leur activité et leur statut juridique ;*

2° *Le 2^e collège comprend des représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives ;*

3° *Le 3^e collège comprend des représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région. Il comprend en outre des représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que des personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable ;*

4° *Le 4^e collège est composé de personnalités qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent au développement de la région ».*

5 septembre 1973, puis est passé de 40 à 110 membres).

B. *Une autonomie organique à l'égard du Conseil régional*

Cette autonomie résulte à la fois :

- du choix opéré en faveur d'un **cadre législatif et réglementaire national uniforme** érigeant un **statut détaillé en faveur des membres des CESER** ; il s'impose aux conseils régionaux, allant jusqu'à encadrer les relations entre les deux types d'assemblées⁵. **Cette option est ancienne**, le droit positif conservant encore à ce titre des dispositions issues de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 régissant la communication entre ces deux assemblées concernant l'exposé des avis de l'instance consultative (CGCT, art. L.4241-2).
- du **pouvoir de régulation donné au préfet de région, autorité déconcentrée de l'Etat**. Si les membres du CESER sont désignés par les organisations qu'ils représentent, c'est par arrêté préfectoral qu'est fixée « *la liste des organismes de toute*

nature représentés au CESER, le nombre de leurs représentants et, le cas échéant, les modalités particulières de leur désignation »⁶. **L'influence du préfet de région s'étend au fonctionnement interne des CESER**, celui-ci ayant le pouvoir de fixer « *le nombre et les domaines de compétence des sections [du CESER] ainsi que le nombre de leurs membres, dont celui des personnalités extérieures, sur proposition du CESER* ». On a pu en déduire que **la norme nationale reconnaissait au préfet de région un « rôle de garant de la représentativité du CESER** »⁷.

On remarque que cette autonomie organique a subsisté jusqu'à nos jours, alors qu'elle pouvait être interprétée comme le témoignage d'une méfiance du législateur vis-à-vis de la décentralisation régionale, dépassée au regard des progrès enregistrés par le processus décentralisateur en France depuis 1982.

Au-delà de ce schéma traditionnel, les CESER n'échappent pas au **débat sur la performance** qui affecte les institutions publiques françaises.

5 L'article R.4134-10 du CGCT précise que « *le président du Conseil régional notifie au président du Conseil économique, social et environnemental régional les demandes d'avis* » dans les domaines de consultation obligatoire. Il ajoute que « *le président du CESER peut demander au président du Conseil régional communication des documents préparatoires aux affaires dont le CESER aura à débattre* ».

6 Art. R.4134-4 du CGCT.

7 Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, précis Dalloz, 2011, 2^e éd., p.146.

II. Le bilan dynamique : les atouts et faiblesses des CESER

Bien que l'examen de l'accomplissement des missions des CESER laisse transparaître des **lignes de force (A)**, un **bilan critique** a pu être dressé (B).

A. L'évaluation de l'exercice des missions des CESER

On peut esquisser un tel exercice, en se plaçant au regard des **deux fonctions essentielles** revenant à ces assemblées.

1°) La vocation d'un CESER est d'abord d'être **une instance de dialogue et « d'animation du débat politique local »**⁸.

Le principe démocratique est ici en jeu, dans une **vision contemporaine**. Il intègre **une structuration de la société civile qui contrôle l'exercice du pouvoir**, au-delà des cycles électoraux⁹. De nos jours **l'espace du débat public s'étend**, au fur et à mesure de « *la reconnaissance de la plurifonctionnalité du territoire, qui a transformé en problèmes politiques, des questions qui relevaient, selon les conceptions traditionnelles, de la sphère privée ou du cours naturel des choses* »¹⁰.

Sur ces bases se construit la **légitimité des CESER à débattre des « orientations générales dans le domaine de l'environnement »**, sur lesquels leur avis doit obligatoirement être recueilli (CGCT, art. L.4241-1). **Le succès ou l'échec de cette fonction d'animation du débat politique local** va dépendre de **plusieurs facteurs** :

On relève tout d'abord des facteurs d'ordre général :

- Un indicateur d'évaluation peut être le **degré d'appropriation des nouvelles techniques du débat participatif**.

Ainsi, afin d'anticiper les questions en lien avec le développement économique et social de la Bretagne, le CESER de la région Bretagne organise régulièrement des réunions publiques, des présentations de ses travaux, des débats où des experts apportent leur éclairage. Depuis 2006, cette activité est nourrie par l'organisation en moyenne de 3 débats publics par an.

8 Ces prétentions clairement affichées sur le site du CESER Bretagne.

9 Voir : Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique - impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008, pp.347, s.

10 Thierry Tanquerel, *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Payot, Lausanne, coll. juridique romande, 1988, p.60.

- Un indicateur déterminant tient dans la **capacité de regard critique** vis-à-vis de la politique menée par le Conseil régional de rattachement.

Ainsi en va-t-il du rapport du CESER de la région Pays de la Loire sur « l'action internationale et la stratégie européenne de la Région des Pays de la Loire ». Dans son avis rendu les 21 et 22 juin 2012, ce CESER déclare « *suivre avec attention la montée en puissance et la multiplication des représentations (à l'étranger) et pense qu'il faudra que la Région se fixe des limites afin d'éviter la dispersion* ».

On ajoutera un facteur spécifique. Il concerne **l'insertion du CESER dans le tissu des assemblées locales à vocation de démocratie participative**. Un exemple à l'appui de ce propos peut être pris dans l'activité du Conseil économique, social et environnemental de la région Poitou-Charentes. Signe a priori d'une bonne insertion en la matière de cette instance, ce CESER a souhaité récemment mettre à jour « *l'annuaire des Conseils de développement* » afin de contribuer à l'animation du réseau entre le CESER et les Conseils de développement et entre Conseils de développement. Au-delà de cet

exemple, on a pu noter que plusieurs conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) « *prêtaient une attention particulière aux conseils consultatifs* », tels les « *CESR de Bourgogne, de Rhône-Alpes et de Midi-Pyrénées* » (Guillaume Gourgues, 2009).

2°) Un CESER a aussi pour vocation d'être **une force de propositions**

Le **credo** réside ici dans une vertu attachée à **la participation, moyen d'améliorer la qualité des décisions**. C'est ce qu'attend de cette assemblée le législateur, lorsqu'il prévoit des cas de saisine obligatoire du CESER, portant notamment sur « les documents budgétaires de la Région », et ceci « préalablement à leur examen par le conseil régional » (CGCT, art. L.4241-1).

L'évaluation ici doit suivre des **repères exclusivement qualitatifs**. Le poids d'un CESER ici va dépendre de ses **qualités d'expertise**.

Ainsi quand un CESER rend un rapport préconisant une meilleure utilisation des fonds européens dans une région donnée (cas du CESER Bretagne, dans un avis rendu le 19 juin 2012), on relèvera certaines qualités d'expertise

au regard de la structure et du processus développé dans le rapport (identification des « bonnes pratiques », des obstacles et leviers d'action), traduisant un certain degré de « professionnalisme » du livrable fourni au regard des paramètres des sciences managériales. C'est d'autant plus important que cette étude a été réalisée sur la base d'une auto-saisine du CESER.

Un **critère d'évaluation** en la matière peut tenir dans la **fréquence des saisines à l'initiative du président du conseil régional**.

L'analyse normative laisse toutefois entrevoir une **dépendance des CESER vis-à-vis des conseils régionaux**, qui sont maîtres de la mise à disposition de leurs moyens de fonctionnement (CGCT, art. L.4134-5), ainsi que de la fixation de l'indemnité versée à leurs membres (art. L.4134-7), même si la réglementation nationale établit des plafonds d'indemnités (CGCT, art. R.4134-22 & s.). Un **bilan critique plus large** peut être dressé.

B. Bilan critique

Les jugements portés sur les CESER sont circonspects s'agissant des **conditions d'exercice de leurs missions**. De fortes criti-

ques sont dressées par nombre de chercheurs politistes. Sous ce regard, il est noté que malgré des domaines de saisine obligatoire (dont le budget régional) et la faculté d'autosaisine, « *les CESER restent très sensiblement dépendants des orientations de l'assemblée politique, sur lesquelles leur capacité d'influence reste incertaine* » (Guillaume Gourgues, 2009). Des réserves s'expriment aussi dans la communauté des juristes. Tel en va pour Francis Chauvin, selon lequel on a « *des réformes en trompe l'œil ; il s'agirait en fait selon lui de mieux faire accepter le maintien d'une démocratie représentative dans laquelle le pouvoir de décision reste concentré entre les mains des élus* » (F. Chauvin, 2003). Une approche critique perce encore dans la doctrine contemporaine, à travers l'idée que « *l'institutionnalisation du CESER se rattache à des idées assez disparates : la représentation de certains intérêts, le 'pouvoir technique', la primauté de l'économique sur le politique, la démocratie économique et sociale* ». ¹¹

De nos jours, les CESER subissent la « concurrence » d'autres instances collégiales consultatives territoriales faiblement normées tels que les conseils de quartier, ainsi que d'arènes publiques diverses, tels les jurys-citoyens, révélant une démocratie « différentielle » (Alain Faure,

¹¹ Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, précis Dalloz, 2011, 2^e éd., p.144.

2004). On relève que les CESER, et plus largement l'ensemble des « dispositifs participatifs légaux sont aujourd'hui très largement considérés comme des formes mini-

males et limitées de la participation publique, aussi bien par les élus, les universitaires ou les participants eux-mêmes » (Guillaume Gourgues, 2012).

Conclusion

En conclusion, on avancera que des progrès seraient envisageables en laissant une place à « la reconnaissance progressive d'expérimentations menées par quelques collectivités considérées comme pionnières » (Guillaume Gourgues, 2012). On peut aussi songer à **rendre la loi moins prescriptive et plus directive**, suivant certains exemples étrangers. Ainsi en Italie, même si les Régions

bénéficient d'une autonomie statutaire garantie par la Constitution, celle-ci prévoit « des formes de participation du public à l'activité de la région », tout comme la loi communale 142/90 prévoit que « les statuts des communes doivent privilégier [notamment] les formes associatives et promouvoir les organismes de participation des citoyens »¹².

¹² Domenico Amirante, « L'avancée prudente de la participation en Italie », conférence donnée à l'Université de Nantes en 2007.

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

L'Afrique du Nord en révolution : Entre l'islamisme des enjeux politiques et le jeu d'intérêts des puissances extérieures •

31

Par

Manassé ABOYA ENDONG •

-
- Cette contribution est une version améliorée d'une communication présentée à la 4^e édition du Marrakech Security Forum sur le thème : « **Répercussions et perspectives de la crise au Sahel sur la sécurité régionale et internationale** », Marrakech, 25 et 26 janvier 2012
 - Outre ses activités d'enseignement à l'Université de Douala, le Professeur Manassé ABOYA ENDONG est Directeur exécutif du GREPDA (Groupe de recherches sur le parlementarisme et la démocratie en Afrique), Chercheur associé au CMES (Centre marocain des études stratégiques) et membre associé de la Fédération africaine des études stratégiques (FAES)

L'objet de cette contribution est d'esquisser le jeu des puissances étrangères dans la zone sahélo-sahélienne, notamment dans la mouvance d'une Afrique du nord à la fois en révolution et prise dans l'étau de l'islamisme postrévolutionnaire.

En effet, au-delà de la querelle sémantique née autour du concept de révolution³, précisément pour qualifier et analyser les mouvements révolutionnaires qui embrasent le monde arabe depuis presque deux ans déjà, il paraît évident d'observer que les événements que vit cette partie du continent africain depuis le début de l'année 2011 ont eu des conséquences majeures, en termes politiques, économiques, sociaux et sécuritaires, notamment dans la zone sahélo-saharienne, alors même qu'ils sont loin d'être clôturés⁴. L'articulation de ce constat tient au moins sur deux points d'appui analytiques justifiant cet embrasement lourd de

conséquences : la situation en Libye et la spécificité de la zone sahélo-sahélienne⁵.

Pris dans cette logique, sans être le déclencheur des révolutions arabes, la chute du régime de Mouammar Kadhafi a bouleversé la configuration politique actuelle de l'Afrique du nord⁶. En effet, tout au long de son règne, le « *guide de la révolution* » a mené des politiques d'influence dans l'ensemble de la zone sahélo-saharienne⁷. Il a notamment joué un rôle important dans la création de la Communauté des Etats sahélo-sahariens en 1998, ainsi que dans les rébellions touarègues, à la fois fauteur de troubles et régulateur. La distribution massive d'armes à laquelle il s'est livré pour lutter contre les insurgés de Benghazi a accru l'insécurité déjà forte dans cette zone. Aussi, Al Qaeda dans le Maghreb Islamique (AQMI) en a-t-il profité pour se procurer des armes lourdes - missiles antiaériens et explosifs -,

3 Pour certains, il s'agit de la Révolution arabe avec un R majuscule ; pour d'autres, il s'agit de révolutions au pluriel et pour d'autres encore, il s'agit plutôt de révoltes.

4 Lire à ce sujet : Denis Bauchard : « *Le monde arabe en révolution : une nouvelle donne géopolitique* », dans Frédéric Charillon et Alain Dieckhoff (Dir.), *Afrique du Nord - Moyen-Orient. Printemps arabe : trajectoires variées, incertitudes persistantes*, Paris, Coll. Mondes Emergents, La Documentation Française, 2012

5 A ce sujet, se référer notamment à : Saskia van Genugten, « *Libya after Gadhafi* », in *Survival*, 53:3, 2011, pp. 61-74

6 Lire notamment : Eberhard Kienle : « Les révolutions arabes », dans *Critique Internationale*, janvier-mars 2012, N°54

7 Bruce D. Jones, *Libya and the Responsibilities of Power*, in *Survival*, 53:3, 2011, p. 51-60.

tandis que des Touaregs maliens et nigériens, dont plusieurs centaines ont combattu aux côtés des forces pro-Kadhafi, se sont équipés en armes légères. Or, appréhendé comme ligne de frontière entre la Méditerranée et l'Afrique subsaharienne, le Sahel, en organisant la transition entre l'Afrique du Nord et l'Afrique noire, précisément subsaharienne, reste une voie de commerce traditionnel, en l'occurrence une voie de passage des flux migratoires entre l'Afrique et l'Europe, tout en étant également une zone grise qui échappe au contrôle régulier des Etats riverains. Tout le long de l'arc sahélien, la géopolitique

interne des Etats semble ainsi obéir au raisonnement opposant un centre contrôlant le pouvoir politique et les richesses du pays et des périphéries marginalisées aspirant à rompre le *statu quo* découlant souvent des effets de la colonisation qui a inversé les rapports de force traditionnels⁸. Un spectre de facteurs déstabilisateurs et *crisogènes* se combinant selon des logiques et des schémas extrêmement complexes caractérise donc cet espace singulier dont la nouvelle configuration politique en Afrique du nord (I) n'est pas allée sans attiser le jeu d'intérêts des puissances étrangères dans la zone sahélo-saharienne (II).

I- L'Afrique du nord en révolution : dans l'islamisme des enjeux politiques

Les révolutions arabes ont confirmé la montée en puissance de l'islamisme politique, avec l'arrivée au-devant de la scène des mouvements comme les Frères musulmans et ceux qui en sont comparables comme Justice et Développement au Maroc ou Ennahda en Tunisie. Si leur objectif est d'imposer partout

par la lutte armée (le djihad) un même modèle politique et sociétal (celui de la charia) plus ou moins esquissé dans le Coran et complété dans la *sunna*⁹, ils demeurent manifestement concurrencés par les salafistes¹⁰ dans la structuration de l'espace politique maghrébin¹¹.

8 Lire notamment : Mehdi Taj, Grille d'analyse : les enjeux sécuritaires dans le Sahel Africain, in CF2R, du Centre français de recherche sur le renseignement, 4 juin 2010

9 Les traditions qui font jurisprudence

10 Sur ce mouvement, lire particulièrement : Samir Amghar, « Le salafisme en Europe : la mouvance politique d'une radicalisation », dans *Politique étrangère*, vol. LXXI, n° 1, printemps 2006

11 Lire à ce sujet : Ben Néfissa Sarah, « Révolution arabes : les angles morts de l'analyse politique des sociétés de la région », dans *Confluences Méditerranée*, 2011/2 N° 77

A- L'islamisme politique ou le défi de la démocratie par la charia

Avant de sombrer officiellement dans l'islamisme politique à la faveur de la révolution ambiante dans le monde arabe, ces mouvements révolutionnaires – à ne pas confondre avec l'ensemble des musulmans – ont une vocation religieuse et sociale¹². Suite aux débats internes, parfois vifs et houleux, ils ont résolu de créer des partis politiques et de participer à la vie politique à travers des processus électoraux¹³. Aussi, ces mouvements sont-ils devenus des interlocuteurs incontournables, qui dirigent déjà les gouvernements en Tunisie et au Maroc. D'où l'incertitude qu'ils représentent dans leur capacité à promouvoir la démocratie dans le monde arabe en général et dans leurs Etats respectifs en particulier¹⁴.

Certains le redoutent et citent les textes doctrinaux écrits dans le passé, notamment par Sayyid Qutb¹⁵, le maître à penser de l'islamisme radical, voire des déclarations plus récentes qui peuvent laisser penser que leur approche reste peu démocratique et que leur objectif est bien à terme l'instauration de la charia comme loi des Etats.

Mais dans l'immédiat, ces mouvements islamistes se veulent rassurants et ils agissent avec prudence¹⁶. Ils ne peuvent gouverner qu'en coalition, et doivent composer avec les partis laïcs¹⁷. Ils savent que leur succès n'est pas dû à leur message religieux, mais à leur opposition résolue aux pouvoirs en place, à leur réputation d'intégrité et à leur sensibilité aux problèmes sociaux. Ils savent également qu'ils seront jugés sur leur capacité à remettre en route des économies sinistrées et à donner

12 François Burgat, *L'islamisme au Maghreb*, Paris, Payot, 2008

13 Lire notamment : Sami Aoun, « *Le révisionnisme islamiste : entre l'attraction du traditionalisme et le repositionnement face à la modernité* », dans Solange Lefebvre et Robert R. Crépeau, *Les religions sur la scène mondiale*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2010

14 Lydia Younga Hayat, « *La Révolution arabe de 2011 : à la recherche du sens perdu...* », dans *Confluences Méditerranée*, 2011/2 N° 77

15 Poète, essayiste, et critique littéraire égyptien, puis un militant musulman membre des Frères musulmans, Qutb établit dans les années 1950 et 1960 une doctrine fondée sur le concept de *Jahiliya* (état d'ignorance de l'islam) : il faut créer un État islamique fidèle au Coran en remplaçant les hommes à la tête du pouvoir grâce à une révolte sociale

16 Lire à ce sujet : Sami Aoun, *Aujourd'hui l'islam : fractures, intégrisme et modernité*, Montréal : Médiaspaul, 2007. Chapitre 4 : « Citoyenneté et droits de l'homme dans l'espace arabo-musulman », p. 81-96

17 Ibid., Chapitre 5 : « Le dialogue islamo-chrétien et les exigences de la modernité », p. 97-118.

du travail aux chômeurs¹⁸. A cet égard, ils sont contraints de rassurer les investisseurs locaux ou étrangers, ou les touristes, tous encore hésitants¹⁹.

Mais la principale inquiétude vient plutôt de la percée de nouveaux mouvements islamistes (salafistes) que l'on constate aussi bien en Égypte²⁰, en Tunisie²¹ et dans le nord du Mali, malgré l'absence d'un parti se réclamant de cette mouvance.

B- L'islamisme politique face à la concurrence des salafistes

A l'évidence, les salafistes, qui bénéficient d'un soutien financier venant principalement d'Arabie

Saoudite, se présentent comme les rivaux des Frères musulmans²² ou des mouvements tels Ennahda²³, qui leur sont proches.

Ces dernières décennies, les Frères musulmans ont été la principale expression de l'islamisme, aussi bien dans le monde arabe qu'en Europe. Ils sont à présent concurrencés par le salafisme²⁴, un courant qui proclame la nécessité de revenir aux sources. Mais ce « *retour au Coran* » ne met pas ceux qui s'en réclament à l'abri des divisions, d'autant qu'ils sont également contraints de s'adapter aux aspirations des musulmans du monde actuel²⁵. En clair, une différence d'approche oppose les Frères musulmans et les salafistes.

18 Lire à ce sujet : Hamid Shadi, "The rise of the Islamists: how Islamists will change politics, and vice versa", in *Foreign Affairs*, May 2011, <http://www.ihavenet.com/World-Middle-East-The-Rise-of-the-Islamists-Foreign-Affairs.html>

19 Lire à ce sujet: Azzam Tamimi, Rachid Ghannouchi : *a democrat within Islamism*, Oxford, Oxford University Press, 2001

20 Cynthia Farahat, "The Arab Upheaval: Egypt's Islamist Shadow", in *Middle East Quarterly*, Summer 2011

21 Nadia Marzouki, "From People to Citizens in Tunisia", in *Middle East Report*, N°259, Volume 41, Summer 2011

22 Mouvement fondé en 1928 en Égypte par Hassan Al-Banna

23 Clément Guillemo, « L'islamisme Tunisien d'Ennahda : d'une mouvance révolutionnaire à un parti politique légaliste. » Partie 1 : la naissance de l'islamisme politique sous Habib Bourguiba, dans *Les Clés du Moyen-Orient*, 05/07/2012

24 Il désigne au sens large les mouvements de réforme de l'islam qui apparaissent à l'époque moderne, avec l'idée qu'il faut revenir à l'islam originel, celui du prophète et de ses compagnons (*salaf*, «les ancêtres»). C'est ce qui explique que les Frères musulmans, à commencer par leur fondateur Hassan Al-Banna, se sont revendiqués pendant un certain temps du salafisme. On peut dire aujourd'hui qu'une OPA a été faite sur le terme par une autre mouvance qui se réclame d'une tradition de pensée distincte, celle initiée dans ce qui est aujourd'hui l'Arabie saoudite par un prêcheur du XVIII^e siècle, Mohammed Abd al-Wahhab

25 Sur cette capacité à s'adapter, lire le travail fort à propos de : Amel Boubekeur, « L'islamisme comme tradition. Fatigue militante et désengagement islamiste en Occident », dans Samir Amghar (dir.), *Islamismes d'Occident. État des lieux et perspectives*, Lignes de repères, 2006

En effet, pour les Frères musulmans, il faut construire un « *Etat islamique* » qui doit appliquer l'islam dans son acception légale, c'est-à-dire la charia. Les salafistes insistent ainsi sur la question religieuse au sens strict du terme, en particulier sur le dogme de l'unicité divine qui s'est à leurs yeux altéré au fil des siècles, ce qui a conduit à la naissance de groupes que les salafistes ne considèrent plus comme musulmans, en l'occurrence les soufis et les chiites, perçus comme associant à Dieu d'autres divinités.

En clair, le salafisme est une religiosité de rupture. Soit on adhère au dogme dans toute sa pureté et par conséquent on rejette toutes les innovations, soit on est en dehors. A cela s'ajoute l'idée que certaines pratiques sociales et religieuses sont déviantes, et qu'il faut revenir à des pratiques modelées sur celles du prophète et de ses compagnons, suivant une lecture très littérale des traditions prophétiques, précisément appliquées à la lettre.

Cela conduit naturellement à des pratiques ultraconservatrices,

notamment à l'endroit des femmes, invitées à rester à l'écart de l'espace public et à porter le niqab²⁶ plutôt que le voile, etc.²⁷

Il n'y a pas de réelle dimension politique chez les salafistes, encore moins de théorie de l'Etat, ce qui explique qu'en Arabie saoudite les salafistes ont pu abandonner ce terrain à la famille royale.

Les Frères, eux, sont peu soucieux de cette quête de pureté doctrinale. Ils peuvent nouer des solidarités pour des raisons politiques avec l'Iran khomeyniste ou avec le Hezbollah²⁸, qui sont chiites. Pour les salafistes, il n'en est absolument pas question.

La conséquence majeure est qu'ils sont entrés en politique en masse, notamment en Egypte. Pour rivaliser avec les Frères musulmans, ils ont créé des partis dont le principal est Al-Nour. Ils ont alors été obligés de développer une plate-forme politique, chose nouvelle pour eux. Conscients de leurs lacunes, ils ont demandé des conseils à des universitaires, soumis leurs militants à des séances de formation politique²⁹.

26 Le *niqab* est un voile couvrant le visage à l'exception des yeux. Il est porté par certaines musulmanes, en tant que prolongement vestimentaire du *hijab* (voile islamique), principalement au Moyen-Orient, en Asie du Sud-Est et dans le sous-continent indien.

27 Sur ces développements, lire particulièrement : Gilles Paris : *Le salafisme, c'est «le dogme dans toute sa pureté»*, in *Le Monde Culture et Idées*, 27 septembre 2012

28 Lina Khatib, Hizbullah's Political Strategy, in *Survival*, 53:2, 2011, pp. 61-76.

29 Cynthia Farahat, "The Arab Upheaval: Egypt's Islamist Shadow", in *Middle East Quarterly*, Summer 2011, <http://www.meforum.org/2887/arab-upheaval-egypt-islamist>

Au final, ils se distinguent de moins en moins des Frères musulmans. De la même manière que les Frères musulmans tendent à devenir des islamodémocrates, avec des points d'interrogation qui demeurent sans réponses bien articulées, les salafistes tendent à devenir des salafo-démocrates, avec les mêmes points d'interrogation.

Par ailleurs, il est également important de mentionner que dans le prolongement de l'Afrique du nord, les islamistes révolutionnaires ont acquis à leur cause des nombreux jeunes Sahéliens. Dans cette logique, la pensée Salafiste contrôle

aujourd'hui plusieurs mosquées dans cette zone, notamment dans le but de pratiquer une vision de l'islam destinée à l'édification d'un Etat islamique basée sur l'idée de l'unité du monde musulman : l'*umma*³⁰.

Par conséquent pour les mouvements tels qu'Ançar El dine, Mujao et AQMI, l'Etat séculaire est un Etat mécréant. Aussi, AQMI et le MUJAO ont-ils lutté tous deux jusque-là pour une expansion régionale voire internationale de l'islamisme, avec pour cheval de bataille la lutte armée contre l'occidentalisation et les régimes contraires aux valeurs et aux droits musulmans.

II-L'Afrique du nord en révolution : dans le jeu d'intérêts des puissances extérieures

A la suite des secousses révolutionnaires que vit le monde arabe, l'enjeu essentiel de la question saharo-sahélienne ne reste pas confiné à l'échelle locale. Il concerne aussi bien l'économie mondiale que le redécoupage des zones d'influence entre les puissances internationales avec l'entrée en scène de nouveaux acteurs³¹ qui bousculent l'ancien paysage colonial.

A- La zone sahélo-saharienne et l'accès convoité des puissances étrangères aux richesses du sous-sol

L'accès convoité des puissances étrangères aux richesses minières (pétrole, gaz, uranium, or, phosphates) dont regorgent les pays tels que le Niger, la Libye, l'Algérie, et le Mali d'après des prospections

30 La communauté des croyants

31 Américains, chinois, indiens

plus récentes, est au centre de la bataille invisible qui se déroule dans le désert sahélo-sahélien.

En effet, considérée comme un espace vulnérable, la zone sahélo-saharienne attire toutes les convoitises du fait des richesses de son sous-sol et des futurs projets de désenclavement des ressources énergétiques tels que le *Trans-Saharan Gas Pipeline* (TSGP) qui va traverser le Nigeria, le Niger et l'Algérie pour acheminer le gaz vers l'Europe, etc. Il s'agit précisément de la convoitise des grandes multinationales étrangères qui sont prêtes à tout pour préserver leurs intérêts stratégiques dans cette zone.

Ces multinationales sont ainsi en mesure et dispose des moyens de corrompre, de créer des leurre, posséder une armée privée, armer des rébellions et des dissidences, etc. Leur capacité d'action est extrêmement puissante et significative.

Ainsi, la menace terroriste est souvent amplifiée, voire nourrie, afin de permettre à des Etats en rivalités pour la prise de contrôle des richesses, de se positionner économiquement et militairement au sein de ce

couloir stratégique reliant l'océan Atlantique à la mer Rouge et offrant la possibilité de peser sur les équilibres géopolitiques et énergétiques du Maghreb et de l'Afrique de l'Ouest. Plus spécifiquement, compte tenu de l'accroissement progressif des richesses énergétiques et minières de la zone, celle-ci s'érige en « *hub énergétique* » de plus en plus convoité par les grandes puissances désireuses de sécuriser et diversifier leurs approvisionnements en hydrocarbures.

Toutefois, sans nier l'existence de quelques éléments se réclamant du terrorisme djihadiste et sillonnant la bande sahélienne, la focalisation par les Occidentaux sur le Sahel représenté comme une sorte de « *nouvelle zone tribale à la pakistanaise* » d'où pourraient provenir de lourdes menaces, n'est pas neutre et dépourvue d'arrière-pensées.

Pourtant, il s'agit de ne pas se laisser abuser par l'épouvantail Al-Qaeda, notamment dans sa variante au Maghreb islamique, voire au Sahel islamique, souvent agité à temps et à contretemps dans une logique de menace islamiste³².

32 AQMI n'a d'islamiste que le nom. Ce groupe est déconnecté de toute préoccupation religieuse. On serait d'ailleurs bien en peine de définir quel est son programme politique. Les complicités sur lesquels ce mouvement peut compter sont essentiellement liées à sa véritable nature qui est avant tout une officine de grand banditisme.

B- La zone sahélo-saharienne et la redistribution des cartes entre les puissances étrangères

A l'évidence, il est difficile de mesurer la redistribution des cartes, tant la situation reste mouvante aussi bien dans le monde arabe que dans la zone sahélo-saharienne³³.

Aussi, une première analyse³⁴ peut-elle laisser penser que les États-Unis³⁵, l'Europe et la Russie risquent d'être plutôt les perdants de ces bouleversements, pour de nombreuses raisons. Mais la principale raison est qu'ils ont vu disparaître, sinon des régimes amis, tout au moins des responsables avec lesquels ils entretenaient de bonnes relations³⁶. Certes, des gouvernements amis ont résisté, mais au prix de réformes qui n'ont apporté qu'un calme provisoire³⁷.

Si l'Europe, en particulier la France et le Royaume-Uni, bénéficient d'une popularité évidente auprès de l'opinion libyenne, la fluidité de la situation peut faire craindre des retournements de situation, compte tenu de l'antagonisme de plus en plus affiché entre les révolutionnaires de la Cyrénaïque et ceux de la Tripolitaine³⁸.

A l'inverse, ces puissances voient, ou vont voir, arriver des responsables appartenant à des mouvements islamistes, avec lesquels, le plus souvent, ils entretenaient des relations distantes, méfiantes, voire hostiles. Ceux-ci peuvent en concevoir une certaine rancœur même si, pour des raisons économiques et financières, ils ont besoin de l'appui des pays occidentaux³⁹. La politique esquissée est officiellement celle de l'ouverture aux aspirations démocratiques des pays arabes,

33 Lire notamment Jean-Pierre Filiu : *La révolution arabe. Dix leçons sur le soulèvement démocratique*, Paris, Fayard, 2011

34 Sur les premières analyses, lire : Khader Bichara (dir.), *Le « printemps arabe » : un premier bilan*, Coll. "Alternatives Sud", Syllepse, 2012

35 Golub Phillip S, « *Les États-Unis face aux révolutions démocratiques arabes* », dans *Mouvements*, 2011/2 n° 66, p. 127-134 ; Anthony H. Cordesman, Barak Barfi, Bassam Haddad, Karim Mezran, « *The Arab Uprisings and U.S. Policy: What Is the American National Interest?* », in *Middle East Policy*, summer 2010.

36 Lee Smith, « *Weakening Washington's Middle East Influence* », in *Middle East Quarterly*, Summer 2011, pp. 3-10, <http://www.meforum.org/meq/pdfs/2972.pdf>

37 Pour ces aspects, lire : Denis Bauchard, déjà cité, pp. 32-33

38 Schäfer Isabel, « *Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe* », dans *Mouvements*, 2011/2 n° 66, pp. 117-126.

39 Lire notamment : Benjamin Stora (avec Edwy Plenel), *Le 89 arabe. Réflexions sur les révolutions en cours*, Paris Stock, 2011

mais de façon discrète. Le dialogue avec les mouvements islamistes, qui apparaissent comme les grands bénéficiaires de ces révolutions, se veut ouvert et sans fioritures. Même l'Europe comme les Etats-Unis, pressés par leurs opinions publiques inquiètes, voire hostiles à l'égard de ces mouvements, se devront d'être vigilants, notamment sur le respect des droits de l'homme, la protection des minorités, la liberté religieuse et le statut de la femme⁴⁰. Il y a un risque de crispation certain si ces mouvements islamistes, qui se veulent rassurants, prenaient des mesures contraires aux « valeurs démocratiques », telles qu'elles sont reconnues en Occident⁴¹.

La position de la Chine et des autres grandes puissances émergentes telles que le Brésil, la Russie, l'Inde et l'Afrique du Sud sont très intéressantes à suivre.

En effet, la Chine a développé une offensive vers les pays arabes, qui va au-delà du terrain économique, avec une diaspora de près

de 3 millions de chinois présente dans le monde arabe⁴². Les raisons qui expliquent la réussite de cette offensive sont multiples : un soutien puissant de l'État chinois, une bonne adaptation structurelle des entreprises chinoises, un très grand pragmatisme économique, une absence de conditionnalités et enfin, des possibilités accrues en matière de marges et de prises de risque. Pour la Chine et ses entreprises, l'objectif est avant tout de prendre pied dans les pays africains et d'y remporter des parts de marché⁴³. En effet, le discours officiel chinois sur les relations sino-africaines met en avant également l'ancienneté de celles-ci et l'expérience commune de l'oppression coloniale, ce qui permet de créer un sentiment d'intérêt commun qui contraste avec les anciennes métropoles occidentales⁴⁴. Cependant, Pékin devra prendre en marche le terrain du changement en cours dans la plupart des pays arabes. Il en va de même pour l'Inde et le Brésil⁴⁵ qui sont présents dans cette zone.

40 Lire à ce sujet : Kenneth Roth, « Abandonner les autocrates et soutenir les droits humains », Introduction au Rapport mondial 2012 de Human Rights Watch (HRW)

41 Lire notamment : Jean-François Flauss, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », dans *l'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999 ; Phillip Alston, *The UE and Human Rights*, Oxford University Press, 1999

42 Lire à ce sujet, Valérie Niquet, Sylvain Touati : *La Chine en Afrique : intérêts et pratiques. Essai d'analyse du mode de fonctionnement d'un système*, Paris, Etudes, IFRI, 2011

43 Michel Beuret et Serge Michel, « La Chine a-t-elle un plan pour l'Afrique », dans *Afrique contemporaine*, vol. 228, n° 4, 2008

44 Pierre-Antoine Braud, « La Chine en Afrique : anatomie d'une nouvelle stratégie chinoise », in *Analysis*, Octobre 2005

45 François Lafargue, « Le Brésil, une puissance africaine ? », dans *Afrique contemporaine*, 2008/4, n°228, p.137-150.

En effet, l'intérêt de l'Inde s'explique par les besoins en énergie, la promotion de ses intérêts, de même que par la présence de nombreux travailleurs indiens dans les pays arabes. Le Brésil également a des intérêts économiques, avec notamment l'importance et l'influence des Brésiliens d'origine arabe qui renforcent la tendance naturelle de cette grande puissance émergente à s'intéresser à cette région stratégique⁴⁶.

Au total, peut-on tout au moins indiquer que les révolutions observées en Afrique du nord illustrent avant tout, l'équation complexe articulée autour de la privation et de l'aspiration. Elles démontrent les limites tactiques de l'autoritarisme lorsque, perdant pied face à la rapidité des changements, elles sont confrontées à l'inévitable accumulation de leurs contradictions intrinsèques et s'avèrent ainsi incapable

de définir des projets de société au-delà de vagues promesses de jours meilleurs, notamment comme l'illustre au fil des jours l'enlisement de la situation en Egypte. Malgré cette islamisation inachevée des révolutions, les puissances extérieures sont obligées de s'impliquer dans les turbulences qui se développent dans cette région pour essayer au minimum de maintenir leur influence, mais davantage, pour la renforcer. Pour le reste, la seule certitude est que rien au Maghreb et dans la zone sahélo-saharienne ne sera plus comme avant le « *dégagisme* »⁴⁷ déclencheur du « *printemps arabe* »⁴⁸. Mieux, la nouvelle donne risque de ne pas évoluer forcément dans le sens des intérêts des puissances occidentales. Au contraire, elle a de fortes chances de jouer au profit des puissances émergentes, de plus en plus offensives et présentes dans la zone sahélo-saharienne.

46 Ismaïl Regragui, Michal Symonides, « *Le Brésil face au Printemps arabe* », dans Perspectives Internationales, avril-septembre 2012, n° 2, p. 106-134.

47 Pour se référer au slogan : « Dégage » opposé à Ben Ali en Tunisie

48 Notamment appréhendé comme le mouvement d'émancipation des peuples arabes débuté en Tunisie en janvier 2011 et qui s'est étendu successivement (et continue à s'étendre) à d'autres pays de la région

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

Le permis de construire à l'épreuve de la pression foncière et du développement urbain au Cameroun*

Par
Aloys MPESSA •

-
- L'auteur est Docteur NR en droit public de l'Université de Paris I-Panthéon Sorbonne. Il est actuellement Chargé de cours à l'Université de Douala, **membre du GREPDA (Groupe de recherches sur le parlementarisme et la démocratie en Afrique)**

Introduction

Depuis quelque temps, l'actualité est marquée par l'effondrement inexplicable d'immeubles en cours de construction à Yaoundé. Ces phénomènes remettent à l'ordre du jour l'impérieuse nécessité du respect des règles d'urbanisme et de construction. Deux autorisations d'urbanisme permettent d'éviter de telles déconvenues aux constructeurs et aux propriétaires fonciers : le certificat d'urbanisme et le permis de construire.

Le permis de construire est une autorisation inhérente à l'aménagement des villes. Georges Liet-Veaux note que « Connue dans l'ancien droit (Edit du 16 décembre 1607 relative aux constructions dans les villages et bourgs, étendu à tous en 1790) le contrôle administratif des initiatives privées en matière de construction, correspond à une nécessité de la vie en société. A l'origine, il s'agissait avant tout d'empêcher les empiètements sur les voies

publiques. Le développement des agglomérations, la pénurie des terrains à bâtir, l'importance des reconstructions d'après des sinistres de fait Daguerre, le désir d'assurer un minimum d'hygiène, d'esthétique et de sécurité ont amené le législateur, surtout depuis un demi-siècle, à exiger des autorisations préalables ».¹

Au Cameroun, sous sa forme actuelle, issue de l'article 107 de la loi n°2004/3 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun, « Le permis de construire est un acte administratif qui autorise une construction après vérification de sa conformité avec les règles de l'art et les règles d'urbanisme ». Les règles de l'art auxquelles se réfère cet article, renvoient aux règles d'architecture et de construction². A l'origine, le permis de construire sanctionnait plusieurs autorisations de construire. Il sanctionnait aussi bien les règles de construction, que d'urbanisme³. Sous l'empire de la réglementation antérieure,

1 G. Liet-Veaux, « Le champ d'application du permis de construire et déclaration préalable des travaux », Fasc. droit administratif, 360, p.4

2 Voir, G. Vedel, « Les permis de bâtir », R.D.P, 1937, p.274

3 Voir, P. Soler Couteaux, « Cours de droit de l'urbanisme », Cours Dalloz, 3^e édition, 2000, p.463.

pour marquer sa différence avec les autres autorisations d'utilisation du sol, ses dispositions étaient consacrées par un texte différent⁴ de celui qui régissait l'urbanisme⁵, Il se substituait à toutes les autorisations administratives préalables aux travaux exigées par la réglementation de cette époque⁶.

En tout état de cause, le permis de construire est un procédé de police administrative dont toutes les règles sont de ce chef, d'ordre public. Contrairement à son intitulé actuel, le permis de construire ne se préoccupe plus aujourd'hui de l'aménagement intérieur des constructions, mais principalement de leur aspect extérieur. Telle est la tendance qui s'est inscrite dans l'évolution du permis de construire.⁷ C'est la loi n° 2004/3 du 21 avril 2004 qui va le consacrer exclusivement comme une sanction des règles d'urbanisme. Mais dans l'esprit des profanes, le permis de construire continue d'assurer cette double fonction de sanction des règles de construction et d'urbanisme.

Dans le processus d'aménagement de l'espace urbain, la fonction sociale du permis de

construire est capitale, parce qu'il réalise concrètement la mise en œuvre du droit de l'urbanisme. Mais Face à la pression foncière et du développement urbain, force est de constater, que le permis de construire est ignoré de la plupart des administrés. Dans la pratique, l'obligation générale d'obtention du permis de construire prescrite par la loi du 21 avril 2004 avant l'édification de toute construction n'est pas respectée. Le petit nombre de permis de construire délivré chaque année, par exemple dans la ville de Douala, et qui est inversement proportionnel aux immeubles construits, démontre que la plupart de ces immeubles sont édifiés sans permis de construire. Qu'est ce qui explique cela ? Tout d'abord la méconnaissance de la réglementation par les administrés, propriétaires et constructeurs fonciers. Ensuite, cette méconnaissance de la réglementation est confortée par l'incurie et le laxisme de l'Etat et des collectivités territoriales qui ne veillent pas à l'application rigoureuse de la législation et de la réglementation en la matière. D'où un aménagement anarchique des villes camerounaises. Potentiellement conflictuel, l'ap-

4 Décret n°68/59/COR du 30 avril 1968, relatif à la construction.

5 Décret n°68/COR/548 du 30 avril relatif à l'urbanisme.

6 Article 34 du décret n°68/59/COR du 30 avril 1968 précité.

7 Voir, M.A. Latournerie, « Réflexions sur l'évolution du permis de construire », E.D.C.E, 1970, p.37.

plication du permis de construire ne donne paradoxalement lieu qu'à un nombre limité de litiges devant les tribunaux administratifs. Cela s'explique par la généralisation des méthodes de règlement informel des litiges entre l'Administration et les usagers. Aux regards de ces observations pratiques, l'étude du permis de

construire s'appesantira sur les deux aspects qui nous paru importants : après avoir montré le champ d'application complexe du permis de construire (I) nous terminerons par un constat décevant, celui des contrôles administratifs et juridictionnels quasi inexistants (II).

I- Le permis de construire : un champ d'application complexe

De manière quasi unanime, la plupart des auteurs français estiment que le permis de construire a un champ d'application complexe.⁸ Par ses notes sous certaines décisions Daniel Labetoulle a montré toutes les subtilités de son champ d'application en droit administratif français.⁹

Au Cameroun, les règles qui le gouvernent actuellement sont déterminées par les dispositions

de l'article 107 de la loi du 21 avril 2004, et celles du décret d'application n°2008/738 du 23 avril 2008. Elles sont dominées par le principe de l'obligation générale d'obtention du permis de construire qui s'applique aussi bien sur des constructions nouvelles (A), que sur des constructions existantes (B). Cette obligation d'obtention du permis de construire lui imprime des caractéristiques intrinsèques (C).

8 M.Ricard, « L'insaisissable critère de l'assujettissement au permis de construire », *Gazette du Palais*, 1980, I, Doctrine, p.109 ; H.Périnet Marquet, « Les problèmes actuels de la demande de permis de construire », *Droit et ville*, 1991, n)32., p.47.

9 D.Labetoulle, « Le permis de construire au fil de l'eau », *Dalloz, Chron*, XLI, p.26 ; réflexions sur l'application du permis de construire à l'aménagement d'une péniche », *Revue administrative*, 1981, p.37 ; une nébuleuse : le champ d'application du permis de construire, *revue administrative* avril 1984, p.6 ; une notion à la dérive : le changement de destination des immeubles nécessitant un permis de construire, *revue de droit immobilier*, 1991, p.p.297

A- Le principe général de l'obtention du permis de construire

Il est énoncé par l'article 107 alinéa 2 de la loi : « Quiconque désire entreprendre une construction, même si celle-ci ne comporte pas de fondation, doit, au préalable, obtenir un permis de construire délivré par le maire de la commune concernée ». Il résulte de cette disposition que toutes les constructions nouvelles (1) sont assujetties à l'obligation d'obtention du permis de construire. Il en est de même des travaux sur des constructions existantes (2).

1- Les constructions nouvelles

Les constructions nouvelles sont des constructions initiales qui ne comportent pas de fondation. La notion de construction nouvelle elle-même a d'abord été précisée par la jurisprudence

administrative française¹⁰ : c'est tout bâtiment ou ouvrage, quelle que soit sa destination. Le bâtiment peut être à usage d'habitation ; il peut s'agir d'ouvrages et installations ne constituant pas à proprement parler des bâtiments. Ainsi a été assujettie au permis de construire, une terrasse combinée avec une piscine ;¹¹ la couverture d'une terrasse ;¹² une dalle en béton ;¹³ la construction d'un portail monumental¹⁴. De même ont été assimilés aux bâtiments, un certain d'ouvrage et d'installations. Il en a été d'un barrage ;¹⁵ d'un mur de soutènement ;¹⁶ d'une station de lavage de véhicules¹⁷. Enfin, la jurisprudence administrative française a également assujetti à l'obligation du permis de construire des constructions réalisées au dessus et au dessous du sol. Ces constructions peuvent être dépourvues de fondation, comme celles enterrées sous le sol. Ont été assujettis au permis de construire : la construction d'un abri de chasse

10 La plupart des décisions citées de la jurisprudence administrative sont tirées du recueil Lebon. Ces décisions peuvent être consultées soit, sur le site du Conseil d'Etat, soit sur Internet par le moteur de recherche Google.

11 CE, 23 juillet 1976, SCI, Azur des Iles.

12 CAA, Paris, 23 mai 1995.

13 CE, Ass, 20 mars 1974, Malet c/Navarre.

14 CE, 13 mars 1993, Ministère de l'Équipement c/Association de sauvegarde de Chantilly.

15 CE, 14 avril 1999, Comité de sauvegarde de la vallée de Chambon.

16 CE, 17 janvier 1964, Auffret.

17 CAA, Paris, 2 décembre 1993, société Jacquin.

18 CE, 9 mars 1983, Société Soge parc

19 CE, 26 octobre 1992, Giovanolla.

souterrain¹⁸ ; la construction d'un parc de stationnement en sous sol ;¹⁹ la construction d'un garage souterrain,²⁰ d'un entrepôt en sous sol. Enfin un terrain de tennis a été considéré comme une construction.²¹ Ces quelques exemples montrent le champ d'application extrêmement vaste et varié du permis de construire qui s'étend également aux travaux exécutés sur des constructions existantes.

2- Les travaux exécutés sur des constructions existantes

D'après l'article 107 alinéa 3 de la loi de 2004, « Le permis de construire est également pour les travaux exécutés sur les constructions lorsqu'ils ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect extérieur ou leur volume, ou de créer des niveaux supplémentaires ».

Cette exigence du permis de construire pour les travaux exécutés sur des constructions existantes s'explique par la volonté du législateur d'assurer le respect des règles d'urbanisme à l'occasion des modifications substantielles apportées aux bâtiments existants relatifs à leur

aspect extérieur, leur volume et à leur destination.

Les travaux exécutés sur des constructions existantes et assujettis au permis de construire sont ceux qui ont pour objet :

- de modifier l'aspect extérieur de l'immeuble ou son volume, par la surélévation des niveaux supplémentaires, l'élargissement, la création ou la suppression d'ouvertures ;
- de changer la destination de l'immeuble.

En droit français, cette notion de changement de destination de l'immeuble donne lieu à une subtile et intéressante interprétation de la part du juge judiciaire et du juge administratif. « La destination, écrit la professeure Jacqueline Morand-Deville, est ce que pour quoi une construction a été conçue dans sa réalisation ou sa transformation. Le critère d'appréciation est plus fonctionnel que matériel. L'interprétation de cette notion peut prêter à controverses entre le juge judiciaire et le juge administratif, celui-ci cherchant à éviter le détournement des règles d'urba-

20 Cass crim, 14 octobre 1980.

21 TA, Nice, 16 novembre 1989, Caisse mutuelle complémentaire et d'action sociale de Nice.

22 Au cours de nos recherches, nous n'avons pu savoir si ce nouvel acquéreur avait sollicité un nouveau permis de construire.

nisme, concernant notamment la nature et la densité des constructions. Pour la Cour de Cassation la transformation de chambres on aménagées en appartements ou l'aménagement de studios dans une maison individuelle ne changent pas la destination et ne requièrent pas un permis : Civ, 3^e 26 mars 1997, Sté résidences Carol Parc. La Cour s'attache au changement de l'immeuble dans son ensemble alors que le Conseil d'Etat apprécie le changement de chaque élément de l'immeuble : CE, 5 avril 1996, Caisse de retraite des cadres, différences qui restent cependant mineures ».

Cette observation de l'éminente professeure démontre toute la complexité du champ d'application permis de construire. Au Cameroun, Le paysage urbanistique offre malheureusement de nombreux exemples de bâtiments qui ont changé, à la fois d'aspect extérieur, de volume et de destination. C'est le cas de l'actuel hôtel « Le Capitole » situé à au quartier Bépanda, à Douala. L'immeuble initialement construit dans les années 1980, était destiné à usage d'habitation, pour les trois étages, et commercial pour le rez- de

chaussée, abritant une pharmacie. Quelques années après la mise en service de cet immeuble, la pharmacie fut victime d'un braquage par des malfrats particulièrement cruels : au cours de cette agression sordide, la pharmacienne fut d'abord violée, ensuite on lui creva les yeux. Choqué par ce crime particulièrement odieux, le propriétaire de cet immeuble le ferma définitivement. L'immeuble restant ainsi fermé pendant de longues années, considéré comme maudit par cette agression scandaleuse. Le temps finit par faire son œuvre, en effaçant cet épisode douloureux. Dans les années 1990, un nouvel acquéreur reprit l'immeuble et le transforma en hôtel. L'aspect extérieur n'avait pas changé. Ce sont l'aspect intérieur et la destination qui avaient changé.²² En dehors de ces circonstances pénibles, beaucoup d'immeubles à Douala changent d'aspects extérieurs, de volume²³ et de destinations, au gré des caprices de leurs propriétaires, ceci en violation de la règle élémentaire d'urbanisme, c'est-à-dire, l'obtention du permis du construire. Un immeuble jadis destiné à usage d'auberge et « d'hébergement », est trans-

23 L'engouement pour la propriété foncière dans les grandes villes camerounaises est telle que la plupart des propriétaires immobiliers ont toutes les utilités qu'ils peuvent tirer de la superficie d'un terrain en exploitant de manière verticale. Ainsi un terrain de 500 m², après construction d'un immeuble de cinq étages donne un immeuble d'un volume de 1500 m².

24 C'est le cas à Douala, de la pharmacie Axiale située tout en bas du pont Bonabassem.

formé en une pharmacie.²⁴ Dans les quartiers aménagés par la MAETUR²⁵ et les logements construits par la SIC,²⁶ le non-respect de la réglementation du permis de construire entraîne des dysfonctionnements « écologiques », qui entraînent des problèmes de mal vie divers : non-respect des servitudes de vue, de passage, suffocation due au non-respect de la limitation en hauteur des bâtiments, énervement inexplicable dû à la chaleur, sentiment d'enfermement etc.²⁷

S'agissant de la modification de l'aspect extérieur et du changement de destination de l'immeuble, la jurisprudence administrative opère une subtile distinction entre les travaux de restauration et de reconstruction. L'enjeu étant la soumission ou non de ces travaux au permis de construire. Il peut arriver qu'un propriétaire peut engager des travaux de réfection qui se distin-

guent des travaux de construction : par exemple à la suite d'un violent qui a emporté la toiture de sa maison, le propriétaire ne sera pas obligé de solliciter un nouveau permis de construire pour refaire ladite toiture. Il en est autrement, si l'immeuble a été ravagé par un incendie. D'après la jurisprudence administrative, la reconstruction à l'identique et au même lieu d'un bâtiment dont les seuls murs extérieurs n'ont pas été détruits par le feu est soumise à permis dès lors que les travaux envisagés concernent la structure du bâtiment.²⁸

Quoiqu'il en soit, en France, l'administration et le juge administratif veillent à l'application rigoureuse de la réglementation du permis de construire sur les travaux exécutés sur les constructions existantes, lorsque ces travaux ont pour but de modifier, l'aspect extérieur²⁹, le volume ou la destination des bâtiments.

25 La Mission d'aménagement d'équipement des terrains urbains et ruraux, est un établissement public à caractère industriel et commercial. Elle a pour objet de réaliser ou de faire réaliser des opérations d'aménagement ou d'équipement des terrains en vue de la promotion immobilière et de l'habitat.

26 Société immobilière du Cameroun est une société d'économie mixte chargée de construire des logements sociaux.

27 Dans les quartiers aménagés par la Mission d'aménagement d'équipement des terrains urbains et ruraux, sur les quels ont été construites des immeubles collectifs ou individuels par la Société Immobilière du Cameroun, la plupart des maisons individuelles ont été entourée de clôtures et transformées en recevant des niveaux supplémentaires, des modifications qui sont interdites dans les cahiers des charges

28 CE, 23 septembre 1988, Gastineau.

29 Il en est ainsi de la surélévation des bâtiments, CE 16 octobre 1953, Barbier, Bouvier, et Tirard ; CE 30 novembre 1966, dame Favarel

3- Les ouvrages exemptés du permis de construire

L'article 23 du décret n°2008/0739 du 23 avril 2008, exempte de l'obligation d'obtention du permis de construire sept d'ouvrages et installations qui sont installés dans le domaine public artificiel routier, ferroviaire, portuaire et aéroportuaire.. Il s'agit :

- des ouvrages souterrains ou n installations de stockage de gaz ou fluides et les canalisations des lignes ou de câbles ;
- des ouvrages d'infrastructures des voies de communication ferroviaires, fluviales, routière ou piétonnières , publiques, ou privées, ainsi que les ouvrages d'infrastructures portuaires ou aéroportuaires ;
- des installations temporaires implantés sur les chantiers et directement nécessairement à la conduite des travaux ;
- des modèles de construction implantée temporairement dans le cadre de foires expositions et pendant leur durée ;

- du mobilier urbain implanté sur le domaine public ;
- des statues, monuments et œuvres d'art, lorsqu'ils ont une hauteur inférieure ou égale à douze mètres au-dessus du sol et moins de quarante mètres cubes de volume ;
- des poteaux, pylônes ou candélabres ainsi que les antennes d'émission ou de réception de signaux radioélectriques implantés par les concessionnaires publics.».

La construction de ces ouvrages est cependant soumise à d'autres autorisations s d'urbanisme. L'alinéa 2 de cet article précise que : « Toutefois, avant le démarrage des travaux, les ouvrages cités à l'alinéa 1 ci-dessus, sont soumis au régime du permis d'implanter.».

B- Une procédure de délivrance hérissée d'embûches

La procédure de délivrance du permis de construire est apparemment simple. Mais par le nombre de pièces exigées, les délais impartis pour instruire la demande et les délais de notification du permis tacite,³⁰ c'est une procédure hérissée d'embûches

30 Voir, J.Driard, « Permis de construire : les pièges de la notification des délais », Moniteur des Travaux publics,30 janvier 1982, p.52

pour les profanes. Elle est déterminée par les articles 22 à 33 du décret n°2008/0739 du 23 avril 2008. L'obtention du permis de construire est le résultat de l'initiative personnelle du propriétaire d'un terrain (1) qui doit en solliciter la délivrance auprès des autorités compétentes (2). Celles-ci instruisent les demandes (3) et décident d'octroyer et de refuser le permis de construire (4). De ce refus peut résulter un contentieux qui relève de la compétence du juge administratif (5).

1- La demande du permis de construire

Les articles 24 et 25 du décret n°2008/0739 du 23 avril 2008 indiquent le contenu de la demande (a) et la composition du dossier (b).

a- Le contenu de la demande de permis de construire

La demande du permis de construire est présentée par le propriétaire du terrain ou son mandataire. Elle doit préciser l'identité du demandeur ou du mandataire, la situation et la superficie du terrain, la nature des travaux et la destination des constructions. Il appartient à l'administration, si cela s'avère néces-

saire d'exiger la production des titres de propriétaires et de mandataires au de l'instruction de la demande. Les qualités de propriétaire et de mandataire sont appréciés à la date de la décision et non pas au jour du dépôt de la demande.³¹ Le pétitionnaire peut régulariser sa demande au cours de la procédure d'instruction. Le défaut de qualité de propriétaire ou de mandataire peut entacher d'illégalité la procédure³² d'instruction du permis de construire. Le propriétaire n'a pas à faire la preuve de sa qualité par la production d'une attestation notariale. Il lui suffit de faire état de sa qualité. Il en va cependant autrement lorsque le propriétaire se trouve dans l'indivision. L'accord des co indivisaires est nécessaire.

S'agissant du pétitionnaire, la jurisprudence administrative distingue selon que la demande est présentée par un mineur ou par une personne morale. Lorsque le mineur dispose d'une autorisation parentale, il peut solliciter la délivrance d'un permis de construire.³³ S'agissant des personnes morales de droit privé, le Conseil d'Etat au jugé dans son arrêt du 14 décembre 1966, Wetzl, que le représentant d'une société qui n'est pas encore constituée, ne

31 CE Sect, 7 mars 1955, commune de Bordières/sur L'Echez.

32 CE, 15 mars 1989, Sarl European Homme.

33 TA Strasbourg, 18 mars 1994, Haeflinger c/commune d'Oberbronn/Zinswiller.

justifiait pas d'un titre l'habitant à solliciter la délivrance d'un permis de construire.

b- La composition du dossier de permis de construire

Le dossier de demande du permis de construire est établi en cinq exemplaires et comprend :

- une demande au tarif réglementaire établie sur formulaire administratif signé par le propriétaire du terrain ou son mandataire ;
- un certificat d'urbanisme ;
- un certificat de propriété datant de moins de six mois ou un acte du ministre chargé des domaines en tenant lieu;
- un devis descriptif, quantitatif et estimatif des travaux ;
- un plan de masse des constructions à édifier ou à modifier et de situation du terrain ;
- des plans d'exécution comprenant le plan de fondation, de distribution, de toiture, de façades, découpes

et de structures, s'il y a lieu des échelles définies dans le modèle de demande de permis de construire ;

- un système d'assainissement.

La constitution de ce dossier n'est pas à la portée du premier venu. A la vérité, seuls des propriétaires nantis peuvent fournir l'ensemble des pièces exigées. En quête d'un habitat bon marché et convenable, la plupart des citadins de Yaoundé et de Douala, n'ont que faire de cette procédure sophistiquée. Ils construisent souvent à la hâte, de jour comme de nuit, leurs maisons dans des zones marécageuses³⁴ de Bonabéri ou de Bédi, à Douala, sans obtenir le permis de construire. C'est pendant la saison des pluies, lorsque ces maisons sont envahies par les eaux pluviales, que les propriétaires se rendent compte de leur imprudence. Parfois c'est le drame : il faut sauver les enfants, les meubles et les animaux domestiques, contre la furie de l'inondation pluviale ! Ces scènes se répètent tous les ans sans que les concernés et l'administration prennent compte des risques courus par le non-respect de la réglementation du permis de construire.

³⁴ Incorporés dans le domaine public naturel fluvial lors de la réforme domaniale d 6 juillet 1974, les marécages sont les sites fonciers les plus sollicités par les particuliers en quête de terrains d'habitation. Aménagées à la hâte par leurs acquéreurs, les parcelles de terrains font l'objet d'édification anarchique de constructions.

2- La transmission du dossier aux autorités compétentes

En principe la demande du permis de construire est adressée au maire compétent de la commune concernée (article 22 du décret de 2008). Ce principe est valable pour les communes soumises au régime de droit commun (loi n°2004 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes). Dans la plupart des grandes et moyennes villes soumises à un régime spécial depuis 2008, c'est-à-dire, érigées en communautés urbaines, cette compétence fait l'objet d'une âpre rivalité entre les maires des communes urbaines d'arrondissement et les délégués du gouvernement auprès des communautés urbaines. Occasion de toutes des magouilles, de la corruption et de l'enrichissement illicite, le permis de construction est « la chasse gardée » des maires³⁵ et des délégués du gouvernement auprès des communautés urbaines. C'est quasiment une atteinte à un secret/défense que de chercher à connaître le nombre de permis de construire délivrés par an dans la ville de Douala³⁶. Dans toutes ces villes soumises à un ré-

gime spécial, ce sont en principe les maires des communes urbaines qui sont les autorités compétentes à recevoir les dossiers de demande de permis et à délivrer les permis de construire. Sans équivoque l'article 25 du décret de 2008 énonce que : « Les exemplaires du dossier de permis de construire adressés au maire de la commune dans laquelle la construction est envisagée doivent être déposés contre récépissé ». Mais la pratique administrative est différente : les dossiers de permis de construire sont en fait centralisés et adressés au délégué du gouvernement, qui en fait une compétence de fait, personnelle.

3- L'instruction de la demande du permis de construire

Elle comporte deux phases : celle de l'information des tiers (a) et celle de l'instruction proprement dite (b).

a- Le délai d'information des tiers riverains et les association de défense de l'environnement

D'une manière ou d'une autre, le projet de construction

35 Lors du premier séminaire national de formation en 2007, la plupart des maires nous avait avoué leur réticence à déléguer cette compétence à leurs adjoints.

36 Au cours de nos enquêtes, ayant voulu connaître le nombre de permis de construire délivrés par la communauté urbaine de Douala, nous nous sommes heurtés au refus indigné et courroucé des responsables de ce service qui nous ont demandé de solliciter l'autorisation du délégué du gouvernement

du propriétaire du terrain intéresse toujours les tiers riverains et les associations de défense de l'environnement. C'est pourquoi la réglementation du permis de construire organise une période d'information à leur égard. Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la demande et pendant la durée d'instruction de celle-ci, le maire procède à l'affichage en mairie³⁷ d'un avis de dépôt de demande de permis de construire comprenant les mentions suivantes : nom du demandeur, adresse du terrain, surface hors œuvre nette, destination de la construction».

b- Le délai d'instruction

Le délai d'instruction de la demande du permis de construire est fixé à quarante-cinq jours, à compter de la date de dépôt du dossier. C'est un délai suffisamment long qui devrait permettre aux membres de la commission d'effectuer leur travail sans pression.

c- La transmission des dossiers à la commission d'examen du permis de construire

Les dossiers sont transmis dès leur réception à la commission d'examen du permis de cons-

truire. Cette commission est composée de la manière suivante :

- président : le maire ou son représentant ;
- rapporteur : le représentant local du ministère chargé de l'urbanisme ;
- membres :
- le responsable local du ministère chargé de l'habitat ;
- le responsable local du ministère chargé de l'environnement ;
- le responsable local du ministère chargé de la culture ;
- le représentant du labogénie ;
- le représentant du corps national des sapeurs-pompiers ;
- le représentant des ordres professionnels du secteur exerçant dans la localité.

La présence des membres de chaque service de l'administration a pour objet de leur permettre de veiller au respect de la réglementation et aux intérêts dont ils ont la charge.

Le président de la commission d'examen du permis de construire apprécie les ordres professionnels à convoquer, en

37 Une enquête réalisée le 14 janvier 2013 auprès de la commune de Douala Vè, à Bonamoussadi n'a révélé aucune trace d'affichage des avis de dépôt de demandes de permis de construire.

fonction de la complexité et de la nature de l'ouvrage à construire. Le moment venu, le président les consulte. La consultation de ces ordres professionnels est obligatoire. Mais, Les avis que les membres de ces ordres professionnels émettent peuvent facultatifs ou conformes. Cette commission se réunit sur invitation de son président qui transmet aux membres tout ou partie du dossier, au moins cinq jours avant la date de la réunion.

4- La décision d'octroi du permis de construire

C'est la commission d'examen du permis de construire, qui au vu des pièces du dossier, se prononce de l'octroi du permis de construire. La décision est ensuite endossée par l'autorité compétente, c'est-à-dire, le maire.³⁸ C'est une prérogative de puissance publique qui ne peut faire l'objet d'un engagement contractuel.³⁹

Les décisions de la commission d'examen du permis de construire sont prises à la majorité des

membres présents et consignées dans un procès-verbal. Favorable, la décision peut être expresse (a) tacite (b) elle est immédiatement exécutoire (c) ; ou celle du refus (d).

a- La décision expresse d'octroi du permis de construire

Lorsqu'elle prend une décision explicite d'octroi du permis de construire, le maire se prononce par arrêté qui doit être notifié directement au demandeur par lettre recommandée avec accusé de réception.

b- La décision tacite de délivrance du permis de construire

Elle est tacite,⁴⁰ lorsqu'à l'issue de quarante-cinq jours aucune décision de rejet n'a été notifiée au demandeur. A notre sens, la décision d'octroi du permis de construire doit être toujours explicité et notifiée au demandeur, parce que cette transparence permet aux tiers riverains et à tous les intéressés de connaître la na-

38 Au cours d'un entretien impromptu que nous a accordé le 17 janvier 2013, le secrétaire général de la mairie II, ce dernier a soutenu que c'est le délégué du gouvernement qui était l'autorité compétente à délivrer les permis de construire. Ce qui est inexact. C'est là un exemple de la « doctrine des bureaux ». Une fois nommés, la plupart des administrateurs camerounais se croient investis d'une fonction d'interprétation des textes législatifs et réglementaires, même si elle est contra legem.

39 CE, 8 février 1999, Mme Carry.

40 J.L.Maillot, « Hésitations et controverses autour du permis tacite », LPA, 31 juillet 2000, p.4 ; P.Durnez, « Le permis tacite : mythe ou réalité », Etudes fons foncières, 2001, p.38.

ture des constructions projetées et d'en contester éventuellement la réalisation.

c- La décision exécutoire

Le permis de construire est exécutoire à compter de la notification l'arrêté au demandeur et de sa transmission au préfet. Le permis tacite et la déclaration de non opposition à une déclaration sont exécutoires à compter de la date à laquelle ils sont acquis. Si le permis est entaché d'illégalité, l'administration doit le retirer dans un délai de recours contentieux de trois mois.

Enfin, il convient de préciser que le permis de construire est toujours accordé sous réserve que le projet de construction respecte les prescriptions techniques

d- Le sursis à statuer de l'examen de la demande du permis

Cependant, un sursis à statuer peut être opposé à une demande de permis construire lorsqu'il existe un document de planification urbaine en cours d'élaboration ou lorsqu'un projet de modification de planification urbaine est envisagé. Il s'agit d'une mesure de sauvegarde qui donne à l'administration la possi-

bilité de différer sa réponse afin de ne pas contrarier la réalisation de certains projets d'aménagement.⁴¹

e- Les mesures de publicité

La délivrance du permis de construire au demandeur le soumet à deux formalités ultimes, celle de l'obligation d'affichage et celle de la déclaration d'ouverture de chantier.

Aux termes de l'article 33 du décret de 2008, « Le bénéficiaire du permis de construire doit afficher sur le terrain de manière visible, et pendant toute la durée du chantier, le numéro et la date de délivrance du permis de construire ou, le cas échéant, le récépissé de dépôt du dossier ».

La publicité du permis de construire a deux objectifs : d'une part, elle permet la consultation par tout intéressé des pièces du dossier. D'autre part, elle conditionne le point de départ des recours contentieux.⁴² Lorsque le permis a été délivré de manière tacite, c'est une copie de la lettre adressée au porteur en réponse à sa demande qui fait l'objet d'affichage, lettre qui lui notifie les délais d'instruction et la date d'obtention du permis. A notre sens ces subtilités procédurales ne devraient pas exister parce qu'el-

41 Voir, J.Morand-Deville, ouvrage précité, p.135.

42 CE 25 juillet 1979, SCI Les Hortensias.

les sont de nature à jeter les profanes dans le désarroi. Dans une société bureaucratique, c'est du byzantinisme juridique de plus. C'est ce qui s'explique peut-être que dans la pratique cette obligation d'affichage ne soit pas respectée, quand bien même le propriétaire aurait obtenu un permis de construire. La plupart des constructions s'effectue en s'affranchissant de cette obligation. Le défaut d'affichage constitue une infraction pénale. Preuve du laxisme des autorités administratives compétentes, Il n'existe quasiment pas de jurisprudence camerounaise en matière d'affichage du permis de construire.

Avant le démarrage des travaux le bénéficiaire du permis de construire adresse au maire une déclaration d'ouverture du chantier en vue de permettre aux services techniques de la commune ou de l'Etat de vérifier l'implantation, pour s'assurer de la sécurité et de la salubrité. Un procès-verbal d'implantation est établi contradictoirement à cet effet par le maître d'œuvre et les services techniques. Là encore l'observation de la pratique administrative révèle que ces formalités ne sont accomplies. On verra plus loin que le respect de ces formalités fait l'objet des contrôles administratifs et juridictionnels.

f- La décision de refus d'octroi du permis de construire

Elle est formellement prévue par l'article 108 de la loi de 2004 : « Le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions d'urbanisme concernant l'implantation des ouvrages, leur nature, leur destination, leur architecture, l'aménagement de leurs abords, et respectent les règles générales de construction en vigueur ».

Le refus d'octroi du permis de construire doit reposer sur des motifs de droit et de fait qui sont soumis au contrôle du juge administratif. Un refus injustifié ou entaché d'illégalité ouvre droit à un contentieux.

C- Les effets du permis de construire

Le droit de construire est inhérent à la propriété d'une parcelle terrain. Mais le sol étant une ressource parfois rare, ce droit ne s'exerce que dans le strict respect des principes de la législation (cf. article 1alinéa 1 de la loi du 21 avril 2004) et de la réglementation (article 3 du décret du 23 avril 2008) en la matière. Il en résulte que le permis de construire

constitue donc une autorisation accordée au demandeur en vue de réaliser une construction ou des travaux objet de la demande. C'est en tenant compte de cette considération fondamentale qu'on peut apprécier sa portée (1) et sa durée de validité (2)

1- La portée de l'autorisation conférée par le permis de construire

Comme l'énonce l'article 107 de la loi de 2004, « le permis de construire est un acte administratif qui autorise une construction après vérification de sa conformité avec les règles de l'art et de l'urbanisme ». (a). Il a un caractère réel (b).

a- Le permis de construire est une autorisation de réaliser une construction

Comme il a été dit, le permis de construire confère à son bénéficiaire le droit d'entreprendre une construction dans les limites du projet présenté par le demandeur. Quoique le législateur camerounais n'en dise mot, le bénéficiaire du permis de construire

peut apporter des modifications limitées au projet initial autorisé, sous réserve d'obtenir un permis de construire modificatif. Le permis modificatif ne peut porter que sur des modifications qui ne remettent pas en cause le contenu du projet.⁴³ C'est le cas, lorsque la modification est sans incidence sur l'implantation, le volume, la hauteur du bâtiment.⁴⁴ A défaut le demandeur devra solliciter un nouveau permis de construire.⁴⁵ Le permis modificatif ne fait pas disparaître le permis initial. Il en résulte deux conséquences : d'une part, le permis modificatif ne peut être délivré que le permis initial est en cours de validité.⁴⁶

Le permis modificatif ne vaut pour effet ni d'ouvrir un délai un nouveau délai de recours contentieux à l'encontre des dispositions du permis initial qui ne sont pas touchées par la modification,⁴⁷ ni de faire courir un nouveau délai de validité du permis initial.⁴⁸

b- Le permis de construire a un caractère réel

Cette phrase apparemment énigmatique signifie simplement que le permis de construire est

43 CE, Sect, 26 juillet 1982, Le Roy.

44 CE, 3 avril 1987, Monmarsan.

45 CE, 3 juillet 1974, CSI les pervenches

46 CAA, Nantes, 8 octobre 1996, société Hochet.

47 CE, 2 avril 1977, Guérinic/Pourtaubordes

48 CE., Sect, 16 février 1979, SCI Cap Nato.

délivré en fonction des règles d'urbanisme et non en considération de la personne qui sera bénéficiaire.⁴⁹ Il en résulte une conséquence admise par la jurisprudence administrative : le permis de construire de construire peut être transféré d'un bénéficiaire à un autre sans qu'il y ait à délivrance d'un nouveau permis. En effet l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 décembre 1965, syndicat des copropriétaires de l'immeuble Pharo Pasteur : « Lorsque pendant la validité d'un permis de construire, la responsabilité de la construction est transférée du titulaire du permis à une ou plusieurs personnes, il y a pas lieu, pour l'administration de délivrer à celles-ci, un nouveau permis, mais simplement de transférer, avec l'accord du propriétaire du terrain, le permis précédemment accordé ».

2- La durée de validité du permis de construire

Le permis de construire n'a pas une durée immuable. D'après l'article 29 du décret de 2008, « Il peut être périmé si les constructions ne sont pas entreprises dans le délai de deux ans à compter de sa date de délivrance expresse ou tacite. Il en est de même si les travaux sont interrompis et constatés pendant une période supérieure à une année. La reprise des travaux est subordonnée au renouvellement du permis de construire, sur demande motivée de l'intéressé ».

Cette disposition appelle quelques commentaires quelques explications. Au terme des délais indiqués ci-dessus, la caducité du permis de construire est acquise automatiquement et n'a pas à être constatée par une décision de l'administration

II- Les contrôles administratifs et le contentieux du permis de construire

Activité dangereuse susceptible de causer des dommages et des nuisances divers aux employés des chantiers et aux riverains, la construction des bâti-

ments et ouvrages est soumis à un contrôle administratif effectué par les autorités compétentes. Dans la pratique camerounaise ces contrôles sont quasi inexis-

49 Voir Jacqueline Morand-Deviller, ouvrage précité, p.124 ; Soler Couteaux, ouvrage précité p.534

tants (A).L'examen des minutes du greffe de la chambre administrative de la cour suprême n'a révélé qu'un contentieux administratif peu étoffé (B).

A- Des contrôles administratifs quasi inexistants

Du point vue formel, les articles 118 et 121 de la loi du 21 avril 2004 prévoit deux types de contrôles des activités de construction : un contrôle en cours (1) et un contrôle à postériori (2).

1- Les contrôles en cours de réalisation des constructions

Aux termes de l'article 118 de la loi de 2004, « A l'initiative du maire et exceptionnellement à la demande de l'autorité administrative ou de tout citoyen, les responsables assermentés de la mairie, les services techniques ou en cas de nécessité, les fonctionnaires des services locaux de l'Etat dûment mandatés, peuvent, à tout moment, visiter les constructions en cours et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles, notamment avant toute reprise de chantier abandonné ». ⁵⁰ Ces vérifications doivent s'assurer notamment que les chantiers

sont entourés de clôtures, que les échafaudages sont conformes aux normes de sécurité ; que les ouvriers portent des casques etc.....Sauf en cas de survenance d'un évènement exceptionnel et accidentel, comme l'effondrement d'un immeuble, la plupart des maires n'ont ni la volonté, ni les moyens de réaliser ces contrôles. Il suffit de faire un tour dans la ville de Douala pour constater que la plupart des bâtiments en cours de construction ne respectent pas les prescriptions élémentaire en matière de permis de construire : absence de panneaux portant les numéros de délivrance des permis, absence de clôtures assurant la sécurité du chantier, échafaudage ne répondant aux normes de sécurité exposant les employés du chantier aux risques d'accidents, de chutes. C'est ce qui est arrivé le 21 janvier 2013 : un ouvrier de 40 ans, a fait une chute mortelle du quatrième étage d'un bâtiment en cours de construction de huit étages au quartier douche à Akwa à Douala. Les échafaudages installés ne répondaient manifestement pas aux normes de sécurité.

2- Les contrôles à postériori

À l'achèvement des travaux de construction, le bénéficiaire du permis de construire doit

⁵⁰ Dans les villes de Douala et Yaoundé, on peut observer de nombreux chantiers publics et privés abandonnés, soit, parce que les fonds initiaux ont été épuisés, soit parce que leurs promoteurs sont décédés.

adresser au maire de la commune une déclaration d'achèvement des travaux qui permet aux services compétents de s'assurer de leur conformité au projet initial autorisé. Ce contrôle a priori est constaté par un certificat de conformité qui est un acte par lequel le maire constate que l'ouvrage réalisé est conforme aux indications contenues dans les documents ayant fait l'objet de la délivrance du permis construire.

B- Le contentieux du permis de construire : un contentieux peu étoffé

En nous limitant au seul examen du contentieux administratif, le contentieux du permis de construire est d'abord un contentieux de l'annulation (1), et ensuite, un contentieux de la responsabilité (2). Dans ces deux aspects ce contentieux est peu étoffé.⁵¹

1- Le contentieux de l'annulation

C'est un contentieux classique d'annulation qui répond aux dispositions générales de la procédure administrative contentieuse prévues par les articles 17 à 19 de la loi n°2006/22 du 29 décembre 2006 fixant l'organi-

sation et le fonctionnement des tribunaux administratifs. Dans le contexte administratif camerounais, ce contentieux peut naître tout d'abord de la contestation d'une décision de refus de délivrance d'un permis de construire par un pétitionnaire. Lorsque la décision de refus de délivrance du permis de construire résulte d'une décision explicite de la part de l'autorité administrative compétente, le pétitionnaire doit lui adresser un recours gracieux préalable dans les trois mois à compter de la notification de ladite décision. Il en est de même si cette autorité garde le silence pendant trois mois. C'est à la suite du rejet de ce recours gracieux préalable, que le pétitionnaire peut dès lors saisir le juge administratif d'un recours contentieux, soixante jours à compter de ce rejet.

Pour des raisons sociologiques diverses, la peur de contester les décisions de l'administration, l'option irréprouvable pour le règlement informel des litiges entre l'administration et les administrés, l'application de la réglementation du permis de construire donne lieu à peu de litiges devant le juge administratif camerounais. Mais, il arrive que quelques justiciables téméraires contestent devant le juge admi-

⁵¹ En droit français, le contentieux du permis de construire est l'un des contentieux administratifs les plus fournis.

nistratif les décisions de refus d'octroi du permis de construire. Cette illustration nous est fournie par l'affaire, SCI SINAHA c/communauté urbaine de Yaoundé, jugement n°186/2012/CA/CS du 26 septembre 2012. Une affaire curieuse qui a commencé par le contentieux de l'annulation et s'est terminée par le contentieux de l'indemnisation. En l'espèce, le promoteur de la société immobilière SINAHA avait déposé le 23 mars 2011 un dossier de demande de construire pour un immeuble à usage des bureaux sur son terrain situé au quartier NTOUGOU à Yaoundé et objet du titre foncier n°27309 du 23 juin 1999. Par lettre du 27 avril 2011 le délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine de Yaoundé, lui signifia un refus pour la kyrielle de motifs suivants :

- le projet de construction de l'immeuble est dans une zone non appropriée ;
- il est situé dans une zone de restructuration ;
- il est non conforme aux reculs ;
- il est dans une zone déclarée d'utilité publique ;
- il est dans un vaste lotissement ;
- il est dans un espace réduit ;
- il est dans une zone d'espace vert, zone sensible.

Pour couronner le tout, et afin de justifier le refus de délivrance du permis de construire, le délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine de Yaoundé prendra un arrêté déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement de ce terrain en espace vert. A l'examen tous ces motifs et d'autres arguties développées du délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine de Yaoundé se révélèrent vains. Ce qui conduit le juge administratif à formuler l'objection suivante : «Attendu que cet argumentaire qui déplace le problème né du refus de délivrance intervenu le 19 juillet 2011 et à l'origine du présent recours, à celui de l'arrêté de déclaration d'utilité publique, pris le 23 novembre 2011 est non justifié ;

Qu'en effet l'introduction du présent litige suivant recours gracieux du 26 septembre 2011 reçu le 5 octobre 2011 à la communauté urbaine de Yaoundé, basée sur le rejet de la demande du permis de construire notifié au recourant le 20 juillet 2011 est antérieure à l'intervention de l'arrêté d'expropriation le 23 novembre 2011 ; qu'il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité soulevée n'est pas justifiée et qu'elle doit être rejetée ».

Le litige ayant pris une autre tournure à la suite de l'accord intervenu entre les parties, la requérante ayant accepté un protocole d'indemnisation du préjudice subi du fait du refus de délivrance du permis de construire et de l'expropriation indirecte de son terrain, la nouvelle cause devint celle du des montant de cette indemnisation : « Attendu que dans sa lettre de refus de permis de construire du 19 juillet 2011, la source du préjudice dont la réparation est sollicitée, le délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine de Yaoundé écrit :

J'ai l'honneur de vous demander de vous rapprocher de mes services techniques pour les modalités d'indemnisation..

Que cette offre d'indemnisation a été acceptée par la SCI SINAHA qui, après avoir explicitement dans son mémoire en réplique, renoncé à la demande d'annulation de l'acte de rejet du délégué du gouvernement, a sollicité qu'il lui soit donné acte de cette acceptation; qu'il se déduit de l'offre libre d'indemnisation du préjudice causé par l'acte administratif pris par le délégué du gouvernement et de l'acceptation de cette offre donnée, que ledit acte ne peut être remis en cause.

Qu'il y a lieu de faire droit à la demande de donner acte présentée par la SCI SINAHA ; que

le préjudice causé par un acte administratif doit être entièrement réparé.

Attendu que face à l'absence d'accord parties sur le montant de la réparation intégrale du préjudice subi, la SCI SINAHA a sollicité l'allocation de la somme e de un milliard cent cinquante-quatre millions neuf cent vingt-quatre mille deux cent quarante Frances ventilée comme suit :

- valeur vénale du terrain 822.600.00
- frais de notaire et d'enregistrement 44.152.840
- frais d'architecture 29.194.755francs
- frais d'étude de géotechnique du sol 7.166.925 francs
- taxe foncière 1.809.720
- préjudice moral 300.000.00francs.....

Attendu qu'il s'avère qu'en refusant de délivrer un permis de construire à la SCI SINAHA par l'acte qui intègre par ailleurs irrégulièrement sa propriété dans le domaine public, la communauté urbain de Yaoundé a causé à cette société un préjudice certain ; que le préjudice causé par un acte administratif doit être entièrement réparé».

Voici la communauté urbaine de Yaoundé condamnée à payer des dommages intérêts pour l'exécution d'un acte administratif illégal, le refus injustifié de délivrance du permis de construire, aggravé par l'édition d'un acte déclaratif d'utilité publique tout aussi illégal.

D'autres affaires déferées devant le juge administratif, et concernant les activités de construction ont permis de sanctionner les agissements des collectivités territoriales décentralisées.

2- Le contentieux de la responsabilité en matière de permis de construire

C'est également un contentieux classique de responsabilité de la puissance publique qui peut naître est né des opérations de démolition d'immeubles, engagées par les collectivités territoriales. La procédure suivie est la même : le pétitionnaire doit d'abord adresser un recours gracieux préalable à l'autorité auteur de l'acte, prescrivant la démolition de l'immeuble. Les moyens développés doivent tendre à démontrer que l'acte pris par l'autorité compétente est entachée d'illégalité : non-respect du délai de

mise avant la démolition, violation des dispositions législatives ou réglementaires. Ce n'est qu'à la suite du rejet explicite ou implicite du recours gracieux que le pétitionnaire peut saisir le juge administratif.

Depuis 2000, ce contentieux de démolition des immeubles par les communautés urbaines de Douala et Yaoundé s'est exacerbé, lorsque les délégués du gouvernement auprès des communautés urbaines de ces deux villes ont affiché leur ferme volonté de transformer leurs villes, en effectuant des opérations « coup de poing », consistant à expulser tous les occupants illégaux des emprises et des parcelles du domaine public fluvial naturel. Ces opérations, qui au départ étaient légitimes, ont été entachées d'illégalités. Les victimes n'ont pas manqué de mettre en cause la responsabilité de ces communautés urbaines sur le fondement de la faute

La délivrance d'un permis de construire n'est pas suffisante à légitimer les travaux de construction sur un terrain. En raison du principe de l'indépendance des législations, ces travaux peuvent être interdits s'il s'avère qu'ils sont effectués sur une parcelle du domaine public naturel. Mais

la démolition des immeubles déjà construits ne peut être opérée qu'en respectant le délai de mise en demeure prescrit par la loi. C'est ce qui ressort de l'affaire Waffo Wokam Lucie c/communité urbaine de Douala, jugement n°183/2010/CA/CS du 23 juin 2010. En l'espèce, la requérante possédait un terrain de 6115m² sis à Ndokoti à Douala. Pour la réalisation des travaux sur ce terrain elle obtint deux permis de construire le 19 avril 1982 en vue de la construction d'un ensemble commercial et d'une villa. Sur décision du délégué du gouvernement de la communauté urbaine, ces immeubles furent partiellement démolis les 5 et 6 août 2001. Ce qui restait des bâtiments fut totalement détruit par des bulldozers du génie militaire le 10 septembre 2001. C'est dans ces conditions, qu'après avoir saisi le délégué du gouvernement d'un recours gracieux prêté le 6 mars 2002, la requérante saisi la chambre administrative d'un recours en indemnisation pour la réparation du préjudice de la démolition de ces immeubles. Au soutien de son recours, elle déclare qu'elle a un titre foncier

sur le terrain en cause et qu'elle a obtenu deux permis de construire délivrés par l'autorité compétente. Que la fin des travaux de construction sur ce terrain s'est concrétisée par la délivrance d'un certificat de conformité. Il en résulte qu'en lui ces autorisations d'occupation du sol, le permis de construire et le certificat de conformité, le délégué de la communauté du gouvernement auprès de la communauté urbaine de Douala ne pouvait plus par la suite prendre une mesure de démolition de ses constructions. Qu'en la forme en procédant à la démolition de ses immeubles sans respecter le délai de mise en demeure prévu par procédant à la démolition de ses immeubles sans respecter le délai de mise par l'article 72 de la loi n°74/23 du 5 décembre 1974⁵² portant organisation communale, la décision du délégué du gouvernement est entachée d'illégalité. Qu'au fond, ses immeubles ne rentraient pas dans les critères de démolition prévus par le même article 72. Qu'en conséquence l'exécution cette décision du délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine de Douala lui

52 Cet article 72 qui est aujourd'hui abrogé par les dispositions de la loi de 2004 fixant les règles applicables aux communes, énonçait que : « Le maire peut après mise en demeure restée sans effet pendant 2 mois, faire démolir tout immeuble bâti en infraction au plan d'urbanisme ou menaçant ruine. La démolition peut être immédiate :

S'il ya risque d'effondrement ;

- si le propriétaire fautif n'a pas obtenu au préalable un permis de bâtir régulier. Les frais de démolition sont à la charge du propriétaire de l'immeuble démolé ».

avait causé un préjudice certain qui méritait d'être entièrement réparé. Le juge fit droit à sa demande en décidant que : « Attendu qu'en l'espèce, la démolition opérée tel ressort de la sommation n°059/CUD/01/DST/FGU//SA du 30 juillet 2001, notifiée le 6 aout 2001 au domicile de la recourante a pour motif » la nécessité de libérer le drain du Kondi et ses emprises » ; qu'ainsi, elle ne relève pas des cas de démolition immédiate limitativement énumérées ci-dessus, et devait de ce fait être précédée d'une mise en demeure restée sans effet pendant deux mois ; qu'en procédant aux démolitions litigieuses le 6 aout 2001 jour même de la notification, puis le 19 septembre 2001, la communauté urbaine a violé les dispositions susvisées et a commis de ce fait un excès de pouvoir, lequel a occasionné un préjudice à la recourante. Qu'il y a lieu par conséquent au vu des pièces produites de la condamner à payer la somme de 47.450.001 France à dame Waffo Wokam ventilée comme suit ».

Pour des faits similaires, et à Douala, la même solution a été appliquée à l'affaire Nzété Emmanuel c/ Etat du Cameroun (CUD), jugement n°11//2011/CA/CS du 12 janvier 2011 : « Attendu au demeurant que quand bien

même la mesure serait due à la nécessité de libérer un drain, la commune aurait dû respecter le délai de deux mois que lui prescrivait l'article 72 ci-dessus avant de procéder à toute démolition au vu du permis de bâtir accordé par elle-même et en l'absence d'un risque d'effondrement. Attendu qu'en l'espèce, elle a notifié sa sommation au recourant le 13 aout 2001 et a procédé à la démolition 4 jours plus tard le 17 aout 2001, commettant ainsi un excès de pouvoir et il s'ensuit que le recours est justifié ».

Dans la ville de Yaoundé, et pour des faits similaires, les mêmes solutions ont été appliquées aux affaires Noubissi Christophe c/Etat du Cameroun (CUY), jugement n°285/CA/CS du 22 septembre 2010 ; Mbida Joseph c/communauté urbaine de Yaoundé, jugement n°190/CS/CA du 7 septembre 2011 : « Attendu en l'espèce qu'il ressort des pièces du dossier que le recourant est établi sur les lieux litigieux depuis 197, et y a édifié deux maisons à usage d'habitation. Qu'ainsi la démolition desdits immeubles devait être précédée d'un arrêté notifié au recourant avec mise en demeure de se conformer à la législation en vigueur au cas tel était le cas ; que dès lors en procédant aux démolitions que-

rellées sans observation de ce préalable de ces formalités, la communauté urbaine de Yaoundé a commis un excès de pouvoir lequel a occasionné un préjudice certain au recourant» ; Passo Jean Marie et dame Kenfack épouse

c/ Etat du Cameroun (CUY), jugement n°61/CA/CS du 23 mars 2011 ; Mary Abeck Akwa c/communauté urbaine de Yaoundé, jugement n°19//CS/CA/2011/du 7 septembre 2011.

Conclusion

68

Au terme de cette étude sur le permis de construire au Cameroun, nous avons encore pu constater le décalage entre le droit voulu, importé d'occident et le droit vécu. Conçu pour s'appliquer dans une société technicienne vieille de plus de deux ans pour réaliser l'agencement urbain des villes, le permis de construire a du mal à remplir le même rôle dans un pays qui continue de vivre selon son organisation sociale traditionnelle réfractaire à l'architecture juridique occidentale sophistiquée. Plus que toute autre science, le droit véhicule une culture, un mode de vie, une idéologie qui reflètent les us et les mœurs d'une société à un moment donné. Sous l'habillage des règles juridiques, le droit véhicule des idéologies politiques et sociales. Les nouveaux dirigeants africains, et singulièrement les camerounais, ne veulent toujours pas le comprendre. Ils pen-

sent qu'il suffit de procéder à un mimétisme sélectif, de copier un arsenal juridique qui a été conçu et fait ses preuves ailleurs, pour l'appliquer par enchantement chez soi. La mayonnaise peut prendre, mais il faut parfois du temps. Tel est le destin du permis de construire : la matière sur laquelle il doit s'appliquer est la même, le sol, mais le substrat intellectuel qui le sous-tend n'est pas le même. Malgré le caractère apparent de l'universalité des villes, les villes africaines ne peuvent pas être aménagées de la même manière que les villes européennes ou américaines. Il appartient aux pouvoirs publics camerounais d'intégrer cette donnée en associant, pour l'élaboration des textes législatifs, relatifs à l'aménagement des villes, des juristes, des sociologues, des anthropologues, des géographes et des urbanistes.

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

L'administration et le processus électoral au Cameroun : le désir étatique constant de l'administration*

71

Par
Serge Paulin AKONO EVANG*

* Cet article est issu d'un papier présenté à la Semaine Roger Gabriel NLEP FSJP-UD tenue à Douala du 23 au 29 avril 2012

* Ph.D en science politique, Chargé de Cours à l'Université de Douala,
**membre du GREPDA (Groupe de recherches sur le parlementarisme et la
démocratie en Afrique)**

Cette contribution est un pré-texte pour rendre compte de la « *dynamique administrative en Afrique noire francophone* » mise en exergue par le Professeur Roger Gabriel Nlep dans ses travaux qui portent sur « *L'Administration publique camerounaise : contribution à l'étude des systèmes africains d'Administration publique* »¹.

Des différentes acceptions de la notion d'Administration², nous retenons celle proposée par le Professeur Roger Gabriel Nlep à la suite du Doyen Vedel, à savoir que l'Administration est « *l'ensemble des organes et des « activités qui, sous le contrôle du gouvernement, tendent au maintien de l'ordre et à la satisfaction des besoins d'intérêt général* »³. Il s'agit donc clairement de l'Administration publique saisie aussi comme une institution, un instrument d'action de l'État dans une perspective instrumentale⁴.

Le processus électoral, quant à lui renvoie aux différentes étapes afférentes à une élection, c'est-à-dire de l'inscription sur les listes électorales à la proclamation des résultats. De manière plus explicite, c'est « *la série d'étapes nécessaires dans la préparation et la réalisation d'une élection. Le processus électoral généralement inclut la promulgation de la loi électorale, l'inscription sur les listes électorales, la désignation des candidats et/ou des partis politiques ou de l'enregistrement des propositions, la campagne, le vote, le comptage et le dépouillement des voix, la résolution des différends électoraux et l'annonce des résultats* »⁵. Une telle extension de cette expression aide à percevoir les niveaux d'intervention ou non de l'Administration.

A la suite de cette clarification conceptuelle, il y a lieu de préciser que toute réflexion sur la place de l'Administration dans le

1 *Cet article est issu d'un papier présenté à la Semaine Roger Gabriel NLEP FSJP-UD 23-29 avril 2012

Roger Gabriel Nlep, *L'Administration publique camerounaise : contribution à l'étude des systèmes africains d'Administration publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1986.

2 Georges Vedel, Pierre Delvolvé, *Droit Administratif*, Tome 1, 12^e édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, pp. 33-34 ; Roger Gabriel Nlep, op. cit., p. 3.

3 Roger Gabriel Nlep, op. cit., p. 3.

4 Sur ces deux aspects de la définition, lire Jacques Chevallier, Danièle Loschak, *Science Administrative. Théorie générale de l'institution administrative*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978.

5 Mathias Hounkpe, Ismaila Madior Fall, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, Abuja, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, p. 264.

processus électoral doit prendre en compte certaines considérations théoriques :

- D'abord la multidimensionnalité de l'Administration en regard de la diversité des domaines d'activités ; d'où « *les Administrations d'Etat apportent leur collaboration et leur appui à Elections Cameroon dans le cadre de l'exécution des missions qui lui sont assignées* »⁶ ;
- Ensuite la vision pathologique de l'Administration dans le processus électoral : c'est elle qui est responsable de tous les maux ; elle entretient une relation incestueuse avec le pouvoir alors que sa neutralité est consacrée ; elle est la cause de la dévalorisation de la fonction électorale⁷, de l'abstentionnisme⁸, et partant de l'incertitude de la transparence électorale et référendaire⁹ ; elle doit être disqualifiée du champ du processus électoral par la création d'organismes

“indépendants” ou “autonomes” ;

- En sus la vision apologique qui vante, sacralise l'action de l'Administration dans le processus électoral du fait de ses ressources d'action ; qui plus est, elle est le moyen incontournable d'action de l'État ;
- Au surplus, le contexte de libéralisme ou de socialisme qui impacte sur les représentations sur l'Administration ; respectivement, le pluralisme qui reconnaît d'autres groupes autres que l'État, et le monisme qui consacre l'État comme le seul groupe dans la société ;
- Enfin, c'est l'État qui, contrôlé par un groupe d'individus et convoité par d'autres, organise ou non les élections comme une activité d'intérêt général ; et en tant qu'enjeu de luttes politiques par les trophées politiques en jeu, l'élection peut alors

6 Article 43(1) de la Loi N0 2012/001 du 19 avril 2012 portant Code Électoral.

7 Mathurin Nna, « La dévalorisation de la fonction électorale au Cameroun », Revue africaine d'études politiques et stratégiques, no 7, Université de Yaoundé II, 2010, pp. 109-126.

8 Jean Aimé Ndjock, « L'abstentionnisme électoral en Afrique subsaharienne », Revue africaine d'études politiques et stratégiques, no 7, Université de Yaoundé II, 2007, pp. 87-103.

9 Lot Pierre Diwouta, « De l'incertitude de la transparence électorale et référendaire au Cameroun : La filiation légitime d' « Elections Cameroon » au Président de la République », Revue africaine d'études politiques et stratégiques, no 6, Université de Yaoundé, 2009, 167-192.

apparaître « *comme une continuation de l'entreprise de monopolisation par les moyens du suffrage universel pouvant être détournée ou orientée* »¹⁰ par des acteurs nationaux et/ou internationaux. En ce sens, les institutions électorales sont mobilisées par les acteurs politiques dominés afin d'accéder à des positions de pouvoir, mais instrumentalisées les acteurs politiques dominants en vue de maintenir leurs positions politiques face à la pression de leurs adversaires tant au moment de leur production qu'au cours de leur gestion¹¹. De ce fait, écrit Guy Hermet, « *en réalité, les processus de démocratisation se trouvent souvent commandés davantage par des calculs d'intérêts, des conversions des plus opportunistes au début* »¹² et pendant leur conduite.

Ces considérations nous donnent à voir la complexité de la

place de l'Administration dans le processus électoral. Et c'est en ce sens que notre problématique se veut fondamentalement dynamique en regard des transformations socio-politiques observables ici et là. En effet depuis l'enclenchement de la démocratisation en Afrique en général dès 1990 et au Cameroun en particulier, sont récurrentes les revendications et les luttes socio-politiques, traductrices des « *dynamiques du dedans* » et des « *dynamiques du dehors* »¹³ sur l'organisation d'élections transparentes, libres et démocratiques. Ce d'autant plus que l'Administration était jusque-là maître du processus électoral en organisant, gérant et supervisant les élections, nonobstant la création de l'Observatoire National des Elections (O.N.E.L.) avec la promulgation de la loi no 2000/016 du 16 décembre 2000. Ce qui a abouti à la reconfiguration du champ de la compétition électorale. Ici et là, il y a (eu) redéfinition des « *règles du jeu* »¹⁴ politico-électoral avec en prime

10 Luc Sindjoun, « Le paradigme de la compétition électorale dans la vie politique : entre tradition de monopole politique, Etat parlementaire et Etat Seigneural », in : Luc Sindjoun (Sous la direction de), *La révolution passive au Cameroun. Etat, Société et changement*, Dakar, Codesria, 1999, p. 275.

11 Hilaire de Prince Pokam, « La neutralité électorale en Afrique : Analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », Janus, Revue Camerounaise de Droit et de Science politique », 2007, p. 78.

12 Guy Hermet, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 119.

13 Sur le sens de ces dynamiques, lire Georges Balandier, *Sens et puissance*, Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 1986.

14 F. G. Bailey, *Les règles du jeu politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971.

la création d'organismes spéciaux chargés de la gestion des élections¹⁵ qui constituent une surprise et une spécificité africaine parce que n'existant pas dans certaines "grandes" démocraties occidentales comme les Etats-Unis, la France.

Au Cameroun, le Code Électoral¹⁶, qui est le point focal de nos analyses, promulgué le 19 avril 2012 consacre Elections Cameroon (ELECAM) comme « *un organisme indépendant chargé de l'organisation, de la gestion et de la supervision de l'ensemble du processus électoral et référendaire* »¹⁷. S'indiquent ainsi après réflexion la redéfinition, l'étiollement progressif aussi bien que la survivance de l'Administration aux côtés d'ELECAM. C'est donc dire que la place de l'Administration dans le processus électoral est tributaire du contexte et des conjonctures socio-politiques routinières et critiques.

Il s'agit alors d'une problématique du *Pourquoi* et du *Comment* de l'action administrative dans le processus électoral. Concrètement, pourquoi et comment comprendre la place de l'Admi-

nistration dans le processus électoral au Cameroun au regard des différentes transformations normatives, institutionnelles, sociales et politico-électorales ? En ce sens, le plus important n'est plus seulement de voir que fait l'Administration, mais aussi et surtout comment elle s'adapte, on l'adapte aux différentes mutations politico-électorales. Ce qui signifie que si l'Administration fait le processus électoral, le processus électoral fait aussi l'Administration ; les deux se produisent mutuellement.

Nous posons alors comme hypothèse que : Au regard des revendications socio-politiques et des transformations normatives, institutionnelles en cours et de la pratique étatique dans la démocratisation au Cameroun, c'est une illusion de croire à l'éviction de l'Administration du processus électoral ; ce qui est de mise, c'est son adaptation conservatrice.

L'option est à cet effet celle du néo-institutionnalisme couplé à l'analyse documentaire afin de rendre compte de la trajectoire, des motivations, de la dimension stratégique et tactique.

15 Globalement, il s'agit des commissions électorales "autonomes" (Bénin, Gambie, Sénégal) ou "indépendantes" (Niger, Togo, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Cameroun). Au Cameroun, il s'est agi d'abord de l'Observatoire national des élections (ONEL) et aujourd'hui Elections Cameroon (ElecCam) contrairement aux pays où l'on parle de "Commission".

16 Les récentes modifications de certaines dispositions ne changent pas les représentations sur cet instrument juridique.

17 Article 4 (1) du Code Electoral.

De là se décline l'ossature suivante des analyses : d'une part l'illusion de l'éviction de l'Administration du processus électoral (I) ;

– D'autre part l'adaptation conservatrice de l'Administration dans le processus électoral (II).

I – L'illusion de l'éviction de l'administration du processus électoral

76

Le Pr Roger Gabriel NLEP a souligné l'incontournabilité de l'Administration publique dans nos sociétés politiques par ce qui suit : « *Dans la plupart des Etats d'Afrique noire d'expression française, l'Administration publique apparaît comme un curieux paradoxe. Mal aimée et constamment mise en cause à l'occasion de ses lenteurs jugées absurdes, du népotisme et de la corruption considérés comme des maux endémiques, c'est pourtant d'elle que la population attend la moindre solution à ses problèmes de la vie de tous les jours* »¹⁸. Ajoutons que c'est aussi sur elle que l'État s'adosse pour agir. En ce sens, concevoir aujourd'hui la dynamique étatique en matière électorale en mettant l'Administration hors jeu est une illusion. Ce qui est de mise, c'est le désir étatique constant de l'Administration. Il en est ainsi dans la mesure où celle-ci a été, est, et sera toujours le bras séculier de l'État (A). On peut

alors comprendre la persistance de la structuration administrative du processus électoral (B).

A- L'Administration, bras séculier de l'État

L'approche instrumentale de l'Administration permet de la saisir comme une institution que l'État mobilise dans la réalisation de ses missions. L'organisation des élections étant un service public de l'État (1), de là s'indiquent l'instrumentation et l'instrumentalisation technique et pratique de l'Administration (2).

1 – L'organisation des élections comme service public de l'État

Au nombre des finalités de l'action administrative dégagées par le Droit administratif, il y a le service public et la police administrative¹⁹. Ce qui est obser-

18 Roger Gabriel Nlep, *L'Administration publique camerounaise...*, op. cit., p. 1.

19 Lire Georges Vedel, Pierre Delvolvé, *Droit Administratif*, op. cit., pp. 678-792.

vable, c'est que les mutations sociopolitiques qui font actuellement sens dans les sociétés africaines, ne semble pas mobiliser les « *Administrativistes* » notamment sur l'élasticité du service public, et partant sa redéfinition ou son adaptation contextualisée. Le paradigme de la démocratisation du Droit administratif, devrait, toute proportion gardée, aboutir entre autres à mettre en exergue l'organisation des élections par l'État comme une activité d'intérêt général. Cela est d'autant plus pertinent en regard de la mobilisation de l'État et des autres acteurs électoraux (partis politiques, citoyens, société civile, etc) pour l'organisation d'élections transparentes et démocratiques, condition sine qua non à la stabilité et au développement²⁰. On devrait ainsi et aussi, dans l'étude de l'activité de l'Administration, s'intéresser normalement à l'activité électorale, et subséquemment à l'administration électorale. Si l'activité électorale renvoie à « *une partie de la tâche d'une élection qui peut être attribuée à une ou plusieurs personnes* »²¹ morales ou physiques, l'administration élec-

torale par contre est l' « *ensemble des mesures nécessaires pour la réalisation ou la mise en œuvre de tout aspect d'un processus électoral* »²². Assurément, il y a le droit électoral. Mais celui-ci ne permet pas de rendre idoine compte de l'action administrative dans le processus électoral, de saisir ses trajectoires au regard de la dévolution progressive de la compétence électorale à des organismes indépendants ou autonomes.

C'est donc dire que le concept de service public dans son versant finaliste porte sur et dans tous les domaines d'activités de l'État (politique, économique, social, culturel, etc.) qui impliquent naturellement l'Administration. En ce sens, la protection et l'exercice du droit de vote sont une mission fondamentale de l'État dans un contexte de concurrence et de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Pensées globalement de manière idéologique par le Politique, les élections doivent être matérialisées par l'Administration. Doit-on encore le rappeler, le Politique définit et l'Administration exécute :

20 Ils s'agit là d'un point de vue à ne pas absolutiser parce qu'on peut parvenir à la stabilité et au développement par d'autres moyens (la guerre, des options autoritaires, etc.). Mais dans l'Afrique d'aujourd'hui l'élection, figure de la démocratie politique est saisie dans la dynamique stabilisatrice et développementale comme une variable lourde, de manière voulue ou imposée.

21 Mathias Hounkpe, Ismaila Madior Fall, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, op. cit., p. 254.

22 Idem.

« Le Gouvernement est chargée de la mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le Président de la République »²³. Au cœur du processus électoral, il y a l'État, et partant l'Administration.

2 – L'Administration, instrument d'action technique et pratique déterminant

78

Le personnel administratif est recruté et formé pour exécuter de manière efficace et efficiente les missions de l'État. Ce qui fait de l'Administration une « *bureaucratie* » et une « *technocratie* » qui lui confère une puissance, un pouvoir bureaucratique et un pouvoir technocratique dans le fonctionnement de l'État. Si la bureaucratie en tant que modèle d'organisation de l'appareil administratif d'État se caractérise par la division du travail, la spécialisation des fonctions, une structure d'autorité hiérarchique et un système de règles, de règlements et de tenue des dossiers, la technocratie peut être saisie comme un système politico-administratif dans lequel le pouvoir est exercé par les techniciens, les experts²⁴.

Par son pouvoir bureaucratique, l'Administration est une

institution organisée en regard de ses moyens juridiques, matériels et humains.

Par son pouvoir technocratique, l'Administration dispose de la compétence, du savoir et de l'expertise qui lui confèrent une puissance participant de la résolution des problèmes complexes auxquels fait face le Politique.

Le pouvoir bureaucratique et le pouvoir technocratique sont donc des ressources de l'action administrative révélatrices de son indispensabilité dans le processus électoral. Qui plus est, le personnel électoral procède largement de l'Administration d'État. En ce sens, la mise en place d'organismes exclusivement compétents en matière électorale, ne saurait disqualifier l'Administration pour toutes ces raisons.

Soulignons enfin que par l'analyse stratégique, l'Administration apparaît comme une force qui active sa puissance pour s'imposer dans la société. Elle ne peut donc s'auto-exclure du processus électoral ; encore que le projet de loi portant Code Électoral a été implicitement et explicitement élaboré par le Gouvernement, et partant par les bureaucrates et technocrates. Jacques Chevallier et Danièle

23 Article 11 de la Constitution du 18 janvier 1996 modifiée le 14 avril 2008.

24 Sur les différents aspects de ces notions, lire Max Weber, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971 ; du même auteur, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959 ; lire aussi Jacques Chevallier, Danièle Loschak, *Science Administrative...*, op. cit., pp. 534 - 561.

Loschak ont construit, à la suite de Max Weber, la « *techno-bureaucratie* » qui combine pouvoir bureaucratique et pouvoir technocratique. En conséquence, « *La combinaison techno-bureaucratique confère à la technocratie une capacité de pénétration et un poids accru dans la sphère des décisions politiques, mais surtout elle constitue une source déterminante de pouvoir pour l'Administration* »²⁵.

Consécutivement à ces démonstrations, l'on peut comprendre que l'Administration soit toujours présente dans le processus électoral.

B – La persistance de la structuration administrative du processus électoral

Un voyage épistémologique dans le Code Électoral au Cameroun permet de confirmer que l'État ne peut faire table rase de la participation de l'Administration dans l'organisation, la gestion et la supervision des élections. En effet, non seulement l'Administration exerce toujours un rôle de réglementation (1), mais aussi elle est partie prenante dans la conduite du processus électoral (2).

1- L'Administration dans la réglementation du processus électoral

Le pouvoir réglementaire est le pouvoir reconnu aux autorités administratives « *de faire des règlements, c'est-à-dire de prendre des décisions exécutoires de caractère général et impersonnel* »²⁶. En matière électorale le pouvoir réglementaire de l'Administration est aujourd'hui amenuisé parce qu'il est nettement exercé par Elections Cameroon qui « *est doté de la personnalité juridique et jouit d'une autonomie de gestion* »²⁷. Ce qui signifie néanmoins que l'édiction par l'Administration des actes administratifs qui matérialisent le processus électoral demeure une réalité. Convoquons les dispositions du Code Electoral en lieu et place des procès d'intention :

- Le Président de la République, autorité politique suprême, est le chef de l'Administration et jouit toujours du pouvoir de nomination et de révocation²⁸ ;
- Le Ministre des Finances désigne un Agent Comptable²⁹, nomme un Commissaire aux Comptes³⁰ auprès d'ELECAM ;

25 Jacques Chevallier, Danièle Loschak, *Science Administrative...*, op. cit., p. 541.

26 Georges Vedel, Pierre Delvolvé, *Droit Administratif*, op. cit., p. 326.

27 Article 4 (3) du Code Électoral du 19 avril 2012.

28 Les articles 12 (3), 24 (1) et 44 (2) du Code Électoral

29 Article 36 du Code Électoral

30 Article 37 du Code Électoral

- Le Ministre de l'Administration territoriale³¹, le Gouverneur³², le Préfet³³, le Sous-préfet³⁴ et le Maire³⁵ désignent leurs représentants dans les différentes commissions électorales. Un nombre qui égale celui des représentants d'ELECAM, soit 1, 3, 5 ;
- Les actes d'accréditation des observateurs nationaux par le Ministre chargé de l'Administration Territoriale³⁶, et des observateurs internationaux par le Ministre chargé de l'Administration Territoriale après avis du Ministre chargé des relations extérieures³⁷;
- L'établissement du Code de conduite par le Ministre chargé de l'Administration Territoriale de concert avec ELECAM³⁸;
- Les actes de police de l'autorité administrative compétente en cas de troubles graves à l'ordre public³⁹;
- Les actes relatifs aux modalités de financement public des partis politiques et des campagnes électorales et référendaires⁴⁰;
- L'État prend en charge les frais afférents à la participation des membres du collège électoral au scrutin suivant les modalités fixées par voie réglementaire⁴¹.

31 Article 68 (1) : Cinq représentants au niveau de la Commission Nationale de Recensement Général des Votes

32 Article 235 (1) : Trois représentants au niveau de la Commission Régionale de Supervision lors de l'élection des Sénateurs ; article 263 (1) : Trois représentants au niveau de la commission régionale de Supervision lors de l'élection des Conseillers régionaux.

33 Article 64 (1) : Trois représentants au niveau des Commissions Départementales de Supervision;

34 Article 52 (2) : Un représentant au niveau de la Commission de Révision des listes électorales dans chaque Commune ; article 53 (2) : un représentant au niveau de la Commission de Contrôle de l'Établissement et de Distribution des cartes électorales ; article 54 (1) : Un représentant au niveau de la Commission Locale de Vote pour chaque bureau de vote.

35 Article 52(2) : Le maire peut désigner un conseiller municipal pour se faire représenter, ou représenter un adjoint au maire au niveau de la Commission de Révision des listes électorales. Cette disposition est aussi valable en ce qui concerne la Commission de Contrôle de l'Établissement et de Distribution des cartes électorales.

36 Article 296 (2) du Code Electoral

37 Article 296 (3) du Code Electoral

38 Article 296 (4) du Code Electoral

39 Articles 94 et 95 du Code Electoral

40 Articles 279 à 287 du Code Electoral

41 Article 22 (4) du Code Electoral

A l'observation, par son pouvoir réglementaire, l'Administration pèse encore sur le processus électoral. Cela est d'autant plus pertinent qu'elle exerce en ce sens le pouvoir discrétionnaire qui limite l'étendue de l'intervention du juge administratif. Il va donc s'agir de nommer des personnes stratégiques dans les différentes commissions. Il pourrait arriver d'insérer des dispositions stratégiques dans les actes administratifs pouvant problématiser le cours du processus électoral à l'avantage du groupe politique contrôlant l'Administration, et partant l'État.

2 – L'Administration dans la conduite du processus électoral : collaboration, appui, liaison, juge, substitution et police

Il s'agit de voir à ce niveau comment l'Administration participe globalement et spécifiquement, explicitement et implicitement de l'organisation, de la gestion et de la supervision des élections.

D'une manière globale, certes « *"Elections Cameroon"* est un organisme indépendant chargé de l'organisation, de la gestion et de la

supervision de l'ensemble du processus électoral et référendaire »⁴². Mais, on peut déjà souligner que « *Le Conseil électoral organise des concertations avec l'Administration, la justice, les partis politiques et la société civile, dans le cadre de la gestion du processus électoral* »⁴³. En sus, le Directeur Général des élections « *peut également solliciter le détachement des fonctionnaires ou l'affectation des personnels relevant du Code du Travail ainsi que les agents décisionnaires* »⁴⁴. Toutes ces dispositions rendent clairement compte du recours à l'Administration par ELECAM dans et pour la réalisation de ses missions.

De manière déterminante, non seulement l'Administration exerce les rôles de collaboration et d'appui, de règlement des litiges, de liaison, mais aussi jouit des pouvoirs de substitution et de police.

En ce qui concerne la « collaboration » et l' « appui », on peut lire que « *Les Administrations de l'Etat apportent leur collaboration et leur appui à Elections Cameroon dans le cadre de l'exécution des missions qui lui sont assignées* »⁴⁵. Il s'agit de la collaboration de l'Administration dans toute sa diversité du

42 Article 4 (1) du Code Electoral

43 Article 11 (2) du Code Electoral

44 Article 29 (2) du Code Electoral

45 Article 43 (1) du Code Electoral

fait de sa représentation dans les Commissions mixtes communes aux différentes élections. Celles-ci sont chargées respectivement des opérations préparatoires aux élections (Commissions de révision des listes électorales, contrôle de l'établissement et de la distribution des cartes électorales), de l'organisation et de la supervision des opérations électorales, des opérations de vote (Commissions locales de vote, Commissions départementales de supervision) et du recensement général des votes (Commission Nationale de Recensement Général des Votes). Toute autre forme de collaboration et d'appui est envisageable dans la mesure où les dispositions du Code Electoral ne sont pas explicites sur la nature ou le type de collaboration et d'appui.

L'Administration participe du règlement des litiges parce que la Commission Départementale de Supervision est érigée en un juge qui « connaît des réclamations ou contestations concernant les listes et les cartes électorales ; ordonne toutes les rectifications rendues nécessaires à la suite de l'examen des réclamations ou contestations dirigées contre les actes des commissions compétentes concernant les listes et les cartes

électorales... En cas de simple vice de forme, elle peut en demander la régularisation immédiate aux membres de la commission locale de vote »⁴⁶. De même : « En cas d'erreur de calcul, la commission départementale de supervision peut redresser les procès-verbaux correspondants. Toutefois, elle ne peut les annuler. En cas de rectification ou redressement, la commission départementale de supervision est tenue de motiver sa décision et d'en faire mention dans son procès-verbal »⁴⁷. Bien que cette commission soit présidée par le Président du Tribunal de Grande Instance du ressort, trois membres représentent l'Administration en parfaite égalité avec les représentants d'Elections Cameroon⁴⁸. On ne peut alors penser à une simple figuration de l'Administration dans une Commission aussi stratégique.

Le rôle de « liaison » de l'Administration incombe au Ministre de l'Administration Territoriale⁴⁹. Celui-ci « assure la liaison permanente entre le Gouvernement et Elections Cameroon. Il reçoit notamment de ce dernier, copies des procès-verbaux de séances et des rapports d'activités »⁵⁰.

L'Administration exerce le pouvoir de « substitution » par

46 Article 63 du Code Electoral

47 Article 67 (2) du Code Electoral

48 Article 64 (1) du Code Electoral

49 Nous reviendrons sur l'appréciation de cette « liaison ».

50 Article 43 (2) du Code Electoral

le biais du Préfet au niveau de la Commission de révision des listes électorales. En effet l'article 52(5) précise que « *Si le maire n'a pas désigné de représentant en temps utile, le responsable du démembrement communal d'Elections Cameroon, après une mise en demeure restée sans effet, saisit le préfet qui désigne un responsable de la commune pour siéger au sein de la commission en qualité de représentant de la commune* ».

On peut enfin souligner l'implication de l'Administration dans le processus électoral par son pouvoir de police. Lors de la campagne électorale, en cas de menace manifeste ou de troubles graves à l'ordre public, l'autorité administrative territorialement compétente exerce les pouvoirs d'interdire, d'autoriser, de fixer l'heure, de déterminer le lieu des réunions⁵¹.

Dans tous les cas, l'action de l'Administration n'est pas à négliger dans ces Commissions du moment où représentants de l'Administration, du parti

au pouvoir et même de certains partis d'opposition entretiennent parfois une intimité ou une complicité problématique, même si cela est parfois consécutif à des arrangements objectivés. Encore qu'est sujette à caution l'indépendance des magistrats nommés à la tête de certaines Commissions départementales, des Commissions régionales, de la Commission Nationale de Recensement Général des Votes. De ce fait, qui tient la composition de ces Commissions, tient le processus électoral.

De manière implicite et explicite, nonobstant la saillance d'Elections Cameroon, l'Administration demeure une institution à travers laquelle l'Etat, au mieux l'ordre dirigeant, structure les élections. Mais s'il est indéniable que l'Administration fait dans une certaine mesure le processus électoral, il reste aussi que celui-ci fait aussi celle-là en regard des pesanteurs d'ordre socio-politiques.

II – L'adaptation conservatrice de l'administration dans le processus électoral

84

Les travaux du Pr Roger Gabriel NLEP rendent compte de la « *dynamique de l'administration en Afrique noire francophone* »⁵² dans la mesure où les jeunes Etats se trouvent confrontés à un problème de choix entre la « *continuité* » et la « *révolution* »⁵³. Plus explicite, il écrit ce qui suit : « *L'hypothèse de base que nous posons s'agissant du cas camerounais est que l'attitude de l'Etat nouveau face aux différents modèles administratifs préexistants est celle du changement ; à mi-chemin entre la continuité pure et simple, et la révolution radicale, et qui postule la relecture de tous ces modèles, compte tenu des conditions nouvelles et des buts qu'elle souhaite atteindre. Relecture du modèle ancestral conçu dans le cadre tribal de la chefferie ; relecture des modèles administratifs coloniaux désormais inadaptés dans un Etat souverain* »⁵⁴. Est ainsi mis

en exergue le principe de l'adaptabilité des services publics⁵⁵.

En transposant politologiquement cette hypothèse dans le cadre de notre réflexion, il s'agit de l'adaptation conservatrice de l'Administration dans le processus électoral en regard de laquelle elle continue de jouir d'une position privilégiée aux côtés d'ELECAM. La démocratisation qui fait le lit de la revendication d'un cadre consensuel et légitime de régulation électorale⁵⁶ entraîne une redéfinition de la place de l'Administration dans la gestion des élections. Les contestations et revendications sociales et politico-électorales, traductrices de la « *crise de légitimité* »⁵⁷ de l'Administration (A) entraînent son recadrage stratégique et tactique (B).

52 Roger Gabriel Nlep, op. cit., p. 10.

53 Idem.

54 Idem.

55 Lire Georges Vedel, Pierre Delvolvé, *Droit Administratif*, op. cit., pp. 742-744.

56 Luc Nyimi Bekono, *Intérêts et mécanismes et luttes politiques : La problématique de la régulation de la compétition électorale au Cameroun depuis 1990*, Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies en Science Politique, Université de Douala, 2011-2012.

57 Gérard Timsit, « Administration publique des pays en développement et environnement socio-culturel », *Revue française d'administration publique*, no 7, juillet - Septembre 1978, pp. 21-36 ; Roger Gabriel Nlep, op. cit., p. 376.

A- Contestations et revendications sociales et politico-électorales : La « crise de légitimité » de l'Administration

Si en contexte autoritaire la centralité de l'Administration en matière électorale était compréhensible quoique critiquée, en contexte de démocratisation elle devient insupportable, voire intolérable. D'où le travail socio-politique de qualification et de disqualification d'une Administration complice, juge et partie (1) ayant conduit à une reconfiguration normative et institutionnelle du champ de la compétition électorale (2).

1 – Qualification et disqualification d'une Administration complice, juge et partie

Si théoriquement l'Administration est politiquement neutre, il est observable que dans la pratique ce qui est de mise, c'est la politisation de l'Administration et la fonctionnarisation de la politique⁵⁸. Et si l'Etat est un instrument au service d'un groupe

social ou politique, l'évidence est celle d'une Administration inféodée, instrumentalisée et partisane.

Au Cameroun de la démocratisation, une « *vision politiste sociologiquement informée* »⁵⁹ sur la compétition électorale, aide à rendre compte du travail de stigmatisation de l'Administration par l'opposition, la société civile et certains acteurs de la société internationale.

Selon M. Yeyang Silas, Secrétaire du Mouvement pour Démocratique pour la Défense de la République (M. D. R.), « *Le RDPC voulait à tout prix remporter des mairies dans les zones qui votent traditionnellement MDR. Pour cela, le parti au pouvoir a tout mis en œuvre pour l'emporter. En Janvier 1996, des enfants de moins de 17 ans ont voté, les urnes ont passé la nuit en brousse, et les représentants des partis d'opposition n'ont pas été autorisés à assister aux opérations de dépouillement. C'est donc à cause de la fraude et des intimidations du RDPC et des autorités administratives que le MDR n'a pas pu confirmer en 96 ses succès de 92* »⁶⁰. Selon M.

58 Danièle Loschak, Jacques Chevallier, op. cit. ; Martin Paul Zé, *La politisation des fonctionnaires au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; Claude Allègre, « Administration et politique », L'Express du 09/01/2003.

59 Bernard Lacroix, *Le politiste et l'analyse des institutions*, in Bernard Lacroix, Jacques Lagroye (sous la direction de): Le Président de la République : Usages et genèse d'une institution, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 75.

60 Le Messager no 68 du 30 avril 1997. RDPC signifie Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais, parti au pouvoir.

Bello Bouba Maïgari, Président de l'Union Nationale pour la Démocratie et Progrès, les élections municipales du 21 janvier 1996 ont constitué un « rendez-vous manqué avec la démocratie »⁶¹. De manière explicite, il a affirmé ceci : « Je vous dirai que les municipales du 21 janvier 1996 auront été un rendez-vous manqué avec la démocratie parce que comme je l'ai dit, on a connu beaucoup d'intimidations surtout dans les zones rurales. Pendant la campagne électorale et le jour du scrutin, on aura vu certaines autorités administratives s'immiscer dans la conduite des élections. Or, ce jour là, elles devraient s'effacer devant les Présidents des Commissions communales de Supervision.

On a également vu des Sous-préfets venir enlever des urnes par la force pour tromper les électeurs qu'ils annulent les élections. Alors ceci explique que la RDPC qui a été largement vaincu dans nos capitales provinciales et dans bon nombre de chefs-lieux de départements ait pu se déclarer vainqueur dans les communes rurales. Tout ceci nous renforce dans notre conviction qu'il y a né-

cessité d'adopter un nouveau code électoral dans notre pays et de créer une commission nationale électorale indépendante. Sans cela, nos élections vont être difficilement transparentes, libres et démocratiques »⁶². Par conséquent, affirme M. Ni John Fru Ndi, il n'y a aucune raison de « croire à la sincérité d'une administration entièrement acquise au RDPC »⁶³ et en regard du refus catégorique du pouvoir de « prendre en compte des propositions destinées à garantir des élections libres, justes et transparentes »⁶⁴. Même si d'autres facteurs (politique, économique, socio-culturel, etc.) peuvent expliquer les faibles scores de ces partis politiques, ce qu'il y a lieu de voir, c'est la responsabilité qui est imputable à une Administration partisane.

C'est « cette extraordinaire marge d'arbitraire »⁶⁵ de l'Administration dans le processus électoral qui est aussi décriée par les médias. Lisons ceci : « Municipales – législatives. L'affaires des fuses listes de Cameroon Tribune »⁶⁶; « Législatives et municipales. La fraude comme prévu. Yaoundé : le

61 Cameroon Tribune no 6031 du lundi 5 février 1996.

62 Idem.

63 Cité par Samuel Nkainfon Pefura, *Cameroun. Du multipartisme au multipartisme*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 188.

64 Lire « Déclaration conjointe SDF, UNDP, UDC », in *Le Messager* no 664 du 15 septembre 1997, p. 5.

65 Achille Mbembe, « Crise de légitimité, restauration autoritaire et déliquescence de l'Etat », in : P. Geschière et P. Koning (Sous la direction de), *Itinéraires d'accumulation au Cameroun*, Paris, Karthala, 1993, p. 349.

66 Mutations no 675 du mardi 11 juin 2002, pp. 4-5.

vote au faciès. Où sont passées les cartes d'électeurs ? Les manipulations des listes électorales. Le travail des charters électoraux. L'absence de bulletins SDF dans les villes du grand Nord »⁶⁷. Dans ce cas l'on comprend dans une certaine mesure la densité du contentieux électoral de la démocratisation⁶⁸ et « l'aggravation de la dévaluation du politique »⁶⁹.

Parce que l'Administration n'est pas neutre dans la gestion des élections, l'option a été sa disqualification par la création d'un organisme indépendant. D'où la revendication d'une Commission Electorale Nationale Indépen-

dante et la redéfinition des « règles du jeu politique »⁷⁰, renforcées par les pressions internationales. La prise en compte de ces données va aboutir à la restructuration du champ de la compétition électorale.

2- La reconfiguration normative et institutionnelle maîtrisée du champ de la compétition électorale

Les contestations afférentes à la gestion problématique du processus électoral ont eu pour aboutissant la réformation du droit électoral⁷¹ et la création d'organismes exclusivement compétents en matière électorale⁷².

67 Mutation no 689 du lundi 1^{er} juillet 2002, pp. 1- 5.

68 Lire Luc Sindjoun, La Cour Suprême, La compétition politique et la continuité électorale au Cameroun, AfricaDevelopment, Vol. XIX, no 2, 1994, pp. 21-69 ; Du même auteur, « Le paradigme de la compétition électorale dans la vie politique : entre tradition de monopole politique, Etat parlementaire et Etat seigneurial », Luc Sindjoun (Sous la direction de) : *La révolution passive au Cameroun : Etat, société et changement*, Dakar, Codesria, 1999, pp. 269-330 ; Alain Didier Olinga, *La Constitution de la République du Cameroun*, Yaoundé, Les presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale/ Les éditions Terre Africaine, 2006, pp. 250-253 ; Michel Kounou, Municipales et législatives 2002 au Cameroun : Autopsie d'une crise électorale, Yaoundé, 10 septembre 2002, Inédit, pp. 87-90.

69 B. S. Turner, « Nietzsche, Weber and the devaluation of politics », *The Sociological Review (New Series August)*, 1986, 367-391.

70 F. G. Bailey, *Les règles du jeu politique*, op. cit., p. 50.

71 Sur le droit électoral, lire Alain Didier Olinga, « Politique et droit électoral », *Polis, Revue Camerounaise de Science Politique*, vol. 6, no 2, 1998, 31-52 ; Claude Momo, « Quelques aspects constitutionnels du droit électoral rénové au Cameroun », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Douala*, no 1, 2002, pp. 139-173.

72 Lire, Emmanuel Kam Yogo, « Les organismes indépendants de régulation des élections en Afrique francophone. Etude des expériences du Bénin, du Cameroun, du Mali et du Togo », *Recht in Africa*, Rüdiger Köppe Verlag, Köln, 2010, pp. 17-32 ; Hilaire de Prince Pokam, « La neutralité électorale en Afrique : Analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », *Janus, Revue Camerounaise de Droit et de Science politique*, 2007, pp. 73-106 ; Mathias Hounkpe, Ismaila Madior Fall, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, op. cit. ; Fondation Friedrich-Ebert au Cameroun, *Rôle d'une commission nationale électorale dans le processus de démocratisation*, Yaoundé, Saagraph and Fondation Friedrich Ebert, 1997.

Il s'agit d'une création orientée et maîtrisée du droit électoral, parce que celui-ci participant de la structuration de la compétition électorale est un enjeu déterminant les luttes politiques et électORALES⁷³. De ce fait, saisi comme un instrument de la domination politique, le droit électoral est sujet à de nombreuses instrumentalisations socio-politiques⁷⁴. Si au commencement il y a adoption de nombreuses lois éparées en fonction de chaque type d'élection⁷⁵, les différentes modifications ont enfin participé de la promulga-

tion d'un Code Electoral unique tant revendiqué. Il s'agit concrètement de la Loi N°2012 / 001 du 19 Avril 2012 portant Code électoral, qui comporte 299 articles et abroge les lois antérieures.

Aussi tôt après sa publication, cet instrument juridique, nonobstant les avancées notoires, est vertement contesté par l'opposition, la société civile et le monde savant. En effet comme raisons, d'une part – positivement – l'adoption d'un document unique facilement exploitable, la

73 Luc Sindjoun, « Elections et politique au Cameroun : Concurrence Déloyale, Coalitions de stabilité Hégémonique et Politique d'affection », African Journal of Political Science Vol. 2, No 1, 1997, 89-121 ; Luc Sindjoun, Mathias Eric Owona Nguini, Politisation du droit et juridicisation de la politique : L'esprit socio-politique du droit de la transition démocratique au Cameroun, Colloque International sur La création du droit en Afrique, CEAN/CERDRADI, Bordeaux, 27-28 octobre 1995.

74 Mathias Eric Owona Nguini, « Le rapport Etat-Société civile dans le processus politique en Afrique centrale : Les montages civilisateurs et de civilisateurs du pouvoir et du droit », African Journal of Political Science, Vol. 4, no 2, décembre 1999.

75 Il s'agit :

- La Loi no 91/20 du 16 décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée Nationale, modifiée et complétée par la loi no 97/13 du 19 mars 1997 et par celle no 2006/009 du 29 décembre 2006 ;
- La Loi no 92/02 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux, modifiée par la Loi no 95/24 du 11 décembre 1995 et par celle no 2006/010 du 26 décembre 2006 ;
- La Loi no 92/10 du 17 septembre 1992 fixant les conditions d'élection et de suppléance à la Présidence de la République, modifiée et complétée par la Loi no 97/20 du 9 septembre 1997 et par la Loi no 2011/002 du 6 mai 2011 ;
- La Loi no 97/06 du 10 janvier 1997 fixant la période de révision et de refonte des listes électorales ;
- La Loi no 2000/15 du 19 décembre 2000 relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- La Loi no 2006/004 du 14 juillet 2006 fixant le mode d'élection des conseillers régionaux ;
- La Loi no 2006/005 du 14 juillet 2006 fixant les conditions d'élection des sénateurs ;
- La Loi no 2010/003 du 13 avril 2010 fixant les procédures de référendum ;
- La Loi no 2006/011 du 29 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement d' « Elections Cameroon » (ELECAM) modifiée et complétée par la Loi no 2008/005 du 29 juin 2008, par la Loi no 2010/005 du 13 avril 2010 et par la Loi no 2011/001 du 06 mai 2011 ;
- La Loi no 2011/013 du 13 juillet 2011 relative au vote des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger.

répartition des compétences entre les organes d'ELECAM avec la hiérarchie d'autorité au profit Conseil Général au détriment de la Direction Générale, et d'autre part – négativement – une simple compilation d'instruments juridiques antérieurs, la non prise en compte par le pouvoir de certaines exigences jugées fondamentales pour l'opposition, le cautionnement, la mainmise du Président de la République, la persistance de l'implication de l'Administration. Peut-il en être autrement lorsque « usant à loisir de la règle de la majorité qui lui est favorable » au Parlement⁷⁶, l'ordre dirigeant a la latitude de faire voter les règles électorales qui lui sont favorable en l'absence du consensus politique⁷⁷. On peut ainsi comprendre la survivance de l'Administration dans le processus électoral.

Par un effet de mode, bien qu'il y ait une exception camerounaise, l'ordre dirigeant va mettre en place l'Observatoire

National des Elections (ONEL) en 2000 et Elections Cameroon (ELECAM) en 2006. Dans la mesure où « l'ONEL a été créé pour résoudre une contrainte politique exogène, sans aucune garantie qu'il sera mis en place et fonctionnera efficacement le moment venu »⁷⁸, sa récusation du fait de son inféodation au pouvoir et de la centralité de l'Administration, a conduit à la création d'ELECAM. D'un simple « observatoire, c'est-à-dire une structure de vigilance de l'ensemble du processus électoral, avec un rôle de rassemblement de l'information utile à transmettre aux décideurs, à l'effet d'éclairer leurs décisions et démarches futures »⁷⁹, il y a passage à « un organisme indépendant chargé de l'organisation, de la gestion et de la supervision de l'ensemble du processus électoral et référendaire »⁸⁰. Ici encore, il y a constatation de l'incertitude de la transparence électorale et référendaire au Cameroun du fait de la filiation légitime d'ELECAM au Président de la République⁸¹ qui est le chef de l'Administration.

76 Alain Didier Olinga, « Politique et droit électoral », op. cit., p. 33.

77 Alain Didier Olinga, *La Constitution de la République du Cameroun*, op. cit., pp.293-299. Mais, il y a lieu de souligner que politiquement, l'option pour le consensus est problématique dans un contexte de majorité absolue du parti dominant. En ce sens, le consensus ne saurait s'imposer. On peut comprendre alors l'auteur qui parle du « principe du consensus ».

78 Alain Didier Olinga, *L'ONEL : Réflexions sur la loi camerounaise du 19 décembre 2000 portant création d'un Observatoire national des élections*, Yaoundé, Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, 2^{ème} édition, 2002, p. 47.

79 Ibid., p. 14.

80 Article 43 du Code Electoral

81 Lot Pierre Diwouta, « De l'incertitude de la transparence électorale et référendaire au Cameroun : La filiation légitime d' « Elections Cameroon » au Président de la République », op. cit.

B- Le repositionnement stratégique et tactique de l'Administration dans le processus électoral

Nous formulons l'hypothèse du repositionnement stratégique et tactique de l'Administration dans la gestion des élections au Cameroun parce qu'au devant de la scène, il y a ELECAM dont l'indépendance est sujette à caution (1) et alors qu'en arrière, il y a l'Administration (2).

90

1 – Au devant de la scène : ELECAM et son indépendance symbolique

Le Code Electoral fait de manière apparente la part belle à ELECAM qui, non seulement est (exclusivement ?) compétent sur l'ensemble du processus électoral et référendaire, mais aussi et surtout doit le faire « *de manière à assurer la régularité, l'impartialité, l'objectivité, la transparence et la sincérité des scrutins* »⁸². Pour y parvenir, « *Elections Cameroon est doté de la personnalité juridique et jouit d'une autonomie de gestion* »⁸³ et « *est investi de tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses mis-*

sions »⁸⁴, à savoir l'organisation, la gestion et la supervision du processus électoral et référendaire. La densité des attributions du Conseil Electoral⁸⁵ et du Directeur Général⁸⁶, donne à voir que dans la régulation électorale au Cameroun, ELECAM a "pignon sur rue". Mais une telle visibilité est critique en regard de la problématique de l'indépendance de cet organisme, quoique déjà soulevée ici et là dans les champs savants et sociopolitiques. De quelle indépendance parle-t-on ? L'indépendance par rapport à quoi et à qui dans un Etat indépendant ? S'agit-il d'un organisme politique ou administratif ?

Les juristes (constitutionnalistes et internationalistes) et politistes depuis Jean BODIN assimilent l'indépendance à la souveraineté. Il y a donc une complémentarité fonctionnelle entre les deux concepts, c'est-à-dire qu'être indépendant, c'est être souverain, vice versa. En ce sens, avec Jean BODIN, il s'agit d'une puissance perpétuelle, comme la puissance de commander et de contraindre sans être ni contraint ni commandé par qui

82 Article 10 (1) du Code Electoral

83 Article 4 (3) du Code Electoral

84 Article 7 (2) du Code Electoral

85 Articles 10 et 11 du Code Electoral

86 Articles 26 et 27 du Code Electoral

que ce soit sur la terre. Même la sentence Max HUBER en 1928 sur Ile de Palmas est explicite : « *La souveraineté dans les relations entre les Etats signifie indépendance...* » Ce qui veut dire que l'indépendance n'est en réalité que l'affaire de l'Etat qui exerce la compétence des compétences dans et sur son territoire⁸⁷. C'est vrai qu'on peut lire ceci : « *L'indépendance (ou l'autonomie), dans ce cas-ci, ne devrait pas être confondue avec la faculté de disposer librement des ressources publiques et /ou d'une forme ou autre capacité de manipulation du processus électoral sans possibilité de contrôle crédible et sans obligation de rendre compte. Elle devrait plutôt être entendue essentiellement comme une liberté d'action et d'appréciation de l'opportunité d'agir qui cadre le mieux possible avec les exigences de la flexibilité du contexte électoral* »⁸⁸. Mais, pourquoi faire compliqué alors qu'on peut faire simple ? Pour assimiler curieusement autonomie et indépendance ? S'il y a idée de liberté d'action et de contrôle, l'option déjà consacrée et pratiquée est celle de l' « autonomie », parce que l'Etat doit contrôler la liberté d'action qu'il reconnaît à certains organes participant de l'exécution des missions d'intérêt géné-

ral. Le plus important c'est que l'Etat leur laisse effectivement jouir de cette liberté, de cette marge de manœuvre et non leur indépendance. D'où par exemple l'autonomie des institutions décentralisées. De ce fait, parler de Commissions Nationales Electorales Indépendantes ne relèverait pas du bon sens intellectuel, sauf à proposer une autre définition de l'indépendance. D'ailleurs, la majorité peut se tromper ; l'on ne peut valider ici l'hypothèse de la "prédiction création". C'est parce que dès le départ, on dit "Commission Indépendante" que dans la gestion du processus électoral, il y a des incompréhensions, des confusions lorsque l'Etat ou l'Administration intervient dans tel ou tel sens. Juridiquement, ELECAM est un prolongement de l'Administration d'Etat ; il s'agit d'une institution autonome ; « autonomie » clairement consacrée par le Code Electoral en son article 4(3). Politiquement, il s'agit d'une institution politique qui s'inscrit dans les logiques et stratégies des acteurs du processus électoral. De même, les membres de cette institution sont nommés par le Président de la République.

87 Lire Pierre Pactet, Institutions politiques et Droit constitutionnel, 14^e édition, Paris, Maçon/Armand Colin, 1995.

88 Mathias Hounkpe, Ismaila Madior Fall, Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée, op. cit., p. 126.

On peut donc comprendre que l'Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès ait proposé en son temps la création d'une Commission Nationale Electorale Autonome. Il s'agit d'une option valorisée par les Etats comme le Sénégal, le Bénin, la Gambie. A travers et au travers d'ELECAM, c'est la même Administration qui frappe, on en a raccourci le manche.

92

2- En arrière : La mise en retrait stratégique et tactique de l'Administration

Nous avons déjà souligné que c'est l'Etat qui organise les élections qui sont un enjeu politique et de politique. Or l'Etat qui matérialise son action par l'Administration, est contrôlé, quelque soit le contexte, par un groupe social ou par le parti au pouvoir. Et dans un contexte saillant de relation incestueuse entre l'Administration et le politique, c'est le parti dominant qui contrôle alors l'Administration.

Parce qu'elle est tant décriée par son manque d'impartialité, l'Administration est placée en retrait. Mais curieusement, elle

est présente dans toutes les étapes du processus électoral. Il ne s'agit pas d'un accident, mais d'une stratégie juridico-politique, savamment organisée. « *Les Administrations de l'Etat apportent leur collaboration et leur appui à Elections Cameroon dans le cadre de l'exécution des missions qui lui ont assignées* »⁸⁹. C'est bien, mais qui est juge de l'opportunité de la collaboration et de l'appui ? Ce vide juridique pourrait permettre à l'Administration stratégiquement repliée, d'attaquer, de s'inviter dans la régulation électoral. Dans la même posture, « *le Ministre chargé de l'Administration Territoriale assure la liaison permanente entre le Gouvernement et Elections Cameroon. Il reçoit notamment de ce dernier, copies des procès-verbaux de séances et de rapports d'activités* »⁹⁰. Ici encore, beaucoup de choses peuvent se passer en regard de la « *liaison permanente* » qu'assure le MINAT qui est à la fois membre du Gouvernement et Militant du parti au pouvoir. Bien plus, à quoi renvoie cette « *liaison* » ? Sa permanence, ne rend-elle pas compte du souci de l'Administration d'Etat de contrôler et d'être présente dans tout le processus électoral ?

89 Article 43 (1) du Code Electoral

90 Article 43 (2) du Code Electoral

Enfin, le repli stratégique peut amener, l'Administration par son chef suprême à corriger, bref à restructurer le processus électoral. En effet « *En cas de défaillance ou de dysfonctionnement d'Élections Cameroon, le Président de la République prend des mesures qu'il juge nécessaires pour y remédier* »⁹¹. Ce qui n'est que normal. Mais quelle est la nature de la défaillance et du dysfonctionnement ? De qui peuvent-ils provenir ? On peut se retrouver par des défaillances et dysfonctionnements provoqués par les autres parties prenantes au processus électoral,

mais imputés politiquement et administrativement à ELECAM. Remarquons enfin que « *Le Président de la République peut, en vertu des articles 5 et 8 de la Constitution, mettre fin, selon le cas, aux fonctions aux fonctions du Président, du Vice-Président et des membres du Conseil Electoral, ainsi que du Directeur Général et du Directeur Général Adjoint des Elections* »⁹²

Ces exemples analytiques non exhaustives donnent à voir que l'Administration est toujours stratégiquement et tactiquement en action dans le processus électoral.

Conclusion

S'il faut conclure, nous nous alignons sur ces propos du Pr. Roger Gabriel NLEP : « *Il n'est pas de réflexion véritable qui finisse par poser plus de questions qu'elle n'en résout. C'est dire que nous n'avons guère la prétention d'avoir épuisé le débat, au terme de ces quelques réflexions sur le développement de l'Administration en Afrique noire francophone, à travers le cas camerounais* »⁹³.

Au regard des accommodations de la gestion des élections au Cameroun, il y a évolution d'une *Administration maître du jeu*, à l'illusion d'une *Administration hors jeu* qui abouti à une *Administration dans le jeu* électoral.

Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, l'action administrative fait toujours sens dans le proces-

91 Article 44 (1) du Code Electoral

92 Article 44 (2) du Code Electoral

93 Roger Gabriel Nlep, op. cit., p. 375.

sus électoral au Cameroun. Ce qui compte et importe, c'est l'urgence d'une « *civilisation des mœurs* »⁹⁴ administratifs et socio-politiques à la citoyenneté. Il en est ainsi dans la mesure où un processus électoral réussi est l'affaire de toute la société politique. Les Commissions Nationales Electorales Indépendantes/autonomes et les instruments juridiques ne sont pas bons ou mauvais en soi. Une institution peut être vertueusement produite, mais faire l'objet d'une mauvaise application, comme elle peut être improprement produite, mais subir des

accommodations bienfaisantes dans la pratique. En ce sens, ce n'est pas l'Administration, ni le Code Electoral, ni ELECAM qui noircissent le processus électoral. Ce sont les individus qui en assurent la gestion et les autres acteurs du processus électoral animés par des valeurs autres que républicaines et démocratiques qui ne s'opposent pas en réalité à la culture africaine. Il faut donc, ici et là, des citoyens, de vrais citoyens, qui savent qu'ils sont membres d'une République, et ayant des desseins nobles, soucieux de l'intérêt général, du bien-être de la *polis*.

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun

Par
Begni BAGAGNA*

^(*) Docteur nouveau régime en droit public, Assistant - Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Douala, **membre du GREPDA (Groupe de recherches sur le parlementarisme et la démocratie en Afrique)**

Thématique actuelle et problématique universelle, la décentralisation suscite à travers le monde et l'Afrique, un intérêt croissant. Elle apparaît avant tout comme une exigence de la démocratie et de la bonne gouvernance¹. Elle s'inscrit dans le double cadre de la modernisation des Etats et de la recherche d'un équilibre toujours instable entre autonomie locale et puissance de l'Etat, sur fond de conflit qui opposa jadis « girondins » et « jacobins »².

En effet, face, d'une part, à la démultiplication et à la décomplexification des missions d'intérêt général, et d'autre part,

à l'aspiration légitime des populations à plus de liberté, l'on s'accorde sur la triple nécessité de décongestionner la capitale politique, d'adapter l'action publique à la diversité des attentes populaires et d'assurer une large participation des populations à la gestion des affaires publiques³.

Cette revendication des « *libertés municipales* » remonte au 16^e siècle en France⁴ et à la période d'expansionnisme au Cameroun⁵. Cette quête du « *pouvoir local* » s'est fortement accrue depuis la deuxième guerre mondiale⁶. Elle a permis en Afrique

1 TOBI HOND (J.), « Etat des lieux de la décentralisation territoriale au Cameroun », in : ONDOA (M.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, l'Harmattan, Paris 2010, p. 95. V. aussi KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au Sud du Sahara », *Revue Africaine de Droit Public (RADP)*, Vol. 1, N° 01, Juin-Décembre 2012, 2^{ème} Semestre, pp.150-166.

2 Cf. De VILLIERS (M.), De BERRANGER (T.) (dir.), *Droit public général, institutions politiques, administratives et européennes, droit administratif, finances publiques*, manuel, Litec, Paris, 2011, p. 231.

3 KUATE (J.-P.), *Les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, 4^e éd., les dynamiques locales, Douala, 2007, p.6.

4 BEAUD (O.), *La puissance de l'Etat*, PUF, Léviathan, 1994, cité par De VILLIERS (M.), De BERRANGER (T.) (dir.), *op.cit.*, p. 231.

5 Il s'agit notamment du régime colonial d'occupation allemande (1884) suivie par le mandat franco-britannique : la pratique britannique de l'administration indirecte (ou indirect rule) et la politique française de l'administration directe ; pour plus de détails, voir TOBIE HOND (J.), *op.cit.*, pp. 96 et s.

6 *Ibid*, p. 95.

dans la décennie 90 une série de réformes des institutions publiques. Ces réformes s'inscrivent elles-mêmes dans une vague de démocratisations qui a trouvé sa traduction dans l'administration territoriale, avec la décentralisation comme point focal⁷. Cette dernière est un système dans lequel une collectivité ou un service technique s'administrent eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat⁸. De manière classique, la décentralisation se définirait comme la « *liberté d'action* » des autorités administratives décentralisées⁹. Elle consiste pour l'Etat à octroyer un statut de personne morale de droit public à des collectivités infra étatiques et à doter leurs organes, généralement désignés par l'élection, d'un pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales¹⁰. Telle est la substance de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996 ; après avoir affirmé que « *La République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé (...)* »¹¹, la loi

fondamentale a posé par la suite, le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées¹² : « *Les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi (...)* »¹³.

De la sorte, la disposition constitutionnelle ci-dessus mentionnée consacre au Cameroun, le principe de droit français de la « *libre administration des collectivités locales* » que sont la commune et la région¹⁴.

Principe à valeur constitutionnelle¹⁵, la libre administration des collectivités territoriales s'exerce « *dans les conditions fixées par la loi* » qui s'efforce de dessiner un domaine de compétences aux collectivités locales au Cameroun¹⁶.

7 NACH MBACK (Ch.), *Décentralisations africaines comparées*, cours polycopié, FSJP / Université de Douala, 2003-2004, inédit.

8 Dictionnaire Hachette Encyclopédique, Hachette Livre, Paris, 1998.

9 CHIFFLOT (N.), *Le droit administratif de Charles Eisenmann*, Dalloz, Paris, 2009, p.127.

10 TOBIE HOND (J.), *op.cit.*, p. 93.

11 Art. 1 (2) de la loi constitutionnelle n° 96-06 du 18 janvier 1996.

12 V. GUIMDO DONGMO (B.R.), « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun, (contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées) », RGD, Université d'OTTAWA, 1998, pp. 87 et s.

13 Art. 55 (2), de la loi constitutionnelle n° 96-06 du 18 janvier 1996.

14 Art. 55 (1), *Idem*. Cet article est le pendant de l'article 72 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

15 V. Conseil constitutionnel français, décision du 23 mai 1979, n° 79-104 DC, *in* : De VILLIERS (M.), De BERRANGER (T), (dir.), *op.cit.*, p. 249.

En effet, rendue légitime par des conseils élus, la libre administration est conditionnée et mise en œuvre par la loi qui détermine les compétences des collectivités territoriales ainsi que les modes de gestion des services publics locaux. Le Conseil d'Etat français, a reconnu que la libre administration est « une liberté fondamentale »¹⁷.

Cette « liberté fondamentale » se décline en terme d'autonomie¹⁸ préféré à celui de liberté : c'est l'autonomie locale. Elle signifie, dès lors, l'autonomie administrative et financière.

Par autonomie administrative, l'on peut entendre le « droit et la capacité effective pour les collectivi-

tés locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux (...) »¹⁹.

L'autonomie financière quant à elle, est non seulement la possibilité théorique d'avoir un patrimoine et de le gérer, mais la possibilité pratique pour l'organisme décentralisé de se procurer des ressources et de choisir leur emploi²⁰. L'autonomie financière est de ce point de vue, une condition très importante d'une décentralisation concrète. Elle justifie

16 Cf. les trois lois de décentralisation du 22 juillet 2004.

17 V. Conseil d'Etat français, 18-19 janvier 2001, Commune de Venelles et Morbelli, GAJA, n° 118, pour une action en référé - liberté.

18 V. Dictionnaire Hachette Encyclopédique illustré, Hachette Livre, Paris, 1998, p.141. Pour plus de développement sur l'autonomie, lire KEUDJEU De KEUDJEU (J.), *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales au Cameroun*, Thèse de doctorat Ph.D en droit public, Université de Douala, 2012, 769 p. ; OWONA (J.), *La décentralisation territoriale camerounaise*, L'Harmattan, 2011, 172 p. ; KANKEU (J.), « L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie ? », *Juridis Périodique* N° 85, Janvier-Février-Mars 2011, pp.90-99 ; PEKASSA NDAM (G.M.), « La classification des communes au Cameroun », *R.A.S.J.*, Vol 6 N°1, 2009, pp.229-266 ; NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Paris Créteil Val de Marne, 421 p. ; LOIC (P.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, N°12/2000 ; ESSONO OVONO (A.), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *Revue Afrilex*, N° spécial, *Finances Publiques*, 2^e éd., 2009 ; COHENDET (M.-A.), *Droit constitutionnel*, 4^e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p.33 ; MBALLA OWONA (R.), *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun*, Thèse de doctorat Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II-Soa, 2010, pp. 87 et s.

19 Cf. Art. 3 de la charte européenne de l'autonomie locale adoptée par le Conseil de l'Europe en 1985 ratifiée par la France par la loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006.

20 VEDEL (G.), DELVOLLE (P.), *Droit administratif*, tome 2, PUF, Paris, 1992, p. 400.

autant que l'autonomie administrative, l'attribution de la personnalité morale à la collectivité territoriale. Cette personnalité morale n'est rien d'autre que la conséquence normale de la décentralisation, puisqu'elle tire la conclusion logique de la reconnaissance « d'un centre d'intérêts juridiquement protégés »²¹.

Au regard de cette clarification notionnelle bâtie autour du concept d'autonomie qui constitue la pierre angulaire de la décentralisation, il convient de se demander si le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées tel que consacré, aménagé et appliqué au Cameroun garantit-il de manière suffisante, une autonomie administrative et financière effective aux collectivités territoriales ? En d'autres termes, la législation relative à la décentralisation au Cameroun laisse-t-elle place à une liberté d'action pour l'autorité administrative décentralisée ?

Certes, du point de vue des textes en vigueur, l'effectivité de l'autonomie locale semble à tout le moins théoriquement perceptible. De plus, certains soutiennent que le transfert de compétences

effectué au profit des communes, marque une évolution qui peut être considérée comme une phase déterminante de la mise en œuvre concrète de la décentralisation territoriale au Cameroun²². Mais qu'ensuite, les communes exercent leurs compétences « sans préjudice des responsabilités et prérogatives reconnues à l'Etat »²³ ; qu'une telle disposition contribue à clarifier le débat autour des notions de « décentralisation parfaite » ou de « décentralisation imparfaite » ; « débat qui relève en réalité d'une discussion insignifiante, puisque la relation institutionnelle entre l'Etat et les collectivités locales se fonde sur le principe de l'autonomie dont il peut être justifié d'apprécier le degré d'un Etat à un autre mais non sur la notion d'indépendance »²⁴.

Cette position, bien qu'étant inspirée de la « doctrine classique » sur les conditions juridiques de réalisation des situations d'autonomie des autorités locales, ne saurait convertir. Car, l'« indépendance d'action », pense Charles Eisenmann, n'est véritablement garantie que si les autorités administratives décentralisées sont assurées de leur « indépendance personnelle » envers les autorités centrales²⁵.

21 *Ibidem*.

22 V. TOBIE HOND (J.), *op.cit.*, p. 106.

23 Cf. Art. 2 du Décret n° 2010/0242/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice des compétences transférées par l'Etat aux communes en matière de promotion des activités de production agricole et de développement rural.

24 TOBIE HOND (J.), *op.cit.*, p. 106.

25 CHIFFLOT (N.), *op.cit.*, pp.127-128.

De plus, la notion de « degré »²⁶ mise en veilleuse dans l'analyse ci-dessus évoquée constitue opportunément l'intérêt de la présente contribution ; le « degré » apparaît en effet ici, comme la mesure de l'effectivité de l'autonomie locale, conçue plus haut comme « *une liberté fondamentale* » à la suite de la jurisprudence administrative française. Il devient dès lors, judicieux de mesurer par l'analyse des rapports administratifs et financiers entre les collectivités territoriales et l'Etat, le degré auquel s'exerce la libre gestion reconnue aux premières par le second, à travers des textes constitutionnels, législatifs et réglementaires au Cameroun.

Aussi, par une approche analytique et comparative, l'étude montre-t-elle, que la décentralisation camerounaise est insuffisante ; elle n'a pas encore donné des résultats satisfaisants ; car les collectivités territoriales décentralisées sont dotées de compétences transférées étendues, mais par des artifices législatifs et réglementaires, l'Etat conserve la réalité du pouvoir en contenant les collectivités locales. Il s'agit d'une décentralisation ambivalente où la libre administration est concédée aux collectivités territoriales décentralisées par l'Etat (I), mais strictement surveillée²⁷ par ce dernier (II).

I- La libre administration concédée aux collectivités territoriales décentralisées par l'Etat

La décentralisation territoriale prend appui et se manifeste par les collectivités territoriales décentralisées ; celles-ci sont encore désignées « *collectivités locales* » ou « *collectivités territoriales locales* » par le Conseil constitutionnel français dans ses deux décisions du 25 février 1982, con-

cernant, d'une part, la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions, et d'autre part, la région de Corse²⁸ ; la libre administration illustre ici l'autonomie d'administration, dans un domaine donné, par rapport au centre²⁹.

26 Cf. VERPEAUX (M.), « 1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ? », AJDA, Dalloz, fr, 2012, pp.743-748. Cet auteur évoque notamment « *le degré de liberté* » s'agissant des collectivités territoriales.

27 DAMAREY (S.), *Les épreuves de droit public, droit constitutionnel, droit administratif, finances publiques*, Ellipses, Paris, 2001, p. 234.

28 Cf. VEDEL (G.), DELVOLLE (P.), *op.cit.*, p. 409.

29 V. CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Tome I, 15^e éd., Montchrestien, Paris, 2001, 1427 P.

En effet, la décentralisation territoriale postule, qu'il puisse exister, à côté des affaires nationales relevant de la seule intervention de l'Etat, des affaires locales dont l'Etat n'entend pas assurer la gestion et il confie celles-ci à des collectivités locales estimant que les affaires locales doivent être localement traitées³⁰ ; l'enjeu de la démarche étant de permettre la maîtrise du développement local par lesdites collectivités (A) ainsi que le rapprochement entre la prise des décisions et les besoins locaux (B).

A- La maîtrise du développement local

Le concept de développement local est apparu dans un contexte où l'Etat centralisé était critiqué par certains acteurs locaux, qui considéraient que le développement d'un territoire devait prendre en compte les besoins et les aspirations des habitants. Systé-

matisé par John Friedman et Walter Stohr à la fin des années 50³¹, le développement local va, ainsi réellement prendre son essor avec les politiques de décentralisation. Celle-ci est censée libérer les énergies à la base en donnant de nouvelles responsabilités aux collectivités territoriales pour mener des projets locaux et une politique d'aménagement adaptée à chaque territoire³². En ce sens, la participation des populations à l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent est censée assurer leur adhésion à leur exécution et, par voie de conséquence, une appropriation locale des politiques de développement. Le développement local est, à côté de la démocratie locale, l'enjeu de la décentralisation³³. Il semble être, dès lors, la raison d'être des transferts effectifs de compétences (1) et des ressources (2) au profit des collectivités territoriales décentralisées.

30 LACHAUME (J.-F.), *L'administration communale*, 2e éd., L.G.D.J. Paris, 1997, p. 16.

31 V. LOGMO MBELECK (A.), « Commune Camerounaise : le défi du développement local », CEFAM HORIZON, Revue Trimestrielle du Centre de Formation pour l'Administration Municipale, n°005, Mai 2011, p. 18.

32 Tel est l'esprit des lois Defferre de 1982-1983, de la loi sur les libertés et responsabilités locales de 2004 en France et des lois du 22 Juillet 2004 au Cameroun. Voir aussi FAURE (B.), « La glorieuse trentenaire. A propos du 30^e anniversaire de la loi du 2 mars 1982 », AJDA, Dalloz.fr, 2012, pp.738-744.

33 TRAORE (I.), *Processus de décentralisation en Côte d'Ivoire : quelles stratégies de planification des activités des conseils généraux pour un développement local participatif réussi? Cas du Conseil Général BOUNDIALI en Côte d'Ivoire*, mémoire de Master en analyse économique et développement international, option décision publique et gestion des projets, Université d'Auvergne, 2010, www.memoireonline.com.

1- L'effectivité des transferts de compétences

La loi portant orientation de la décentralisation énonce que : « la décentralisation constitue l'axe fondamental de promotion du développement (...) et de la bonne gouvernance au niveau local »³⁴. Cela signifie que le développement local est une « nouvelle approche qui privilégie les initiatives des acteurs de terrains, ceux-là mêmes qui sont confrontés dans leur vie quotidienne aux problèmes et à la réalité des populations locales »³⁵.

Ce faisant, le développement local s'articule autour du bien être socio-économique ; cela requiert la promotion des activités génératrices de revenus, des activités de production, la construction et l'entretien des infrastructures, la planification, l'urbanisme, l'aménagement, la culture, le sport, la santé, l'éducation, les loisirs, le combat des inégali-

tés, l'environnement, l'habitat, l'hygiène, la salubrité, l'eau, les ressources naturelles³⁶, etc.

Concrètement, les compétences effectivement transférées par l'Etat aux communes portent entre autres sur la formation professionnelle qui s'étend de la section artisanale rurale et section ménagère aux centres publics de formation professionnelle rapide³⁷ ; la promotion des activités de production artisanale d'intérêt communal (organisation des salons de l'artisanat au niveau local, l'appui aux artisans et aux entreprises artisanales au niveau local)³⁸ ; la construction, l'équipement et la gestion des centres médicaux d'arrondissement³⁹; la mise en valeur des sites touristiques communaux (aménagement de sites touristiques d'intérêt local, l'exploitation des sites touristiques d'intérêt local)⁴⁰ ; la planification urbaine, la création et l'entretien des voiries en terre⁴¹. La construction, l'équipement, l'entretien et la

34 Art. 2 (2) de la loi n° 2004/017 du 24 Juillet 2004 portant orientation de la décentralisation.

35 NACH MBACK (Ch.), Cours photocopié, *op.cit.*

36 Ainsi peuvent être entendus, les articles 56 (1) de la loi n° 96-06 du 18 Janvier 1996 et 15 (1) de la loi n° 2004/017 du 22 Juillet 2004 portant orientation de la décentralisation ;

37 V. le décret n° 2011/00002/PM du 12 janvier 2011.

38 V. le décret n° 2011/00003/PM du 13 Janvier 2011.

39 V. le décret n° 2011/0004/PM du 13 Janvier 2011.

40 V. le décret n° 2011/0005/PM du 13 Janvier 2011.

41 V. le décret n° 2011/0006/PM du 13 Janvier 2011.

gestion des marchés périodiques⁴², la promotion des activités de production agricole et de développement rural⁴³, etc.

Ces transferts de compétences opérés en faveur de la commune visent à recentrer celle-ci comme une « (...) *collectivité territoriale décentralisée de base* » ayant pour « *mission générale le développement local et l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations* »⁴⁴. Autrement dit, ces transferts de compétences opèrent la mise à la disposition des populations des services de base et à leur permettre de gérer les intérêts locaux suivant les priorités qu'elles auront elles-mêmes définies.

De fait, les Etats africains entendent par la décentralisation désengorger les grandes villes (capitales politiques et économiques) en développant un tissu de villes moyennes à travers le territoire national. Décentraliser devient alors un moyen de promouvoir l'émergence de nouveaux centres urbains, en vue d'équilibrer les métropoles et de réorienter l'exode rural par une multiplication des destinations ; l'opération consiste donc dans la construction ou la consolida-

tion des collectivités territoriales décentralisées. Elle nécessite de manière conséquente, un transfert de compétences qui s'accompagne d'un transfert de ressources.

2- L'effectivité du transfert des ressources

L'une des exigences relatives à la réalisation d'une authentique décentralisation concerne, selon Charles Eisenmann, « *les moyens nécessaires pour assurer la réalisation des "volontés" des autorités locales* »⁴⁵.

Ainsi, le transfert des ressources par l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées est marqué du sceau de l'effectivité au regard des textes juridiques à caractère financier et fiscal adoptés dans le cadre de la décentralisation. Il s'agit de la loi portant Régime Financier des collectivités territoriales décentralisées. Cette loi définit le budget local comme « *L'acte juridique par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses d'une collectivité territoriale* »⁴⁶ ; elle précise en outre que le « *budget local est l'ensemble des programmes concourant au développement économique, social, sanitaire, éducatif et culturel des collectivités territoriales décentralisées* »⁴⁷.

42 V. le décret n° 2011/0092/PM du 18 Janvier 2011.

43 V. le décret n° 2010/0242/PM du 26 Février 2010.

44 Cf. loi n° 2004/018 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes

45 V. CHIFFLOT (N.), *op.cit.*, p.132.

46 Art. 3. al. 1 de la loi n° 2009/011 du 10 Juillet 2009 portant Régime Financier des collectivités territoriales décentralisées.

47 Art. 3 al. 2, de la loi n° 2009/011 du 10 Juillet 2009 portant Régime Financier des collectivités territoriales décentralisées.

Il s'agit également de la loi relative à la fiscalité locale⁴⁸ ; celle-ci opère un transfert des ressources fiscales propres aux collectivités territoriales décentralisées. Lesdites ressources sont destinées à l'exécution des dépenses au moyen des impôts et taxes locaux. De plus, la susdite loi institue une taxe communale affectée au développement local. En effet, « la *Taxe de Développement Local* » (TDL) est applicable de plein droit, en contrepartie du développement urbain constitué des services d'éclairage public, d'assainissement, d'enlèvement d'ordures ménagères, du fonctionnement des ambulances, d'adduction d'eau et d'électricité. Cette exigence de contrepartie, au sens de la loi, s'entend de l'obligation faite aux collectivités locales de pourvoir à la satisfaction des populations, en œuvrant à la mise à leur disposition de ces services de base.

En réalité, la portée majeure

du transfert de ressources⁴⁹ emporte le soutien à l'économie locale. Cette intervention peut prendre la forme des investissements dans la réalisation des infrastructures marchandes (marchés, abattoirs, gares routières) ou mixtes (équipements sportifs, culturels, sanitaires ou scolaires à prix préférentiels) ; de tels chantiers, ouverts en terme de travaux d'intérêt urbain, sont pourvoyeurs d'emplois pour les populations et de contrats de prestation de services ou de fournitures pour les PME/PMI locales. Même si ces emplois sont précaires ou temporaires, ils donnent néanmoins, l'occasion aux communes d'affirmer leur présence sur le terrain socio-économique au service de leurs populations, du moins si l'on s'en tient à l'expérience du Sénégal et du Ghana⁵⁰. Le transfert des ressources peut ainsi stimuler la gouvernance locale qui s'accommode du rapprochement entre la prise des décisions et les besoins locaux.

48 Loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.

49 Outre ces transferts de ressources, l'on note aussi les transferts financiers car chaque année, la loi de finances fixe sur proposition du gouvernement, le montant de la dotation générale de la décentralisation dont les modalités d'évaluation et de répartition sont fixées par le décret présidentiel n° 2009/248 du 05 Août 2009.

50 Cf. DAFFLON (B.), MADIES (T.), (dir.), *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne, Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, the world bank, AFD, SCORES2000.over-blog.com/article-l'économie-politique-de-la-décentralisation-dans-quatre-pays-d'-afrique-subsaharienne-burkina-faso-879193-htm (consulté le 25 juin 2013 à 10 h).

B- Le rapprochement entre la prise des décisions et les besoins locaux

La décentralisation consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus, par les citoyens intéressés⁵¹. C'est l'administration de proximité, confiée aux autorités locales en vue de réduire, à défaut de les éradiquer, les lentes formalités de l'administration centrale⁵².

Ainsi, le souci de se rapprocher des préoccupations des citoyens et les impliquer dans la vie sociale et politique a rendu évidente l'idée⁵³ que « *l'on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près* »⁵⁴ ; qu'en conséquence, autant, il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'Etat, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement

administrative⁵⁵ dans la perspective d'une liberté politique au sens de Burdeau⁵⁶.

De fait, une administration décentralisée est bien davantage au contact des populations intéressées, dont elle connaît concrètement les besoins et les vœux. La collaboration des populations, est ainsi facilitée, bien plus que l'efficacité technique à travers la participation citoyenne locale au processus décisionnel de la collectivité (1) et à la production législative (2).

1- La participation citoyenne locale au processus décisionnel de la collectivité territoriale

La participation des citoyens locaux à la prise des décisions⁵⁷ est garantie par le procédé électoral par lequel les populations locales choisissent elles-mêmes leurs représentants au sein de

51 VEDEL (G.), DELVOLLE (P.), *op.cit.*, p. 398.

52 *Ibidem*.

53 TOBIE HOND (T.), *op.cit.*, p. 95.

54 SADRAN (P.), « Sur les ambiguïtés d'un couple : Déconcentration et Décentralisation », in : NEMERY (J.-C.), (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica, Paris, 1994, p. 60.

55 *Ibid.*

56 V. BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, Tome II, l'Etat, Paris, L.G.D.J., 2^e éd., 1967, 682 p.

57 V. NACH MBACK (Ch.), *Démocratie et décentralisation : genèse et dynamiques comparées*, Collection Hommes et Sociétés, Karthala, Paris, 2003, p. 376. L'auteur y évoque notamment la participation des habitants au processus décisionnel local.

l'organe délibérant de la collectivité territoriale décentralisée⁵⁸, dans l'optique d'assurer la légitimité démocratique⁵⁹.

En effet, l'élection constitue « l'âme » de la décentralisation, dans la mesure où, le principe de la libre administration se concrétise au moyen de conseils élus. Dès lors, les arguments techniques ne sont pas décisifs dans la controverse sur la décentralisation. Il s'y mêle des problèmes politiques. Comme tout système de liberté, la décentralisation peut comporter des risques. Mais l'expérience montre que les procédures de participation aux décisions collectives et de libres discussions aboutissent à de résultats meilleurs que les procédures de contrainte et le refus de participation des intéressés⁶⁰.

Pour parvenir à ce stade ultime, l'élection a été placée de façon séculaire, au cœur du processus de décentralisation à travers le monde. Cette généralisation du « *local self-government* »⁶¹, s'observe en France, où le mode électoral des mandataires locaux

s'est mis en place au XIXe siècle, notamment par la loi du 21 mars 1931 pour l'élection au suffrage censitaire des conseils municipaux et par la loi du 22 juin 1833 pour l'élection d'un conseil général par canton de département. Mais c'est surtout 1848 qui fait date : « *les conseils (...) municipaux sont élus par le suffrage direct de tous les citoyens domiciliés dans (...) la commune (...)* »⁶² ; tandis que les maires ne sont élus que depuis 1882⁶³.

Au Cameroun, par contre, l'évolution historique du phénomène électoral local manque de linéarité ; en particulier dans la partie francophone⁶⁴. Alternant entre la nomination et l'élection, il a fallu attendre la loi du 18 novembre 1955 fixant le statut des communes de plein exercice, dirigées par un conseil municipal élu et un maire désigné en son sein ; dans la partie anglophone, le *local authority ordinance* de 1948 du Nigeria créa 24 *natives authorities* agissant sous l'autorité des *districts officers*, sorte de préfets de l'époque⁶⁵, qui furent remplacés par les *local authority* en

58 Le Conseil Municipal ou Régional.

59 De VILLIERS (M.), De BERRANGER (T.), *op.cit.*, p. 246.

60 DAMAREY (S.), *op.cit.*, p. 234.

61 Formule qui exprime la décentralisation dans les pays anglophones.

62 Cf. art. 79 de la Constitution française du 04 Novembre 1848.

63 V. De VILLIERS (M.), De BERRANGER (T.), *op.cit.*, p. 246.

64 V. en ce sens NLEP (R.G.), *L'administration publique camerounaise : « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, L.G.D.J., Paris, 1986, pp. 90 et s.

65 V. NLEP (R.G.), *op.cit.*, pp. 89-90. V. aussi TOBIE HOND (J.), *op.cit.*, p. 97.

1961, puis par les *local council* qui étaient des collectivités locales administrées par un conseil municipal élu et présidé par un *chairman* élu au sein dudit conseil ; et assisté d'un *executive committee* placé sous l'autorité d'un *executive secretary* nommé par le gouvernement fédéré du Cameroun occidental jusqu'en 1972⁶⁶.

Ainsi, l'élection du conseil municipal, organe collégial et délibérant de l'administration communale, qui règle par ses décisions les affaires entrant dans la compétence de celle-ci, illustre la démocratie représentative dans la gestion des affaires locales puisqu'il procède du suffrage universel direct⁶⁷. A cet égard, la décentralisation apparaît comme l'extension au niveau local des processus de démocratisation initiés au niveau de l'Etat, où les populations participent aussi à la production législative.

2- La participation citoyenne locale à la production législative

Aux termes de la loi constitu-

tionnelle du 18 janvier 1996, la loi est votée par le parlement⁶⁸ qui exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement. Il est composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat⁶⁹. Ce dernier représente les collectivités territoriales décentralisées, notamment les régions⁷⁰ ; chaque région est représentée au Sénat par dix sénateurs dont sept sont élus au suffrage universel indirect sur la base régionale et trois nommés par le Président de la République⁷¹.

Cet état de droit rappelle bien le régime représentatif qui a cours en France : « *Telle qu'elle fut édiflée par la constituante et qu'elle demeure encore aujourd'hui la base du système officiel de notre droit public, la théorie du gouvernement représentatif admet bien, entre les assemblées élues et la nation, l'existence d'un rapport juridique qui explique que ces assemblées soient les représentants de la nation (...). (...) ce rapport consistait en un mandat (...)* »⁷² qui est représentatif. La représentation peut être diverse. Toujours universel, le suffrage pourra être direct ou indirect ; le peuple choisit ses élus,

66 *Ibidem*. Consulter aussi [http : //www.sdfparty.org/french/references/95.php](http://www.sdfparty.org/french/references/95.php).

67 LACHAUME (J.-F.), *op.cit.*, p. 131.

68 Art. 26 (1) de la loi n° 96-06 du 18 Janvier 1996.

69 Art. 14 (1) et (2) de la loi n° 96-06 du 18 Janvier 1996.

70 ONDOA (M.), « La dé-présidentialisation du régime politique camerounais », *Revue Africaine de Droit Public (RADP)*, Vol. 1, N° 01, Juin-Décembre 2012, 2^{ème} Semestre, p.137.

71 Art. 20 (1) et (2) de la loi n°96-06 du 18 Janvier 1996.

72 De VILLIERS (M.), De BERRANGER (T.), *op.cit.*, p. 60.

soit directement pour le Président de la République, les députés et les conseillers municipaux, soit indirectement pour les sénateurs puisque en France également le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées⁷³.

La démocratie représentative permet ainsi au peuple de faire « *tout ce qu'il ne peut faire par lui-même* »⁷⁴. Cette liberté politique s'exprimerait mieux en Angleterre⁷⁵ ; car pour Rousseau, « *le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement* »⁷⁶.

Par ailleurs, le rôle du Sénat en France, a été rendu plus effectif par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a ajouté à l'article 39 de la Constitution que sont soumis en premier lieu au Sénat « *Les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales* » ; de plus, la vocation du Sénat à représenter les collectivités territoriales explique l'attachement des élus

locaux à cette assemblée ; lors du référendum français de 1969, ils se mobilisèrent contre un projet qui réduisait le rôle reconnu normalement à une assemblée au parlement. Enfin, le soin avec lequel le Sénat examine les textes relatifs aux collectivités territoriales est une illustration des liens qui unissent cette assemblée aux communes et aux régions⁷⁷.

Aussi, la mise en place de l'institution sénatoriale comme deuxième et haute chambre du parlement camerounais, est-elle effective depuis le 14 mai 2013, date à laquelle le Sénat s'est réuni en première session ordinaire de plein droit⁷⁸, à l'issue de laquelle il a été procédé à la validation des mandats des sénateurs.

Ainsi, « *Grand conseil des communes (...)* », selon Gambetta⁷⁹ et assemblée des collectivités territoriales décentralisées, le Sénat participera désormais à l'exercice de la compétence constitutionnelle dévolue au parlement, notamment, l'examen et la

73 Art. 24 de la Constitution française du 4 Octobre 1958.

74 Cf. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* 1, GF-Flammarion Paris, 1979, p. 297.

75 De VILLIERS (M.), De BERRANGER (T.), *op.cit.*, pp.59-60.

76 ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social ou principes du droit politique*, 1762, publié en version numérique par Jean TREMBLAY, <http://pages.infinit.net/sociojmt>, 24 février 2002, p.68.

77 STIRN (B.), *Les sources constitutionnelles du droit administratif, introduction au droit public*, 6e éd. L.G.D.J. Paris, 2008, p. 145.

78 Conformément à l'article 21 (1) de la loi constitutionnelle n°96-06 du 18 janvier 1996 : « *Au début de chaque législature, le Sénat se réunit de plein droit en session ordinaire (...)* ».

79 Cité par De VILLIERS (M.), De BERRANGER (T.), *op.cit.*, p.69.

discussion des projets et propositions de lois avant leur adoption ; de même, le Sénat peut apporter des amendements ou rejeter tout ou partie des textes soumis à son examen. A travers ce pouvoir de légiférer, le représentant des collectivités territoriales décentrali-

sées assure la participation des populations qui composent ces dernières dans la production législative, et participe, par ricochet, à l'effectivité de la libre administration qui demeure, néanmoins, une liberté surveillée⁸⁰.

II- La libre administration des collectivités territoriales décentralisées strictement surveillée par l'Etat

La libre administration des collectivités territoriales décentralisées, est un principe essentiel de la décentralisation. Il s'affirme dans le cadre de celle-ci au moyen des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Ces limites semblent justifiées par le caractère unitaire de l'Etat et par voie de conséquence, par les pouvoirs reconnus au législateur. Il s'agit donc des limites à raison du contrôle de légalité (mais également budgétaire) qui pèse sur les actes adoptés par les collectivités territoriales décentralisées⁸¹.

Cependant, lesdites limites bien que justifiées par le caractère unitaire de l'Etat, apparaissent excessives en certains points ; de plus, la forte maîtrise des capacités financières des collectivités territoriales décentralisées qui s'y ajoute, contribue davantage

à empêcher que les collectivités territoriales décentralisées puissent jouir d'une réelle libre administration.

Aussi, l'action conjuguée des pouvoirs législatif et réglementaire détermine considérablement la libre administration qui, en définitive, présente le double visage d'une liberté contrôlée (A) et retenue (B).

A- Une liberté contrôlée

De manière traditionnelle, la libre administration des collectivités territoriales, est une liberté soumise à des contrôles spécifiques. On recense à ce titre, trois catégories de contrôles : un contrôle sur les organes encore appelé contrôle sur les personnes, qui porte sur le Conseil Municipal et le Maire, mais également,

80 KANKEU (J.), *op.cit.*, p.91. Voir aussi DAMAREY (S.), *op.cit.*, p. 234.

81 *Ibid*, p. 232.

le contrôle sur la légalité des actes et enfin, celui portant sur les décisions financières⁸².

Toutefois, la présente étude ne va s'intéresser qu'au contrôle sur les actes et les décisions financières mais avec quelques nuances ; car, la perspective demeure celle de mettre en lumière le « degré » d'effectivité de la libre administration des collectivités territoriales au Cameroun.

Aussi, cette perspective commande-t-elle que soient reconnus les aménagements⁸³ importants apportés par la loi d'orientation de la décentralisation en matière de contrôle par rapport à l'ancien régime juridique des communes⁸⁴. Ces aménagements ont

porté, d'une part, sur l'abrogation du contrôle de tutelle⁸⁵ *a priori* et donc de l'approbation préalable, substituée par le principe de l'exécution de plein droit des actes des autorités locales, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception par le représentant de l'Etat, et après publication ou notification aux intéressés⁸⁶ ; d'autre part, l'abrogation du principe d'annulation pour le représentant de l'Etat mué en un contrôle de légalité *a posteriori* dévolu désormais au juge administratif⁸⁷. Il s'agit là d'une évolution notable qui rapproche le système camerounais de la décentralisation du modèle anglo-saxon observable au Ghana, Nigeria ou Cap Vert⁸⁸. Mais des efforts restent à faire dans le sens de réduire la

82 Cf. LACHAUME (J.-F.), *op.cit.*, p. 231.

83 V. loi n° 74/23 du 5 décembre 1974.

84 Cf. Art. 68 (3) de la loi n° 2004/017 du 22 Juillet 2004 portant orientation de la décentralisation.

85 Le contrôle de tutelle ou pouvoir de tutelle est une caractéristique du rapport entre agents de l'Etat et agents des collectivités locales ; il se distingue du pouvoir hiérarchique défini comme le pouvoir pour un sujet de faire prévaloir sa volonté personnelle à l'égard des autres sujets. Pour plus de développements sur ces questions, voir CHIFFLOT (N.), *op.cit.*, p.120. V. aussi JANICOT (L.), « La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales, trente ans après la loi du 2 mars 1982 », AJDA, Dalloz.fr, pp.753-762.

86 Cf. Art. 71 (2) de la loi n° 2004/017 du 22 Juillet 2004 portant orientation de la décentralisation.

87 Pour d'amples développements sur ces aménagements, lire MANGA ZAMBO (E.), « La décentralisation dans le paysage administratif au Cameroun », in : ONDOA (M.) *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, l'Harmattan, Paris, 2010, pp. 132 et s.

88 Cf. JACQUEMOT (P.), « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Revue africaine contemporaine*, n°221, 2007, www.cairn.info/revue-africaine-contemporaine-2007-1-page-55-htm; KWAMENA (A.), « Local government and decentralization in Ghana », *Idem*. Voir aussi le Rapport de la 2^e réunion du Comité *Ad Hoc* des Directeurs et des Hauts responsables de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL), tenue à Accra au Ghana du 1^{er} au 4 Juin 2010, *Idem*. Lire enfin, NACH MBACK (Ch.), *Démocratie et décentralisation : genèse et dynamiques comparés*, Collection Hommes et sociétés, Karthala, Paris, 2003, 528 p.

tutelle sur la gestion administrative et budgétaire (1) ainsi que sur l'encadrement des capacités financières (2) des collectivités locales ; car, pense Charles Eisenmann, la substitution des simples « pouvoirs de contrôle » aux pouvoirs classiques « d'autorisation », « d'approbation », « d'annulation » ou de « substitution d'action » ne garantit pas l'indépendance personnelle des autorités locales⁸⁹.

1- La tutelle sur la gestion administrative et budgétaire

Au plan budgétaire, il convient de rappeler que les collectivités territoriales décentralisées ont été dotées d'un Régime Financier et d'une fiscalité propre en 2009⁹⁰ après le transfert des compétences de première génération en 2010⁹¹.

A la suite du texte portant Régime Financier, il est loisible de lire dans la circulaire⁹² relative à la préparation des budgets com-

munaux de l'exercice 2011 : « Les dépenses de fonctionnement, ne doivent pas excéder 60% des dépenses totales »⁹³. De plus, « Les dépenses du personnel ne doivent pas excéder 35% des dépenses de fonctionnement (...) »⁹⁴. Enfin, « Les dépenses d'investissement doivent atteindre le taux minimum de 30% par rapport à l'ensemble des dépenses »⁹⁵.

Certes, il s'agit de mettre les budgets communaux en cohérence avec la politique gouvernementale sous-tendue par le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE)⁹⁶. Il s'agit aussi d'accorder la priorité aux dépenses d'investissement et aux dépenses sociales, ayant un impact réel sur le bien être des populations.

Mais en réalité, cette fixation des ratios est en stricte contradiction avec le principe de la libre administration des collectivités territoriales ; ainsi, pour Charles Eisenmann, il ne peut y avoir une

89 Cf. CHIFFLOT (N.), *op.cit.*, p.128.

90 Il s'agit respectivement des lois n° 2009/011 du 10 Juillet 2009 et n° 2009/019 du 15 Décembre 2009 précitées.

91 Cf. décret n° 2010/0242/PM du 26 Février 2010.

92 Circulaire n° 0002646/MINATD/DCTD du 12 Novembre 2010. Cette circulaire reprend de façon itérative les dispositions de l'article 39 du Régime Financier des collectivités territoriales décentralisées qui fixe des ratios au chef de l'exécutif dans la préparation du budget local.

93 Art. 15 de la circulaire, *op.cit.*

94 Art. 15 (1) de la circulaire, *op.cit.*

95 Art. 20, *idem.*

96 Ce document est le cadre de référence de l'action gouvernementale pour la période 2010-2020.

authentique décentralisation administrative si la « législation » est impérative et déterminée au point de ne laisser à l'autorité locale chargée de son application la moindre part du pouvoir discrétionnaire⁹⁷. Ceci est pertinent dans la mesure où la définition des priorités des populations locales ne peut s'effectuer efficacement que par les autorités locales, les acteurs de terrain, vivant au quotidien, les problèmes et les besoins desdites populations ; c'est la raison d'être de leur élection qui leur confère une légitimité démocratique⁹⁸ à l'égard des citoyens – électeurs locaux.

En prescrivant donc, que les projets de développement à réaliser au cours de l'exercice puissent être présentés par ordre de priorité et approuvés par la tutelle après adoption du Conseil Municipal, la circulaire précitée porte atteinte à la démocratie locale.

De plus, au plan administratif, ladite circulaire prescrit « *l'harmonisation des programmes en application des dispositions de l'arrêté n° 00136/MINATD/DCTD du 24 août 2009 rendant*

*exécutoires les tableaux-types des emplois communaux ; [et] la suspension des recrutements, sous réserve d'une autorisation préalable de la tutelle compétente »*⁹⁹.

L'on en infère, premièrement, que le pouvoir central oriente les collectivités territoriales décentralisées vers un type de personnel que l'Etat lui-même éprouve des difficultés à réunir ; deuxièmement, cette tutelle excessive, tend à faire de l'agent du pouvoir central, un agent accessoire de la collectivité locale¹⁰⁰, ce qui réduit la portée de l'élection municipale, technique par excellence qui assure l'autonomie des organes chargés de la gestion des intérêts locaux.

Plus encore, le pouvoir central s'introduit dans la gestion du personnel communal. Or, même la loi ne peut comporter de mesures remettant en cause la règle de l'élection des conseils des collectivités territoriales ou l'essence du principe de libre administration : ainsi « *elle ne peut leur imposer de recruter certains agents ou leur interdire d'en recruter certains autres, au moins dans certaines conditions »*¹⁰¹.

97 V. CHIFFLOT (N.), *op.cit.*, p.131.

98 De VILLIERS (M.), De BERRANGER (T.), *op.cit.*, p. 246.

99 Art. 15 (1) de la circulaire, *op.cit.*

100 V. VEDEL (G.), DELVOLVE (P.), *op.cit.*, p. 414.

101 V. Conseil constitutionnel français, 19-20 Janvier 1984, *in* : VEDEL (G.), DELVOLVE (P.), *op.cit.*, p. 411.

Cette marge de manœuvre législative de contrainte¹⁰² qui montre qu'en Afrique le Maire a du mal à exercer tous ses pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines¹⁰³, s'observe avec la même acuité dans la gestion des marchés publics¹⁰⁴ et davantage dans l'encadrement des capacités financières des collectivités territoriales.

2- L'encadrement des capacités financières

La chaîne de tutelle financière des collectivités territoriales est trop longue ; elle distingue le Préfet, le Gouverneur, le Ministère de l'Administration

Territoriale et de la Décentralisation (MINATD), le Ministère chargé des Finances (MINFI), le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM)¹⁰⁵, le Conseil National de la Décentralisation (CND)¹⁰⁶, la Direction Générale des Impôts (DGI)¹⁰⁷, la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)¹⁰⁸, le Comité Interministériel des Services Locaux (CISL)¹⁰⁹, etc.

Il faut rappeler en ce qui concerne le financement du processus de décentralisation, que depuis le 1^{er} janvier 2010, il y a trois sources : il s'agit des ressources allouées par l'État

102 JOYE (J.-F.), *L'action économique territoriale : outils juridiques et logiques d'acteurs*, l'Harmattan, Paris, 2002, p. 163.

103 Cf. Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), Observatoire de la décentralisation, *Etat de la décentralisation en Afrique*, 2008, Karthala, <http://www.karthala.com>.

104 V. MONEMBOU (C.), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : de la décentralisation à la recentralisation », *Revue Africaine de Droit et de Science Politique (RADSP)*, Vol. 1, N°1, Janvier-Juin 2013, 1^{er} semestre, pp.178 et s. L'auteur évoque notamment la centralisation étatique des marchés publics des collectivités territoriales décentralisées.

105 Cette structure assure la centralisation et la répartition des centimes additionnels communaux et autres impôts ou subventions revenant aux collectivités locales.

106 Organisme créé par la loi n°2004/017 portant orientation de la décentralisation ; le décret n°2008/013 du 17 janvier 2008 portant son organisation et son fonctionnement précise qu'il est présidé par le Premier Ministre et chargé du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation

107 Cette structure exerce l'essentiel des compétences en matière d'assiette et de recouvrement des impôts locaux.

108 V. Décret n°2011/1732 portant organisation et fonctionnement du Comité National de Finances Locales.

109 Organisme créé par la loi n°2004/017 portant orientation de la décentralisation ; le décret n°2008/014 du 17 janvier 2008 portant son organisation et son fonctionnement précise que le « Comité » est un organe de concertation interministérielle, placé sous l'autorité du Ministre chargé de la décentralisation ; il assure la préparation et le suivi des transferts de compétences et des ressources aux collectivités territoriales décentralisées arrêtées par les autorités compétentes.

(à travers les ressources correspondant aux compétences transférées par les départements ministériels, et la dotation générale de la décentralisation¹¹⁰) ; il y a ensuite la fiscalité locale¹¹¹, comme au Ghana¹¹².

Aussi, certaines des instances ci-dessus énumérées exercent-elles un encadrement manifeste et/ou diffus sur les capacités financières des collectivités territoriales. Ainsi par exemple, la loi de finances fixe chaque année, sur proposition du gouvernement, la fraction des recettes de l'Etat affectée à la dotation générale de la décentralisation, après avis du Conseil National de la Décentralisation que préside le Premier Ministre, chef du Gouvernement, qui arrête également par décret les critères de répartition de ladite dotation aux collectivités territoriales décentralisées¹¹³.

Par ailleurs, « une quote-part du montant de la dotation générale de la décentralisation est affectée au renforcement des moyens d'action des

*services déconcentrés de l'Etat qui apportent leur concours ou leur appui aux collectivités territoriales décentralisées dans l'accomplissement de leurs missions »*¹¹⁴.

En outre, les « quotes-parts correspondantes de la dotation générale de la décentralisation sont mises trimestriellement à la disposition des communes, des syndicats de communes et communautés urbaines par l'intermédiaire du FEICOM »¹¹⁵. Un arrêté ministériel « précise le montant affecté à chaque collectivité territoriale décentralisée bénéficiaire ainsi que les emplois auxquels les ressources correspondantes sont destinées »¹¹⁶.

Il importe de faire au moins trois remarques ; *primo*, l'Etat récupère d'une main ce qu'il donne de l'autre aux collectivités territoriales, en ce que la dotation en question finance aussi le Conseil National de la Décentralisation et le Comité Interministériel des Services Locaux ; *secundo*, la redistribution encadrée par le FEICOM éprouve des retards dans

110 Aux termes de l'article 10 du décret n° 2009/248 du 05 Août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de ladite dotation, elle comprend la dotation générale de fonctionnement et la dotation générale d'investissement.

111 Cameroon-Tribune, édition du Mercredi 16 Novembre 2011.

112 Au Ghana en effet, la décentralisation est démocratique, administrative et fiscale, http://www.feicom.cm/www/inernet/rokdown/RAPPORTS_ACTIVITES/synthèse_des_travaux_du_colloque_sur_le_financement_de_la_décentralisation.pdf

113 Art. 5 du décret n°2009/248 du 05Août 2009 précité.

114 Art. 4 du décret n° 2009/248 du 05 Août 2009 précité

115 Art. 15 (1) du décret n° 2009/248, *idem*.

116 Art. 16 (2), *idem*.

la procédure qui est longue au regard des signatures à réunir¹¹⁷ ; *tercio*, la gestion de la dotation générale de la décentralisation, ainsi que le recouvrement des impôts locaux les plus importants par les services fiscaux de l'Etat qui les reversent ensuite aux collectivités territoriales décentralisées par le biais du FEI-COM, mettent lesdites collectivités dans une situation où « *serait un individu théoriquement majeur et capable, mais qui n'aurait pour vivre que les subsides de ses parents* »¹¹⁸. Il va alors de soi, qu'un encadrement démesuré des capacités financières peut aboutir à une liberté finalement retenue.

B- Une liberté retenue

Dans les pays anglophones d'Afrique, la décentralisation est plus perceptible. Ainsi, au Ghana, Nigeria et Cap Vert, l'autonomie des collectivités locales est plus marquée en matière administrative, financière et politique sur la gestion des affaires locales. De plus, il y a une tendance à l'effacement des circonscriptions territoriales d'administration d'Etat qui jouxteraient les col-

lectivités territoriales. Ce schéma d'organisation administrative de l'Etat peut assurer une plus grande efficacité à la suprématie des collectivités locales dans la gestion du pouvoir local¹¹⁹.

Au Cameroun, par contre, le pouvoir local a encore du mal à s'affirmer ; et pour cause, la liberté d'administration des collectivités locales constitutionnellement garantie, ne s'exprime, ni administrativement du fait de la « déconcentration bis » (1), ni politiquement, eu égard à l'absence des « transferts législatifs » (2).

1- La «déconcentration bis»

En disposant que « *les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les régions et les communes* » et que « *tout autre type de collectivité territoriale décentralisée est créé par la loi* », l'article 55 (1) de la Constitution du 18 janvier 1996, a entendu conférer un statut constitutionnel aux seules régions et communes. Dès lors, les communautés urbaines créées, tantôt par la loi¹²⁰, tantôt

117 Notamment, celles des MINFI, MINATD et MINEPAT.

118 VEDEL (G.) DELVOLLE (P.), *op.cit.*, p. 400.

119 Cf. NACH MBACK (Ch.), *Démocratie et décentralisation...*, *op.cit.*, pp. 412 et s.

120 V. Loi n°87-15 du 15 Juillet 1987 portant création des communautés urbaines de Douala et Yaoundé.

par décret présidentiel¹²¹, n'ont guère un statut constitutionnel. C'est dire qu'au Cameroun, la distinction de « *deux catégories de collectivités territoriales à dignité normative inégale* », faite par Louis Favoreu¹²² trouve à s'appliquer.

Or, dans l'implémentation de la décentralisation en matière fiscale, la loi portant fiscalité locale a doté les communautés urbaines de ressources plus importantes au détriment des communes d'arrondissement, tels les produits de la contribution des patentes et licences ou encore du produit de la taxe de développement local¹²³.

Par ailleurs, l'on peut s'interroger sur le bien fondé du maintien des communautés

urbaines au lendemain de l'adoption des textes¹²⁴ portant modernisation de l'administration préfectorale, afin de la mettre en cohérence ou de mieux l'adapter au processus de la décentralisation. Ces textes ont permis la restructuration des services, en instaurant une division du développement régional dans les services du gouverneur, un service du développement local auprès du Préfet et un bureau d'appui au développement local auprès du sous-préfet.

Certes, l'institution de la communauté urbaine n'est pas une exclusivité camerounaise. On la retrouve également en Côte d'Ivoire¹²⁵, ou encore au Niger¹²⁶,

121 Cf. Décrets n°2008/015 du 17 Janvier 2008 portant création de la communauté urbaine de Ngaoundéré, 2008/016 portant création de la communauté urbaine de Bertoua, 2008/017 portant création de la communauté urbaine de Maroua, 2008/019 portant création de la communauté urbaine de Nkongsamba, 2008/018 portant création de la communauté urbaine d'Edéa, 2008/020 portant création de la communauté urbaine de Garoua, 2008/021 portant création de la communauté urbaine de Bamenda, 2008/022 portant création de la communauté urbaine de Bafoussam, 2008/023 portant création de la communauté urbaine d'Ebolowa, 2008/024 portant création de la communauté urbaine de Kribi, 2008/025 portant création de la communauté urbaine de Limbé.

122 FAVOREU (L.), « *Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales* », in : MODERNE (F.), (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Sirey, Paris, 1983, cité par TOBIE HOND (J.), *op.cit.*, p. 102.

123 Cf. art. 115 (1) de la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009, portant fiscalité locale.

124 Cf. décret n° 2008/378 du 12 Novembre 2008 portant organisation administrative de la République du Cameroun et décret n° 2008/377 du 12 Novembre 2008 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services.

125 Cf. TRAORE (I.), *op.cit.*, www.memoireonline.com. Ici la Région est l'équivalent de la communauté urbaine et ce pays en compte 19.

126 Lire ELH IDI DAOUDA, « Niger, décentralisation et développement local : rôle des différents acteurs », communication à l'Atelier international sur la décentralisation et le développement local en zones arides, quelles stratégies, quelles solidarités ?, Marrakech , 13-16 Avril 2006, www.memoireonline.com. L'auteur indique dans sa communication que l'Etat du Niger compte 8 régions dont la communauté urbaine de Niamey, ainsi que des départements et des communes.

où la structure métropolitaine est chargée des activités transversales d'intérêt commun à toutes les communes, dans une perspective intercommunale¹²⁷. De même, l'on rencontre la désignation de l'exécutif local par voie de nomination au Ghana où le *Distict Chief Executive* du *District Assembly*, seule institution locale reconnue, est nommé par le Gouvernement avec l'approbation des 3/4 de l'*Assembly*¹²⁸. Le Cap vert et le Nigéria où l'exécutif local était aussi nommé expérimentent déjà la désignation de ce dernier au suffrage universel direct comme les conseils locaux¹²⁹.

Quoi qu'il en soit, la nomination de l'exécutif local au Cameroun est un travestissement de la démocratie locale autant qu'une violation de la Constitution qui consacre la libre administration par des organes élus. Ceux-ci sont les seuls bénéficiaires de la légitimité populaire à travers leur élection au suffrage univer-

sel direct. Encore que le Délégué du Gouvernement nommé¹³⁰, n'est pas choisi parmi les conseillers municipaux comme l'est le Maire. Enfin, il n'est même pas comme au Ghana nommé par le chef de l'Etat après assentiment des 3/4 des membres du Conseil de communauté.¹³¹

Cette pratique de la nomination jette un clair-obscur sur la décentralisation territoriale qui se distingue de la déconcentration depuis 1865, date à laquelle Léon Aucoc¹³² introduisit ce mot dans l'univers juridique, pour en éviter la confusion que pourrait entraîner la « *décentralisation administrative* » selon l'expression de Roger Bonard¹³³. C'est donc à très juste titre que Hauriou écrit : « *tant qu'une autorité locale est nommée par le pouvoir central alors même qu'elle aurait des attributions propres et jouirait d'une certaine autonomie, il y a centralisation. C'est (...) de la déconcentration et non de la décentralisation (...)* »¹³⁴.

127 Sur l'intercommunalité au Cameroun, lire utilement GUESSELE ISSEME (L.P.), « L'aménagement juridique de la coopération décentralisée en droit camerounais », *Revue Africaine de Droit et de Science Politique (RADSP)*, Vol.1, N°1, Janvier-Juin 2013, 1^{er} semestre, pp.111-140.

128 www.cairn.info/revue.afrique.contemporaine-2007-1-page-55-htm (consulté le 25 Juin 2013 à 10 h).

129 www.memoireonline.com.

130 Cf. le décret n° 2009/054 et suivants du 06 Février 2009 portant nomination de délégués du gouvernement auprès des communautés urbaines.

131 V. *Supra*, note n°120.

132 Cité par SADRAN (P.), *op.cit.*, p. 60

133 *Idem*.

134 HAURIOU (M.), « Décentralisation », *répertoire Bequet de droit administratif*, 1891, cité par SADRAN (P.), *op.cit.*, p. 60.

Cette remise en question de la décentralisation s'observe également dans l'absence de « transferts législatifs » au profit des collectivités territoriales décentralisées.

2- L'absence de « transferts législatifs »

Il est d'évidence que l'Etat unitaire exige l'unité du pouvoir législatif qui implique, elle-même un parlement pour toute la République. Mais ce principe général devrait être nuancé lorsqu'il s'agit d'implémenter l'autonomie financière des collectivités territoriales, attenante à leur personnalité juridique¹³⁵. Cette autonomie financière fournit à la collectivité, tout au moins en principe, la maîtrise de ses dépenses (or administrer c'est dépenser) et de ses recettes (l'indépendance dans la gestion suppose que la collectivité possède une maîtrise de ses sources de financement)¹³⁶.

Cette maîtrise des sources de financement passe nécessairement par le transfert du pouvoir fiscal local (ou transfert fiscal¹³⁷) au profit des collectivités territoriales décentralisées ; car, « *il n'est pas, d'une manière générale, de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal* »¹³⁸, c'est-à-dire sans autonomie fiscale¹³⁹.

Pourtant, il est permis de lire des dispositions itératives de différentes lois relatives aux finances locales qu'« *une collectivité territoriale ne peut percevoir un impôt ou une taxe, ou une redevance que s'il (ou elle) est créée par la loi, voté(e) par l'organe délibérant et approuvé(e) par l'autorité compétente* »¹⁴⁰. Ces dispositions impliquent le refus, aux collectivités territoriales, du pouvoir de créer, c'est-à-dire de choisir l'impôt adapté à leurs besoins.

Or, porter atteinte à la liberté des choix fiscaux des collectivités

135 Cf. DEGNI SEGUI (R.) cité par TRAORE (I.), mémoire, *op.cit.*, www.memoireonline.com/10/12/6318/processus-de-decentralisation-en-cote-d-ivoire-quelles-strategies-de-planification-des-activites-html.

136 LACHAUME (J.-F.), *op.cit.*, p. 18.

137 V. CONAN (M.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales, trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », AJDA, Dalloz.fr, 2012, pp. 759-766.

138 BOUVIER (M.), *Les Finances locales*, 11^e éd., LG.D.J., Paris, 2006, p. 30. V. aussi MONEMBOU (C.), *op.cit.*, p.174.

139 CONAN (M.), *op.cit.*

140 Cf. Art. 11 de la loi n° 2009/011 du 10 Juillet 2009, Régime Financier des collectivités territoriales décentralisées, et 3(1) de la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009, portant fiscalité locale.

territoriales¹⁴¹, dans le contexte interrelationnel qui est aujourd'hui le leur, aurait certainement pour effet de diminuer leur capacité financière de répondre aux enjeux auxquels elles se trouvent confrontées¹⁴², notamment les enjeux de développement socio-économique. De plus, supprimer l'autonomie fiscale relative des collectivités territoriales va à l'encontre de la logique décentralisatrice qui suppose par essence une diversification des moyens associée à une responsabilisation des acteurs en matière financière comme en d'autres domaines. *A contrario*, toute réduction de la variété des sources de financement d'une collectivité la rendrait plus dépendante de l'Etat qui occupe la place essentielle¹⁴³.

Enfin, en confinant les conseils locaux dans le simple droit de fixer les taux des impôts et taxes dans la limite des *maxima* fixés par la loi, il se pose un réel problème de rendement. Car, l'efficacité d'une fiscalité dépend fondamentalement de son adéquation aux activités ou à la nature du patrimoine sur lesquels elle est assise. La diversité des

réalités socio-économiques des collectivités territoriales ne s'accommode guère d'une définition des mêmes impôts et taxes pour tout leur ensemble ; puisqu'à titre d'illustration, les activités économiques (commerciales ou professionnelles) ayant cours dans les communes d'arrondissement tranchent avec le contexte d'une commune rurale où l'essentiel des activités de production et d'échanges reste non marchand. Dans ce dernier cas de figure, l'impôt libérateur, assis sur les activités commerciales, industrielle, artisanale ou agro-pastorale¹⁴⁴, sera moins rentable. L'Etat croit alors trouver la parade dans la péréquation financière et la coopération intercommunale¹⁴⁵; mais ces ingrédients demeurent insuffisants pour compenser l'absence d'autonomie fiscale des collectivités locales.

A cet égard, il y a lieu de conclure, avec Bouvier, que si l'on considère que l'origine et la puissance de tout pouvoir politique sont largement déterminés par la détention d'un pouvoir fiscal autonome, non par la simple gestion de moyens financiers pro-

141 V. en ce sens MARCOU (G.), « Les trente ans de la région : et demain ? », AJDA, Dalloz.fr, 2012, pp.746-756. De cet auteur l'on peut lire que « la critique de l'excès de réglementation pesant sur les collectivités territoriales alimente la revendication de l'attribution d'un "pouvoir normatif" aux régions ».

142 BOUVIER (M.), *op.cit.*, p. 71.

143 *Ibid.*, p. 70.

144 Cf. Art. 45 de la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009, portant fiscalité locale.

145 Sur les formes de coopération intercommunale, lire WALINE (J.), « Les contrats entre personnes publiques », RFDA, 2006, pp. 229 et s.

curés et concédés par d'autres, il semble alors naturel que la question de la libre administration des collectivités territoriales en vienne à se cristalliser autour d'un débat portant principalement sur l'étendue et la qualité

du pouvoir fiscal local¹⁴⁶; en particulier, lorsque l'on se rappelle que les grandes révolutions (anglaise et française) n'ont été que le dénouement de la lutte pour le contrôle du pouvoir fiscal et financier.

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

Le Gouvernement en Afrique : le Cameroun sous le Renouveau

Par
Jérôme Francis WANDJI K.*

125

^(*) Docteur Nouveau Régime en droit public, Chargé de cours, Université de Douala, membre du GREPDA (Groupe de recherches sur le parlementarisme et la démocratie en Afrique)

Introduction

126

Le 06 novembre 1982, celui qui n'était à ce moment-là qu'un Premier ministre simple assistant du chef de l'Etat camerounais¹ dans l'exercice du pouvoir exécutif, accédait à la magistrature suprême par cooptation², la technique favorite des oligarchies³ qui a la particularité d'écartier toute intervention du peuple (pourtant détenteur de la souveraineté, titulaire originaire et permanent du pouvoir

au Cameroun selon l'article 2 de la Constitution du 2 juin 1972 en vigueur) dans la dévolution du pouvoir. En l'occurrence, M. Paul Biya avait été choisi par son prédécesseur Ahmadou Ahidjo au sein du parti unique de fait⁴, l'UNC (Union nationale camerounaise)⁵, un parti politique non de conquête du pouvoir⁶ ou d'expression des suffrages, mais de *soutien présidentiel* car créé après l'accession

1 « Le Président de la République nomme un Premier ministre qui l'assiste dans l'accomplissement de sa mission » (art.5 §2 nouveau de la Constitution du 02 juin 1972 révisée par la loi n°79/02 du 29 juin 1979).

2 Sur cette succession, lire J.M. Bipoum Woum, « Le nouveau Cameroun politique », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, Paris, juin 1983, T37, n°3, pp.567-698 ; L. Sindjoun, « Le Président de la République du Cameroun à l'épreuve de l'alternance néo-patrimoniale et de la transition démocratique », in Momar-Coumba Diop., Mamadou Diouf (dir.), *Les figures du politique en Afrique. Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris, Karthala, 1999, pp.71-77.

3 Ph. Ardent, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 2001, p.191.

4 En raison de ce qu'un seul parti occupera tout l'espace politique de 1966 jusqu'en 1991 alors que la Constitution fédérale (loi n°61-24 du 1^{er} septembre 1961) et celle du 02 juin 1972 instituant l'Etat unitaire, reconnaissent et autorisent formellement l'une et l'autre à l'article 3 le multipartisme.

5 E. Mbarga, « La réforme des articles 5 et 7 de la Constitution de la République Unie de Cameroun », *Penant, Revue de droit des pays d'Afrique*, n°767, Janv.-fév.-mars 1980, p.263.

6 A l'exemple du FLN (Front de Libération Nationale) algérien fondé le 10 octobre 1954 et à l'origine de l'indépendance du pays le 5 juillet 1962 ou le MPLA (Mouvement Populaire de Libération de l'Angola) fondé en 1956 dont le combat aboutit à l'indépendance de l'Angola le 11 novembre 1975. Cf. www.mpla-angola.org ; G. Meynier, M. Harbi, *Le FLN : Documents et histoire, 1954-1962*, Paris, Fayard, 2004.

de son fondateur au pouvoir⁷ et ne devant son envergure qu'à la position de son chef à la tête de l'Etat. Même si auparavant une disposition constitutionnelle avait été introduite pour faire du « Premier ministre une institution permanente de la structure gouvernementale »⁸ (art.5 nouveau de la Constitution révisée par la loi n°79/02 du 29 juin 1979) et le dauphin du Président de la République en cas de vacance à la tête de l'Etat-Parti pour cause de décès, démission ou empêchement définitif constaté par la Cour suprême (art. 7 nouveau de la Constitution révisée par la loi n°79/02 du 29 juin 1979), il s'était agi d'une *légalité de contexte parlementaire monolithique* où la loi n'était rien de plus que la transcription juridique des volontés du *père fondateur*, l'entremise du parti unique lui attribuant l'intégralité des prérogatives de l'Etat, le Parlement fonctionnant en liaison étroite avec le Parti, la révision portant la marque d'un projet, c'est-à-dire un texte de l'Exécutif initié personnellement par le chef de l'Etat, puis

présenté au Parti à travers son Bureau politique et enfin au Gouvernement réuni en conseil des ministres⁹. Dans le même ordre d'idées, faire du Premier ministre alors même personnage sans onction populaire, le successeur d'un des organes d'exercice de la souveraineté renversait la perspective normale en ce que le titulaire de ladite souveraineté au Cameroun n'était plus le peuple mais les agents de ce dernier. Toutefois l'accession de M. Paul Biya à la tête de l'Etat inaugurerait une page nouvelle de l'histoire politique et institutionnelle du pays connue sous le nom de Renouveau.

Ce slogan, pour l'essentiel, exprime en 1982 une *renaissance sans rupture* avec le régime précédent. En plaçant d'entrée son action sous le signe de « l'engagement d'ordre constitutionnel » et de la « fidélité » à l'ancien Président et aux options du Parti-Etat mais aussi sous le signe de la « rigueur dans la gestion de la fortune publique et de la moralisation des comportements publics »¹⁰, M. Paul Biya donnait à saisir « la

7 L'UNC a été créée le 1^{er} septembre 1966 par Ahmadou Ahidjo alors que celui-ci était au pouvoir depuis le 20 février 1958 ; le RDPC voit le jour le 24 nov. 1985, trois ans après l'accession de Paul Biya à la tête de l'Etat.

8 Cf. F.X. Mbome, « Réflexions sur la réforme constitutionnelle du 9 juin 1979 au Cameroun », in *Penant, Revue de droit des pays d'Afrique*, n°773, Juillet-Août-septembre 1981, p.37.

9 I. Abiabag, « La succession du Président de la République d'après la révision constitutionnelle du 29 juin 1979 au Cameroun », *Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération*, Paris, déc.1979, T33, n°4, p.444

10 Cf. *Le Message du Renouveau, Discours et interviews du Président Paul Biya*, Sopecam, non daté, pp.11-13.

succession présidentielle [comme] un changement dans le système et non un changement de système » (Bipoum Woum, *op. cit.*, p.658). Mais une telle tonalité indiquait que le Renouveau se voulait porteur d'une charge symbolique double, en termes d'appropriation, entre autres, des « acquis de paix, d'unité nationale »¹¹ du régime politique précédent dans une continuité toutefois débarrassée des aspérités systémiques constatées jusqu'alors. Pour le dire autrement, le Renouveau entendait puiser dans le patrimoine du régime politique Ahidjo (20 février 1958- 04 nov. 1982) pour espérer faire peau neuve. Ce faisant, la filiation se voulait philosophique et politique mais choisie, par sélection de mécanismes ou de principes éprouvés (unité nationale, équilibre régional, intégration nationale, jeunesse fer de lance du développement, parti unique,

etc.). Cependant, il n'en reste pas moins vrai que le Renouveau est à la fois la filiation du régime Ahidjo et de son temps, celle de la transition démocratique des années 1990. De ce fait, ledit régime a continué après l'importante réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996¹² de s'identifier au Président de la République qui demeure *la clé de voûte* du système politique¹³, la figure de l'Exécutif et le centre de gravité gouvernante malgré l'existence d'un gouvernement tantôt organe déconcentré (simple collaborateur du chef de l'Etat de 1982 à 1991 ou structure fusible du Président de la République jusqu'en 1996¹⁴ en ce que ses attributions se sont trouvées diluées dans les prérogatives présidentielles¹⁵, octroyant ainsi le droit au Président de la République de délimiter par décret¹⁶ les compétences d'un Premier ministre politiquement responsable devant

11 Instruction générale du chef de l'Etat n°002 du 1^{er} octobre 2002 relative à l'organisation du travail gouvernemental.

12 Loi constitutionnelle n°96/06 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

13 J.F. Wandji K., « Processus de démocratisation et évolution du régime politique camerounais d'un présidentialisme autocratique à un présidentialisme démocratique », *Revue belge de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, n°3, 2001, p. 461 et suivant.

14 C'est la loi n°91/001 du 23 avril 1991 (modifiant les art. 5, 7, 8, 26, 27, et 34 de la constitution) adoptée par un parlement monolithique mais sous la pression de la rue qui réinstaura la fonction de Premier ministre chef de gouvernement tout en le subordonnant au Président de la République par l'opportunité donnée à ce dernier de délimiter ses compétences par décret en tant qu'organe de mise en œuvre de la politique définie par le chef de l'Etat. Cf. art.5 et 9 nouveaux de la Constitution.

15 Cf. art.9 nouveau, loi n°91/001 du 23 avril 1991 portant modification de la Constitution du 2 juin 72.

16 Décret n°91/282 du 14 juin 1991 portant attributions du Premier ministre, Sadou Hayatou ; décret n°92/089 du 4 mai 1992 portant attributions du Premier ministre Achidi Achu.

le Parlement), tantôt structure collégiale autonome (de liaison entre le Parlement et le chef de l'Etat), aux attributions propres ou constitutionnellement consacrées partageant de ce fait l'Exécutif en deux (en déséquilibre toutefois) en conséquence de la démocratisation impulsée par la rue africaine contre les présidences à vie et l'exercice sans partage du pouvoir politique¹⁷.

En un peu plus de trois décennies de Renouveau, des gouvernements en nombre considérable¹⁸ se sont succédés allant du remaniement ministériel au simple ajustement ou réaménagement sans grande ampleur, nombre susceptible d'être perçu (même analysé comme tel par certains) comme le signe d'une instabilité gouvernementale (32 gouvernements en 31 ans, soit moins d'un gouvernement par an) mais qui contraste avec la stabilité politique du régime donnant d'une certaine manière le sentiment d'une volonté bienfaitrice ou mieux d'une distribution constance de prébendes et suscitant de ce fait à chaque fois beaucoup d'intérêt, du moins l'at-

tention appuyée de la population camerounaise sur la personnalité des entrants et des sortants du Gouvernement.

Ceci étant, un tel chiffre pour le moins élevé soulève par cela même des interrogations, car il y en a au moins une, c'est celle de savoir qui compose le Gouvernement et qu'est ce qui préside à sa formation ? La réponse *a priori* semble relever aujourd'hui de l'article 10 (1) de la Constitution : « Le Président de la République nomme le Premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du Gouvernement »¹⁹. Cette formulation suscite une autre interrogation : la formation du Gouvernement doit-elle être regardée comme l'exercice d'une compétence partagée ou d'un pouvoir propre ? A la lecture de l'article suscitée, le chef de l'Etat verrait sa marge de manœuvre ou sa liberté de choix réduite par l'interposition du Premier ministre sur le plan juridique, la mise en œuvre de la prérogative présidentielle de nomination des membres du Gouvernement supposant son intervention préalable. Pourtant, d'autres points

17 Lire J.F. Wandji K., « Les Zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Revue Juridique et Politique des Etats francophones*, Paris, Juris Africa, 2007, pp.263-307.

18 Trente deux (32) gouvernements, du premier formé le 06 novembre 1982 (décret n°82-560) à l'actuel, celui du 09 décembre 2011 (décret n°2011/410).

19 C'est la reprise de l'article 8 nouveau de la loi n°91/001 du 23 avril 1991 (modifiant les art. 5, 7, 8, 26, 27, et 34 de la Constitution) adoptée en contexte monolithique mais sous la pression de la rue et qui réinstaure la fonction de Premier ministre, chef de Gouvernement mais aux attributions déterminées par décret pour diriger l'action du Président de la République.

d'ancrage plutôt politiques donnent à penser que cette association, mieux cette concurrence organisée par la Loi fondamentale peut jouer en faveur du Président de la République qui disposerait suivant la conjoncture politique d'un pouvoir discrétionnaire dans la formation du Gouvernement. Cependant, l'intérêt populaire que suscitent les remaniements ministériels permet aussi d'expliquer les choix de l'Exécutif et démontre que la marge de manœuvre du chef de l'Etat tient compte de considérations socio-culturelles.

Des logiques, constitutionnelle mais aussi politique et socio-culturelle, présideraient donc à la composition du Gouvernement sous le Renouveau. Aussi, tant sous le Parti unique (UNC devenue RDPC en 1985²⁰) que dans le champ politique multipartite²¹ (avec les premières élections d'orientation législative le 1^{er} mars 1992), se dégage-

t-il deux constantes quant à cette composition qui ne doit rien au hasard. La première, c'est que le Gouvernement est celui du Président de la République (en droit et en fait), au regard des dispositions constitutionnelles y relatives, de la nature du régime politique (présidentialiste autoritaire grâce au parti unique ou présidentialiste démocratique se particularisant par la hiérarchie des pouvoirs constitutionnels²²) (I). Toutefois et c'est la deuxième constante, ce Gouvernement, à l'analyse, est aussi celui du peuple camerounais, un gouvernement représentatif ou d'opinion publique nationale en ce que le choix présidentiel serait conditionné par le jeu des contraintes, d'une part socioculturelles, expression d'une volonté politique d'unité nationale ou de recherche d'un équilibre régional et, d'autre part, politiques liées à la dynamique multipartiste, qui réduisent le champ du possible présidentiel (II).

20 « Le parti de l'UNC devient le parti du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) » Art. 1^{er} des Statuts. Cité par F.X. Mbome, M.A. Logmo, « Droit et politique au Cameroun depuis 1982 », *Juridis Périodique, Revue camerounaise de droit et de science politique*, n°67, Juillet-Août-Sept. 2006, p.62.

21 Consacré par la loi n°90/056 du 19 décembre 1990 portant sur les partis politiques.

22 J.F. Wandji K., « Processus de démocratisation et évolution du régime politique camerounais d'un présidentialisme autocratique à un présidentialisme démocratique », *Revue belge de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, n°3, 2001, pp.437-469.

I. Un gouvernement du président de la république

Il est dicté par la conjugaison de facteurs institutionnels (primauté du Président de la République sur le Premier ministre notamment du fait de son élection au suffrage universel direct, responsabilité du Gouvernement non seulement devant le chef de l'Etat mais aussi devant l'Assemblée nationale, droit de dissolution de celle-ci reconnu au Président de la République) et politiques (présence du parti unique d'une part, et d'autre part nature des relations entre la majorité parlementaire et le Président de la République en terme soit de soutien inconditionnel, soit de coexistence institutionnelle).

En effet, les emprunts au régime politique socialiste (parti unique dès le 1^e septembre 1966), au régime présidentiel (mise en jeu concurrentielle de la fonction présidentielle au suffrage universel direct à partir de la présidentielle du 11 octobre 1992) et l'influence du parlementarisme (dissolution, responsabilité du Gouvernement dès la loi n°91/001 du 23 avril 1991, en clair existence de moyens politiques attribués d'une part au Président de la République pour mettre fin prématurément au mandat des députés

et, d'autre part, au Parlement pour renverser le Gouvernement ou mettre fin à ses pouvoirs) contribuent à éclairer la manière dont se forme le Gouvernement sous le Renouveau et donnent à comprendre pourquoi il n'est pas celui du Premier ministre, mais du Président de la République, sous le parti unique à l'évidence mais aussi bien en période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire (A) qu'en cas de leur dissociation ou de cohabitation d'un Président de la République et d'un Premier ministre appartenant à des familles politiques différentes (B).

A. Un gouvernement présidentiel sous le parti unique et en cas de concordance des majorités en mouvance multipartite

Sous le Renouveau, un gouvernement présidentiel suppose d'une part que le Président de la République ait été le chef de ce gouvernement, en droit (82-90) ou en fait de 1991 à 1996 (les attributions du chef du Gouvernement relevant d'un acte de délégation du Président de la Répu-

blique malgré le multipartisme). D'autre part, un gouvernement présidentiel sous ledit régime suppose que dans le contexte de pluralisme politique consécutif à la démocratisation des années 1990, la mise en œuvre des prérogatives du chef de l'Etat dans sa composition n'ait pas nécessité l'intervention d'autres autorités, ni en termes de contreseing (qui aurait amené le Premier ministre à endosser politiquement la responsabilité des actes de nomination du chef de l'Etat par une contre-signature obligatoire apposée après celle du Président de la République en conséquence de l'irresponsabilité politique de ce dernier), ni de proposition à la nomination de la part du Premier ministre, ni d'investiture du Parlement par laquelle celui-ci approuve le choix de l'Exécutif et en fait sien.

Sur le plan juridique, même si l'absence des trois éléments de procédure ci-dessus semble relever de l'évidence en période de parti unique entre 1982 et 1991²³, il est important de le rappeler

pour faciliter la compréhension de quiconque. En effet, l'article 8 ancien de la Constitution du 02 juin 1972, avant la révision du 23 avril 1991, dispose que « le Président de la République nomme le Premier ministre, les ministres et les vice-ministres et fixent leurs attributions. Il met fin à leurs fonctions... ». Comment pouvait-il d'ailleurs en être autrement dès lors que sur le plan politique, la présence de l'UNC devenue RDPC avait entraîné une concentration de tout le pouvoir politique sur la personne du chef de l'Etat telle que l'existence d'un Premier ministre était devenue une structure ou une institution « conjoncturelle »²⁴ de la politique du Président de la République pour déconcentrer l'Exécutif. Ainsi, la réforme qui la réintroduit en 1975²⁵ donne au Président de la République le pouvoir d'apprécier l'opportunité de nommer ou ne pas nommer un Premier ministre²⁶. Dans ces conditions, il était illusoire d'espérer sa moindre influence sur la formation du Gouvernement. Même le changement de perspective consti-

23 Les premiers partis politiques sont légalisés en février 1991 : Démocratie Intégrale du Cameroun (DIC), Union des Populations du Cameroun (UPC). Cf. J.F. Wandji K., « Processus de démocratisation et évolution du régime politique camerounais d'un présidentialisme autocratique à un présidentialisme démocratique », op. cit., p.457.

24 F.X. Mbome, « Réflexions sur la réforme constitutionnelle du 9 juin 1979 au Cameroun », op. cit., p.38.

25 Loi n°75-1 du 9 mai 1975 créant un poste de Premier ministre dans l'Etat unitaire institué par la Constitution du 2 juin 1972.

26 Cf. art. 5 de la Constitution avant sa révision par la loi de 79 : « Le Président de la République, chef de l'Etat et chef du gouvernement, assure la conduite des affaires de la République (...) Il peut charger un Premier ministre de l'application de cette politique dans les domaines déterminés ».

tutionnelle opéré le 29 juin 1979 d'une institution conjoncturelle à une institution permanente (art.5 nouveau de la Constitution révisée par la loi n°79/02 du 29 juin 1979) n'enlève pas au Président de la République la qualité de chef du Gouvernement fort bien énoncée par le décret n°79/473 du 15 novembre 1979 portant réorganisation du Gouvernement ; celui-ci, rappelant au préalable les dispositions de l'article 5 nouveau, prescrit en son art.1^{er} §1^{er} que « le Président de la République, chef de Gouvernement, nomme le Premier ministre, les ministres et les vice-ministres ; il met fin à leurs fonctions ». De même faut-il mettre sur le compte de l'omnipotence présidentielle la disparition pure et simple de la fonction lors de la formation du Gouvernement du 4 février 1984, supprimée de l'ordonnancement constitutionnel par la loi n°84/001 de la même date.

Quant au contexte multipartiste, jusqu'en 1996, il donne l'exemple d'une *dyarchie plutôt apparente* à la tête de l'Etat dans la mesure où malgré l'affirmation péremptoire de la loi n° 91/001 du 23 avril 1991 faisant du Premier le chef du Gouvernement (art.9 nouveau), c'est le Président de la République qui l'est de fait. Et pour cause, la fonction pri-

mo-ministérielle s'est retrouvée diluer dans l'article 9 nouveau réservé aux prérogatives présidentielles, un moyen habile ayant permis d'octroyer le droit au Président de la République de délimiter et fixer les attributions du Premier ministre ; ce qui a été fait par un décret n°91/282 du 14 juin 91, la preuve s'il en était besoin que le Président de la République était resté malgré la réforme du 23 avril 1991, le maître du choix de ce que pouvait faire ou ne pas faire le Premier ministre relativement à l'exercice du pouvoir exécutif. Rien de plus normal donc que dans le décret suscité il n'y ait trace nulle part d'une quelconque intervention ou participation du Premier ministre dans la formation du Gouvernement. Ainsi, l'atteste sur un plan formel le fait qu'il ait été jusqu'en 1991 « nommé en même temps que l'ensemble du Gouvernement par un décret collectif où seul le premier rang occupé par lui le [distingue] des autres membres du Gouvernement »²⁷. Et même s'il en a été différemment pour MM. Sadou Hayatou et Achidi Achu, nommés par des décrets individuels, pour autant cette procédure n'a fait de l'un ou l'autre rien de plus qu'un *Primus inter pares*, lesdits décrets ayant été pris et portés à la connaissance de l'opinion publique (lus

27 I. Abiabag, « Réflexions sur la déconcentration de l'exécutif camerounais après les révisions constitutionnelles du 9 juin 1975 et 29 juin 1979 », *Revue camerounaise de droit*, Ydé, Ed. Clé, n° 13 et 14, 1977, p.38.

et publiés) en même temps que les décrets de formation de leurs gouvernements respectifs, une telle simultanéité démontrant que ceux-ci ont été formés sans leur consultation préalable et pour être avant tout le Gouvernement du Président de République. Par simple parallélisme des formes, aucun de ces Premiers ministres n'a participé à la révo- cation du Gouvernement.

134

A contrario une intervention préalable à la nomination des membres du Gouvernement, c'est-à-dire celle du Premier ministre, existe depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 par suite de la Conférence nationale non souveraine dite Tripartite tenue du 30 oct. au 17 nov. 1991. Ce faisant, elle permet dans un contexte multipartiste d'associer le Premier ministre à la formation du Gouvernement et depuis lors, il lui appartient un pouvoir de proposition des membres²⁸ dont *la portée dépasse celle d'un avis* en ce qu'une telle prémisses s'analyse en un « droit d'initiative déterminant la possibilité même de nommer »²⁹; en d'autres termes, le Président de la République ne peut en droit

supprimer ladite phase, (auquel cas y aurait-il un vice de procédure) et même s'il n'est pas tenu d'accepter les propositions qui lui sont faites, il doit en solliciter de nouvelles suivant la formulation de l'article 10 de la Constitution. En théorie, sur le plan strictement juridique, l'offre du Premier ministre conditionnerait la validité de la signature du décret présidentiel formant le Gouvernement et viserait sur le plan politique à éviter un exercice solitaire de la faculté de nommer donnant du même coup la possibilité au Premier ministre d'avoir plus ou moins la maîtrise ou de l'autorité sur l'équipe qui l'entoure. L'exigence d'une proposition du Premier ministre autorise donc au plan purement juridique d'y voir une compétence partagée.

Mais au regard du fonctionnement du régime du Renouveau, *le droit se trouve dépassé par la politique* et la pratique institutionnelle observée jusqu'à ce jour n'invite pas à une lecture univoque de l'article 10 suscité ; en effet, l'existence d'une *double légitimité démocratique* depuis 1992 (liée à la séparation du choix électoral du Président de la République

28 Même si cette disposition existait depuis la loi n°91/001 du 23 avril 91, elle n'avait aucune chance d'être appliqué en contexte monolithique, la réforme ne suffisant pas à desserrer le carcan autoritaire du régime, car rien ne venait limiter le pouvoir présidentiel. Cf. J.F. Wandji K., « Propos sur le Présidentialisme démocratique et une paternité usurpée », *Le Messager*, 12 juillet 2006, p.9.

29 Ph. Yolka, « Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la Cinquième République », *Revue de Droit Public (RDP)*, n°3, 1999, p.741

de celui des parlementaires) est susceptible de dispenser le chef de l'Etat de la collaboration du Premier ministre dans la formation du Gouvernement pour laisser libre cours à une compétence exercée en propre. Cette levée de l'encadrement de la prérogative présidentielle se produit toutefois à la condition d'une coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire, en d'autres termes, lorsqu'il existe à l'Assemblée nationale comme c'est le cas aujourd'hui, une majorité en tant que « entité durable et cohérente »³⁰ et/ou monocolore pour soutenir l'action du Président de la République qui, ne l'oublions pas, a la compétence constitutionnelle pour définir la politique de la nation que le Gouvernement est chargé de mettre en œuvre (art.11, Constitution).

Aussi, l'exigence d'une proposition à la nomination perd-elle de son sens lorsqu'elle doit émaner d'un Premier ministre de parti unique (en l'occurrence M. Sadou Hayatou³¹) ou choisi au sein de la majorité présidentielle comme c'est le cas depuis les élections législatives du 17 mai 1997. La formation du Gouvernement politiquement s'apparente alors à l'exercice d'un pouvoir propre et le Président de la République compose une équipe

qui est la sienne ; il dispose ainsi d'une totale liberté pour choisir à sa guise les membres du Gouvernement qu'il peut, cela va sans dire, révoquer à tout moment ; le Gouvernement est, certes responsable devant le Parlement en l'occurrence l'Assemblée nationale (art.34 al.6) mais le Président de la République n'a pas à craindre une quelconque défiance (refus de confiance, vote d'une motion de censure) dans la mesure où cette majorité est issue du Parti présidentiel et que par ailleurs, il n'est pas besoin de solliciter l'investiture de la chambre basse après la formation du Gouvernement. En de telles périodes (parti unique et concordance de majorités), le Président de la République devient en quelque sorte le *chef naturel* de l'Assemblée nationale ; du coup, c'est sa confiance qui est seul critère de légitimité du choix des membres du Gouvernement et aucun ne saurait perdurer qui cesserait d'en jouir. En témoigne le caractère quasi simultané des décrets de nomination du Premier ministre et de formation du Gouvernement observé sous le Renouveau.

Si à l'évidence le Parti unique (UNC puis RDPC) a entraîné une confusion des pouvoirs au bénéfice du Président de la République, la concordance des

30 P. Avril, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p.45

31 Décret n°91/212 du 26 avril 1991 portant désignation d'un Premier ministre chef du Gouvernement.

majorités en mouvance multipartiste a donné l'occasion d'assister à une véritable *dilution* dans la fonction présidentielle des prérogatives gouvernementales. Bien que constitutionnellement le Gouvernement soit distinct du chef de l'Etat, celui-ci en pratique exerce tout le pouvoir exécutif faisant ainsi de sa seconde tête une simple structure administrative ou de gestion. Une telle dilution met donc entre parenthèse le bicéphalisme de l'Exécutif et réduit l'importance de la fonction du chef de Gouvernement à celle de simple *Primus inter pares* qui administre pendant que le Président de la République gouverne : car même s'il dispose depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 de compétences propres, il n'est chargé que de l'exécution des lois dont il n'a pas un pouvoir d'initiative (art.12 al. 2 et 25) ; et son pouvoir réglementaire est susceptible de se réduire en un pouvoir d'exécution parce qu'il n'est que résiduel (art.12 al. 3), le principal relevant du Président de la République (art.8 al. 8) ; il n'est même pas certain qu'il dirige ou coordonne l'ensemble de l'activité du Gouvernement dont il a le rôle (art.12 al.1), (notamment par la voie d'instruc-

tions adressées à l'ensemble de ses membres) parce que suivant les textes organisant le travail gouvernemental, les ministres sont divisés en deux catégories : les ministres placés sous l'autorité du Premier ministre et ceux relevant de l'autorité du chef de l'Etat plutôt rattachés à la présidence de la République avec ou sans l'étiquette de ministre délégué à ladite institution (Défense, Contrôle Supérieur de l'Etat, Relations avec les Assemblées, Marchés publics, ministres chargés de Mission, ministres sans Porte feuille³²).

Cette division-scission structurelle est de nature à s'opposer à une politique d'ensemble du Gouvernement, cohérente et solide en ce qu'elle amène le Secrétaire général de la présidence de la République, ministre d'Etat³³, à faire concurrence au Premier ministre dans la marche du Gouvernement. Ainsi en vertu de l'article 3 du décret n°2011/412 du 09 décembre 2011 portant réorganisation de la présidence de la République³⁴, c'est le Secrétaire général qui coordonne l'action des ministères rattachés à cette structure et qui soumet à la signature du chef de l'Etat les projets

32 Cf. art. 3 al.1 et 4 du décret n°2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement abrogeant les décrets n°2004/320 du 08 décembre 2004 et n°2007/268 du 07 septembre 2007.

33 Depuis le décret n°2001 du 27 avril 2001 portant réaménagement du Gouvernement.

34 Il abroge le décret antérieur n°98/273 du 22 octobre 1998.

d'actes de toute nature émanant d'eux. Les ministres concernés requièrent de ce fait les directives ou des instructions non du Premier ministre mais directement au chef de l'Etat ou par l'intermédiaire du Secrétaire général qui est par ailleurs chargé des relations entre le Président de la République et le Gouvernement (art.2al2, décret). Une telle position centrale peut aller jusqu'à entraîner une mainmise du Secrétaire général sur « les affaires internes du Gouvernement »³⁵, c'est-à-dire celles des ministères relevant directement de l'autorité du Premier ministre. Pour illustrer ce point de vue, on peut citer le communiqué Radio du Secrétaire général de la présidence signé à la veille de la rentrée scolaire 1993-1994 ajournant la date de ladite rentrée et qui prenait le contre-pied du ministre de l'Education nationale sans la moindre réaction du Premier ministre³⁶.

Cette fragmentation d'une équipe sensée homogène porte atteinte aussi bien à « l'unité d'action gouvernementale [qui] est une exigence constitutionnelle [qu'à] « la solidarité gouverne-

mentale [qui] est un impératif politique »³⁷, chacun des ministres étant tenté au final de vouloir endosser individuellement la responsabilité des actions de son ministère devant le Président de la République. Cette posture pour le moins individualiste est d'ailleurs au fondement de l'indiscipline relevée par une circulaire de 2001 du chef de l'Etat dans laquelle il demande aux ministres d'y mettre fin dans les termes suivants :

...Il est notamment inconcevable que des critiques se fassent jour dans la presse à l'égard de l'action gouvernementale ou d'une décision ministérielle de la part des membres du gouvernement, au détriment évident de la cohésion de celui-ci. De tels comportements sont inadmissibles de la part des ministres appartenant à une même équipe et sont de nature à fragiliser l'autorité de l'Etat. Aussi je vous demande d'y mettre fin. Il faut savoir par ailleurs que les départements ministériels ne sauraient en aucun cas s'ériger en entités indépendantes...³⁸.

35 O. Togolo, « Le Premier ministre au Cameroun : les arguments d'une polémique autour de la fonction », *Cahiers Africains d'Administration Publique*, Cafrad, n°71, 2008, p.112.

36 Cf. *Le Journal Chrétien*, cité par O. Togolo, op. cit., p.114.

37 Circulaire du Premier ministre, Michel Rocard, relative à la méthode de travail gouvernemental, 25 mai 1988, in V. Champeil-Desplats, *Les grandes questions du droit constitutionnel*, Paris, L'Etudiant, 2003, p.59

38 Circulaire n°002/cab/pr du 27 avril 2001 relative au devoir de solidarité gouvernementale.

Ces propos viennent rappeler avec force et vigueur aux ministres que les membres du Gouvernement devraient endosser collectivement la responsabilité des actions politiques de n'importe lequel des leurs d'une part ; et, d'autre part se soutenir réciproquement ou « se sentir engager dans les prises de position de ses pairs »³⁹, ce « qui commande d'éviter de rendre public d'éventuels désaccords ». (Champeil-Desplats, op. cit, p.59).

Mais au-delà, la phrase du Président de la République tiré du texte ci-dessus, « je vous demande d'y mettre fin », démontre clairement qu'il se considère comme le chef de Gouvernement et est considéré comme tel par les ministres dans la réalité du fonctionnement des institutions. L'instruction générale n°002 du 1^{er} octobre 2002 signé du chef de l'Etat relative à l'organisation du travail gouvernemental traduit cet état d'esprit quand elle développe sans équivoque à son paragraphe 5 que le « Président de la République (...) est détenteur du pouvoir exécutif » en contradiction toutefois avec la Constitution qui le partage entre le chef de l'Etat et le Gouvernement. Ce passage peut d'ailleurs aisément se comprendre si on garde à l'esprit le fait que le chef de l'Etat

préside le Conseil des ministres (art.10 al.1§4), car cette prérogative lui donne un poids politique tel que le Premier ministre et les ministres se trouvent ravalés au rang d'exécutants des directives présidentielles. Pour qui voudrait en douter, il suffit de se reporter à la communication spéciale du chef de l'Etat lors du conseil des ministres par suite du réaménagement du Gouvernement le 30 juin 2009 (décret n°2009/222) dans laquelle il affirmait « j'attends de ce gouvernement réaménagé qu'il donne un nouvel élan à son action »⁴⁰. L'emploi de la première personne est assez expressif ici d'une feuille de route tracée et d'un ordre donné à la rendre effective.

B. Un gouvernement de cohabitation responsable devant le Président de la République

C'est la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui instaure un véritable bicéphalisme dans l'Etat, le Gouvernement devenant une composante de l'Exécutif contrairement à celle du 23 avril 1991. Celle-ci en faisant du Premier ministre le chef d'un gouvernement dans un paysage politique encore monolithique

39 Instruction générale du chef de l'Etat n°002 du 1^{er} octobre 2002 relative à l'organisation du travail gouvernemental.

40 Cf. *Cameroon Tribune*, 06 juillet 2009.

est apparue de ce fait comme un trompe-l'œil juridique plutôt destiné à contenter l'opinion publique nationale et prendre de cours une opposition alors impatientes, mais insuffisant à desserrer le carcan autoritaire, car rien politiquement et juridiquement ne venait limiter le pouvoir présidentiel⁴¹, le Premier ministre dépendant d'un décret du chef de l'Etat pour le contenu réel de ses attributions à l'inverse de celui de la réforme du 18 janvier 96.

Dès cette dernière, afin de distinguer le Gouvernement de toute autre institution notamment du chef de l'Etat, la Constitution lui a consacré au sein du titre I (« Du pouvoir exécutif »), le chapitre II (art.11 à 13) immédiatement après celui du Président de la République (art.5 à 10) mais avant le titre sur le Parlement ; un tel ordonnancement a laissé apparaître une place centrale accordée au Gouvernement dans le régime, ledit chapitre II étant complété par des articles précisant les relations du Gouverne-

ment avec le Parlement compris au titre IV (art.33 à 36) et qui montrent qu'il est sensé assurer une liaison entre l'Assemblée nationale (du moins entre sa majorité) et le chef de l'Etat⁴² ; celui-ci supposé alors être placé au-dessus des luttes politiques ou des partis politiques en tant que gardien de la Constitution, arbitre du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et garant de la permanence et de la continuité de l'Etat (art.5). Une telle position de neutralité du chef de l'Etat est au demeurant illusoire dès lors qu'il se fait élire sur un programme de gouvernement, qu'il n'a de chance d'être élu que s'il est présenté par un parti politique, que la Constitution lui donne les moyens de gouverner aux articles 5(2)⁴³, 8⁴⁴ et 25⁴⁵ et que de ce fait, il a besoin d'une majorité de parti politique pour son action⁴⁶.

Toutefois l'existence d'un gouvernement distinct du Président de la République ne fait pas du Renouveau un régime

41 J.F. Wandji K., « Propos sur le présidentialisme démocratique camerounais et une paternité usurpée », *Le Messager*, n°2167, 12 juillet 2006, p.8

42 Contrairement le décret n° 2011/412 du 09 décembre 2011 réorganisant la présidence de la République réserve le rôle de liaison entre l'Exécutif et l'Assemblée nationale au Secrétaire général de la présidence de la République (art.2 al.3).

43 « Le Président de la République (...) définit la politique de la Nation... »

44 « Le Président de la République (...) exerce le pouvoir réglementaire... »

45 « L'initiative de lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres du parlement »

46 La Constitution n'oblige pas le chef de l'Etat à quitter la tête de son Parti en ce qu'elle ne prévoit l'incompatibilité de la fonction présidentielle qu'avec toute fonction publique élective et toute activité professionnelle, ce qui exclut celle d'un parti politique, celui-ci étant une structure dont l'activité est avant tout associative. Cf. art.7(4).

parlementaire. Il en aurait été ainsi si le Président de la République n'était pas élu au suffrage universel direct ou s'il était besoin d'investiture ultérieure pour le Gouvernement formé ; il en aurait été ainsi si le Président de la République ne pouvait mettre fin aux fonctions d'un ministre que sur proposition du Premier ministre (art.10 al.1§3) ; il en aurait été ainsi si un parlementaire démis du Gouvernement retrouvait automatiquement son siège de député comme en Grande Bretagne⁴⁷ ; l'incompatibilité introduite à l'article 13 de la Constitution s'y oppose fermement ; enfin, le régime du Renouveau aurait été parlementaire si le Gouvernement plutôt que le Président de la République définissait la politique de la nation à l'exemple de la France⁴⁸ ou encore de la Grande-Bretagne. Au contraire, le Cameroun offre l'exemple d'un gouvernement responsable devant le Parlement d'une politique qu'il se limite à mettre en œuvre ou plus exactement à exécuter et dont la conception lui serait par cela même étrangère car relevant du Président de la République (art.11 et 34, Constitution).

Cette orientation politique montre bien que même en période de cohabitation ou de dissociation des majorités, en clair quand la majorité parlementaire n'est pas de la famille politique du chef de l'Etat, celui-ci reste le centre de gravité de l'Exécutif ; cependant sa marge de manœuvre dans la formation du Gouvernement semble se rétrécir dans la mesure où il ne procède plus exclusivement du Président de la République mais aussi de la majorité parlementaire ou des partis politiques sortis victorieux des législatives. L'élément procédural de l'article 10 de la Constitution trouve alors à s'exprimer dans sa lettre et conduit à ne pas considérer la formation du Gouvernement comme une compétence propre, le Président de la République ne pouvant agir seul ou sans influence quelconque.

Au terme dudit article, le Président de la République « nomme le Premier ministre » : ainsi formulé, celui-ci est juridiquement constitué dès sa nomination, aucune autre procédure ultérieure n'étant requise à cet effet ; ce qui consacre l'autonomie du choix présidentiel ou un

47 B. Delaunay, *L'indispensable du droit constitutionnel*, Paris, Studyrama, 2004, p.90 et suivant.

48 Cf. art.20 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; lire aussi Jan P. (documents et réunis et commentés par), *Le Gouvernement de la Cinquième République*, Paris, La documentation française, n°1.23, 2002, 65p.

pouvoir discrétionnaire. C'est justement l'existence d'une contrainte (investiture parlementaire consécutive à une nomination) qui avait amené le 12 mai 1965 le Président Ahmadou Ahidjo, dans un contexte fédéral et de multipartisme, à nommer comme Premier ministre Augustine Ngom Jua⁴⁹, mais après s'être assuré par différentes consultations que l'Assemblée législative du Cameroun Occidental accorderait son investiture à ce dernier⁵⁰. Dans le contexte actuel, il n'existe pas de procédure d'investiture mais la cohabitation fait tout de même obligation au Président de la République de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire du fait (cette fois) de l'existence de la règle de la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée nationale (art.34). Le Président de la République doit en effet veiller à ce que le Premier ministre puisse bénéficier de la confiance de la majorité des députés. La remarque de M. Guy Carcassonne par référence au contexte français trouve alors à s'appliquer au Cameroun en ce sens que le choix du Président de la République « juridiquement discrétionnaire » est « politiquement contraint »⁵¹. Cependant, dans ce choix, des considérations d'ordre person-

nelles ou politiques peuvent entrer en compte et donner à voir un pouvoir moins contraint : ainsi, le Président de la République n'est-il pas obligé de choisir le leader du ou des partis de la majorité ; refuser de le faire ou écarter ses membres influents dans la formation de l'équipe ministérielle peut être un moyen habile pour lui permettre de maintenir la cohésion gouvernementale ou plus exactement pour que la figure du Premier ministre ne fasse ombre à la prépondérance présidentielle au sein d'une opinion publique habituée à identifier le pouvoir à la personne du chef de l'Etat. Le Président de la République a donc la possibilité de maintenir le ou les chefs de file des partis politiques de la majorité (en cas de coalition des partis victorieux) en dehors du Gouvernement pour assurer son autorité dans toute sa prégnance sur l'attelage gouvernemental ; il ne peut même pas craindre de ce choix une réaction ou des risques d'indiscipline de ladite majorité dans la mesure où il dispose du droit de dissolution dont l'exercice est, certes subordonné, entre autres, à la consultation préalable du Gouvernement mais sans que les circonstances de nature à justifier la dissolution soient précisées (art.8 al.12). Ce faisant, la dissolution peut devenir un ins-

49 Décret n°65-DF-170 du 12 mai 1965

50 P.F. Ngayap, *Cameroun. Qui gouverne ?*, Paris, L'harmattan, 1983, p.21.

51 G. Carcassonne, *La Constitution*, Paris, le Seuil, 1999, p.77.

trument susceptible de permettre au chef de l'Etat de contrecarrer ou réduire la fronde d'une majorité qui ne soit pas de sa famille politique.

Quant à la formation du Gouvernement proprement dit, la cohabitation est l'occasion pour le Premier ministre de retrouver son droit d'initiative en ce qu'il ne met plus à la disposition du Président de République comme en période de conjonction des majorités (présidentielle et parlementaire) sa faculté de proposition des membres à la nomination. Mais dès lors que le présidentia- lisme camerounais puise sa source dans une conception dualiste ou orléaniste du régime parlementaire, *la personne proposée doit nécessairement bénéficier, outre de la confiance du Premier ministre et donc du parlement, de celle du Président de la République* ou du moins ne pas déplaire à ce dernier ; ce qui montre bien que dans une telle conjoncture politique *a priori* défavorable au chef de l'Etat, il peut refuser de nommer au Gouvernement la personne proposée par le Premier ministre et retrouver ainsi une faculté d'empêcher d'autant plus redoutable que le chef de Gouvernement ne peut tourner ce veto en faisant intervenir le Parlement.

La seule confiance du Premier

ministre ne suffit donc pas en période de cohabitation à faire le Gouvernement pour deux raisons juridiques au moins : la première c'est que le Gouvernement est chargé de mettre en œuvre la politique définie par le Président de la République (art. 11) ; ceci implique que le programme politique sur lequel la majorité parlementaire a été élue doit en période de cohabitation être ajusté aux objectifs présidentiels l'obligeant par cela même à devoir compter sur une équipe ou sur certains membres du Gouvernement pour que ce compromis soit respecté dans les faits ; la seconde raison et non la moindre, c'est que l'avenir du Gouvernement est aussi lié à la volonté du Président de la République qui peut renvoyer un gouvernement de majorité avec qui il est en désaccord ; en effet l'article 10 à son alinéa 1§3 ne conditionne pas le renvoi des ministres au respect d'un quelconque préalable telle à la demande du Premier ministre (comme en France)⁵² ; simplement est-il écrit que le Président de la République « met fin à leurs fonctions », ce qui laisse entendre clairement qu'il a le droit d'imposer un départ du Gouvernement. A tenir compte de ce qui précède, le Premier ministre n'aurait donc pas les moyens d'organiser une résistance en période de cohabitation, ce qui oblige dans un tel

contexte la majorité parlementaire et son Gouvernement à la recherche constante d'une entente ou d'un compromis avec le Président de la République. Celui-ci

semble d'ailleurs plus sensible aux mouvements de l'opinion à en juger par le nombre important de gouvernements sous le Re-

II. Un gouvernement représentatif ou d'opinion publique nationale

Des contraintes existent sur l'exercice du pouvoir de nomination des membres du Gouvernement qui échappent pour une large part au droit, c'est-à-dire à la seule exigence de proposition du Premier ministre posée à l'article 10 de la Constitution. Elles sont d'une part engendrées par la conjoncture politique ou le jeu multipartite (A) et, d'autre part, par la configuration socio-culturelle du pays (B). Le Président de la République céderait de ce fait aux électeurs et à la diversité sociologique du territoire dans la formation du Gouvernement.

A. Les contraintes du jeu multipartite dans la formation du Gouvernement.

La démocratisation engagée au début des années 90 a donné

lieu à l'expression d'un multipartisme intégral (plus de 150 partis politiques au Cameroun même si certains d'entre eux, l'extrême majorité, n'existent que sur le papier et par conséquent ne sont pas des « partis de militants et d'électeurs »⁵³) susceptibles de rétrécir la marge de manœuvre du Président de la République dans la formation du Gouvernement. Mais un tel amenuisement a pu se produire en cas de coalition de partis politiques pour obtenir, soit une majorité parlementaire de soutien au Gouvernement qui en a procédé, soit une majorité présidentielle large ; le scrutin présidentiel au Cameroun étant à un tour, la majorité relative suffit à désigner un vainqueur, mais celui-ci risque de ne pas être élu par la majorité absolue des Camerounais⁵⁴ et, par conséquent accuser un *déficit de légitimité démocratique*. Pour preuve, rappelons au bon souvenir

53 P. Esplugas, C. Euzet, S. Mouton, J. Viguier, *Droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2004, p.137.

54 Art. 6 (1), Constitution ; loi n°2011/001 du 19 avril 2012 portant code électoral.

des uns et des autres, la date du 11 octobre 1992 où l'actuel Président de la République Paul Biya avait été élu par 39,97% de Camerounais (contre 35,9% pour son concurrent N. John Fru Ndi) alors qu'un second tour aurait élargi cette base électorale⁵⁵ pour donner au vainqueur la majorité absolue et par fiction, faire de lui le Président de tous les Camerounais selon le principe bien établi suivant lequel la minorité se plie sans difficulté au choix de la majorité pour peu qu'elle soit absolue. Sur ce point, visiblement la légalité, synonyme de conformité au droit électoral camerounais, est venue desservir la légitimité, synonyme de consentement d'au moins la majorité absolue de la population à l'exercice du pouvoir. Pourtant, il s'agit bien d'un couple indissociable en république, comme le double visage du dieu *Janus*, ce qui explique le recours aux coalitions, c'est-à-dire à un mécanisme politique pour compenser le déficit de légalité observé et tant décrié par l'opposition et la société civile.

Cependant, quand une coalition est nécessaire pour gagner

une consultation populaire ou gouverner, elle repose sur le principe suivant (tel qu'à su bien le faire le RDPC ou son chef de file Paul Biya) : se rassembler ou s'unir sous la houlette du parti politique dominant et/ou de la personnalité politique à l'envergure la plus prononcée, (c'est-à-dire celui qui est susceptible d'arriver en tête de la consultation populaire) pour élargir la base électorale du vainqueur. Les élections législatives du 1^e mars 1992 et la présidentielle du 11 octobre 2004 en donnent une illustration.

Dans la présidentielle, face à une pléthore de candidats (16 au total⁵⁶) partis en rang dispersé, le Président-candidat était tout désigné pour succéder à lui-même. Dès lors le véritable enjeu de la consultation résidait dans l'appréciation de l'étendue du lien entre un homme au pouvoir depuis plus de deux décennies et le peuple Camerounais : soit consolider sa légitimité populaire ou élective, soit apparaître tel en octobre 1992 comme le Président d'une minorité de Camerounais. Le pourcentage élevé de 70,92% de suffrages obtenus à

55 J.F. Wandji K., « L'urgence est ailleurs que dans l'article 6 al.2 », *La nouvelle Expression*, n°2118, 29 novembre 2007, p.7.

56 Paul Biya, Victorin Hameni Bieleu, Gustave Essaka, Hubert Kamgang, Ni John Fru Ndi, Garga Haman Adji, Boniface Forbin, Jean Michel Tekam, Adamou Ndam Njoya, Fritz Pierre Ngo, Jean-Jacques Ekindi, Ekane Anicet, Georges Nyamdi, Justin Mouafo, Djeukam Tchameni, Black Albert Yondo Mandengue ; on note cependant trois désistements au soir du 11 octobre : Djeukam Tchameni, Gustave Essaka et J-J Ekindi. Cf. *Mutations*, hors série du 27 septembre 2004, *le Messenger*, n°1716 du 21 septembre 2004.

l'échelon national par Paul Biya s'expliquerait en partie⁵⁷ par la coalition de quatre partis politiques (RDPC-UNDP⁵⁸-MDR⁵⁹-ANDP⁶⁰-UPCK⁶¹). Celle-ci aurait permis au Président-candidat d'accroître son influence dans les bastions politiques traditionnels des partis politiques associés au RDPC, c'est-à-dire dans le Nord et l'Adamaoua, les bastions électoraux de l'UNDP ; dans l'Extrême nord, le bastion du MDR-ANDP et en Pays Bassa (bastion de l'UPC dans le Littoral principalement), compte tenu de ce que l'appartenance à une ethnie ou l'identification à un chef de file y ressortissant occupe encore une place de choix dans l'échelle et la hiérarchie des déterminants électoraux devant le charisme ou le programme politique⁶². Les résultats ci-dessous sont une preuve que l'appel des chefs de file respectifs des partis coalisés

à voter Paul Biya a probablement contribué à la large victoire du Président-candidat : dans l'Extrême nord Paul Biya recueillait 84,83% des suffrages, dans le Nord, 84,60%⁶³, et 88,18% dans l'Adamaoua⁶⁴ là où ses concurrents faisaient pâle figure ; même dans le Littoral pourtant réputé de l'opposition, Paul Biya obtenait jusqu'à 51,52%⁶⁵.

Quant aux législatives du 1^e mars 1992, c'est la recherche d'une majorité pour assurer la stabilité gouvernementale, autrement dit la recherche d'une majorité favorable à ce Gouvernement au Parlement afin de faire passer les projets présidentiels qui explique l'association RDPC-MDR. L'ex-parti unique, le parti du Président de la République sorti en tête des consultations ne bénéficiait alors que d'une majorité relative à l'Assemblée natio-

57 Et pour l'autre par les dysfonctionnements du système électoral et le parti-pris de la bureaucratie ou de l'administration en faveur du président sortant ; pour preuve les équipes de campagne du RDPC en charge de mobiliser la population derrière le président-candidat étaient constituées dans sa grande majorité de fonctionnaires pour la plupart occupant des fonctions de responsabilités supérieures ou égales à celle de chef de service. Voir la liste dans *L'Action*, n°492 du 24 septembre 2004.

58 Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès

59 Mouvement pour la Défense de la République.

60 Alliance Nationale pour la Démocratie et le Progrès.

61 Union des Populations du Cameroun, tendance Kodock

62 J.F. Wandji K., « Les enseignements et perspective de l'élection présidentielle du 11 octobre 2004 au Cameroun », in *Revue Juridique et Politique des Etats francophones*, Paris, Juris Africa, n°3, 2005, p.344.

63 Contre 2,93% pour Ni John Fru Ndi, 2,93% pour Adamou Ndam Njoya, 2,76% pour Garga Haman Adji.

64 Contre 3,6% pour Ni John Fru Ndi, 3,02% pour Adamou Ndam Njoya et 1,94% pour Garga Haman.

65 Contre 32,71% pour Fru Ndi, 2,23% pour Ndam Njoya et 1,98% pour Garga Haman.

nale (88 sièges sur 180 contre 68 pour l'UNDP, 18 pour l'UPC-K et 6 pour le MDR), insuffisante de ce fait à soutenir les projets ou l'action présidentielle dans un contexte de forte opposition de la rue et des partis politiques nouvellement légalisés à l'omnipotence présidentielle. L'équilibre gouvernemental ou sa stabilité a semblé dépendre de cette conjoncture politique qui elle-même a eu des effets sur l'étendue de l'autonomie présidentielle en matière de choix des membres du Gouvernement.

On le voit, dans l'une et l'autre consultations, les enjeux de la coalition diffèrent, mais aboutissent à la même contrainte pour le chef de l'État, c'est-à-dire que le choix présidentiel des membres du Gouvernement est partiellement déterminé par la nécessité de récompenser des alliés : d'une part c'est le MDR pour les législatives du 1^e mars 1992 et Dakole Daïssala son chef de file fait son entrée au Gouvernement en tant que ministre d'Etat chargé des Postes et Télécommunications⁶⁶ ;

d'autre part, les chefs de file des partis politiques ayant appelé à voter Paul Biya à la présidentielle du 11 octobre 2004 ont eux aussi été nommés au Gouvernement et pour les citer, Bello Bouba Maïgari de l'UNDP en tant que ministre d'Etat chargé des Postes et Télécommunications, Augustin Frédéric Kodock de l'UPC-K, comme ministre d'Etat chargé de la Planification, de la Programmation, du Développement et de l'Aménagement du territoire, Dakole Daïssala du MDR en tant que ministre des Transports et Hamadou Moustapha de l'ANDP comme ministre chargé de mission à la présidence⁶⁷. Dans les deux cas de figure, le parti dominant, le RDPC en est sorti, certes le mieux loti mais la place du ou de ses partenaires a tenu compte de leur poids électoral réel ou supposé (UNDP, UPC-K, MDR, ANDP)⁶⁸ ou a répondu à sa capacité de nuisance ou à susciter la cohésion au sein de l'Assemblée nationale (MDR avec 6 députés en 1992, nombre suffisant pour donner au RDPC la majorité absolue).

66 Décret n°92/073 du 9 avril 1992 portant nomination des membres du Gouvernement.

67 Décret n°2004/322 du 8 décembre 2004 portant formation du Gouvernement.

68 Aux élections du 30 juin 2002 précédant la présidentielle, l'UNDP s'en était sortie avec un député contre 3 pour l'UPC-k. Cf. *Portrait des députés*, 7^e législature 2002-2007, République du Cameroun, Ydé, Publication du cabinet du P.A.N., 15 mai 2005, p.37. De plus, Bello Bouba Maïgari reste crédité depuis l'élection présidentielle du 11 octobre 1992 d'un capital d'influence et d'une assise populaire qui atteint 19,21% au niveau national. Cf. Arrêt n°1/PE/92-93 du 23 octobre 1992 rendu par la Cour suprême.

B. Un gouvernement d'unité et d'équilibre régional

Si l'on retient cette disposition constitutionnelle suivant laquelle la souveraineté nationale appartient au peuple camerounais tout entier (art. 2, Constitution), le mandat impératif ne trouverait pas place dans le régime politique dit du Renouveau et, par conséquent, deviendrait nul pour qui serait tenté d'en exercer. Là se trouve l'explication de ce que les membres du Gouvernement doivent exercer leur fonction ou remplir leur office dans l'intérêt de la nation camerounaise qui ne se divise pas. Pourtant une pratique dans la répartition des postes ministériels est depuis « ancrée dans les mœurs camerounais comme un principe de gouvernement »⁶⁹ qui amène le Président de la République à veiller de manière systématique à ce que la configuration du Gouvernement respecte un certain nombre d'équilibre et qui en définitive, réduit sur un plan socio-culturel sa marge de manœuvre. C'est ce qui a été baptisé la politique d'unité et d'équilibre régional.

Au moins deux raisons peuvent être évoquées au titre de justification à cette manière de procéder : d'une part, la coexistence de communautés disparates dans l'espace national, c'est-

à-dire plus de 200 ethnies que l'on a schématiquement ou par simplification administrative réparties d'abord en sept provinces, ensuite en dix régions plus ou moins cohérentes socio-culturellement ; d'autre part, la faible implantation de la culture démocratique due justement à la persistance des reflexes d'un passé politique monolithique où les différents gouvernements ont assuré de façon invariable la représentation des principaux groupes sociologiques du pays comme piliers de la stabilité du régime politique. « L'équilibre géopolitique global à la fin du régime Ahidjo se réalise alors dans le rapport suivant : Centre-sud : 8, Nord :7, Ouest :5, Nord-Ouest :4, Sud-Ouest :3, Littoral : 2, Est :2 » (Ngayap, P.F., *op. cit.*, p. 71) et qui reflète à peu de chose près l'équilibre démographique national (*Ibid*, p.72).

Ceci étant, sur le plan socio-culturel le jeu des contraintes présidentielles est double : il est d'une part *macro-culturel* : respect de la dualité nationale Nord-Sud ou anglophone-francophone. Il est d'autre part *micro-culturel* et concerne les équilibres ethniques ou régionaux, les deux approches sociologiques étant perçues comme des cadres favorables à la production et à la reproduction d'éléments d'identification ou de

69 J. Ph. Nguemegne, « Le ministre Camerounais de la IVe République, plus servant que seigneur », *Juridic Périodique*, n°36, octobre-novembre-décembre 1998, p.65.

différences psychologiques, spirituelles, artistiques, culturelles et (dans une moindre mesure) physiques susceptibles d'être exploités comme critère de confrontation ou de complémentarité⁷⁰.

Un regard jeté sur la composition du Gouvernement sous le Renouveau laisse à voir qu'il a pour premier socle l'équilibre macro-culturel. En ce sens, en 1982, puisque la présidence de République échoit à un originaire du Sud chrétien (Paul Biya) dans un contexte de parti unique en remplacement d'un originaire du Nord musulman (Ahmadou Ahidjo), cette position entraîne une inversion de la configuration pour faire du Premier ministre un homme du Nord (Bello Bouba Maïgari du 6 nov. 1982⁷¹ au 23 août 1983, puis Sadou Hayatou du 26 avril 1991⁷² au 9 avril 92), la présidence de l'Assemblée nationale revenant traditionnellement à un anglophone depuis juin 1973 jusqu'aux premières heures

du multipartisme en mars 1992 (S. Tandeng Muna puis Fonka Shang Lawrence). Le multipartisme a substitué à cette perspective géographique plus ou moins confessionnelle la dualité linguistique anglophone-franco-phonie comme principe d'équilibre et comme enjeu principal de l'unité du pays et de la stabilité gouvernementale : le Président de la République étant franco-phonie, les différents Premiers ministres (Simon Achidi Achu⁷³, Peter Mafany Musongué⁷⁴, Inoni Ephreim⁷⁵) ont été anglophones y compris l'actuel (Philemon Yang⁷⁶) du fait plus que probablement de la présence dans cette partie du territoire du principal parti politique de l'opposition (le SDF ou Social Democratic Front) et des velléités sécessionnistes qui s'y sont affirmées à la faveur de la démocratisation⁷⁷.

Ce socle se combine avec le second qui est la recherche des équilibres micro-culturels com-

70 En ce sens A. Kayo Sikombe, « L'ethnicité en Afrique : l'instrumentalisation des ethnies dans le processus de construction de l'Etat au Cameroun. », *Juridis Périodique*, n°50, Avril-Mai-Juin 2002, p.71

71 Décret (collectif) n°82-560 du 6 novembre 1982.

72 Décret (individuel) n°91/212 du 26 avril 1991.

73 Décret (individuel) n°92/068 du 09 avril 1992.

74 Décret (individuel) n°96/202 du 19 septembre 1996.

75 Décret n°2004/321 du 8 décembre 2004 portant nomination d'un Premier ministre, chef du Gouvernement.

76 Décret n°2009/222 du 30 juin 2009, puis n°2011/409 du 09 décembre 2011 portant nomination d'un Premier ministre, chef du Gouvernement.

77 J. Njoya, « La constitutionnalisation des droits des minorités au Cameroun : usages politiques du droit et phobie du séparatisme », *Juridis Périodique*, n°37, Janvier-Février-Mars 1999, p.45

me contrainte sociologique au pouvoir de nomination du Président de la République, l'origine ethnique demeurant une *variable prédictive* du choix des membres du Gouvernement. Les différents gouvernements du Renouveau représentent en effet dans sa composition l'ensemble du territoire national et la présence au sein de l'équipe ministérielle est perçue par l'opinion publique nationale comme le signe de la prise en compte de la région d'origine du membre dans le projet national. Le membre du Gouvernement est de ce point de vue intégré dans le champ politique comme élément d'adhésion d'une région au pouvoir. Sous peine de compromettre la prégnance de son autorité, le Président de la République ne doit donc pas mécontenter une quelconque composante de la population qui peut se sentir exclue du projet présidentiel si elle est oubliée dans le choix des membres du Gouvernement ; à un point tel que chaque mouvement ministériel opère des sorties et des entrées qui le plus souvent s'annulent ou se compensent. Pour susciter l'adhésion du lecteur, on peut rapporter ici les propos de M. Roger Melingui en direction des populations Mvele du Nyong et Mfoumou (régions Centre-Sud) après sa

nomination à l'office de ministre des finances, propos selon lesquels « vous avez désormais un des vôtres au Gouvernement »⁷⁸ ; plus significatif encore sont les mots du représentant de tous les ressortissants du Koupé Manengouba (département du Moungo dans le Littoral) à l'endroit de M. Ebong Ngole suivant lesquels « on t'a choisi pour nous représenter dans le Gouvernement »⁷⁹.

Mais une analyse plus poussée peut amener à relativiser cet équilibre parce que les ministères ne se valent pas en effet, ce qui est susceptible d'établir dans les faits une hiérarchie entre les ministres. L'importance hiérarchique d'un ministère dépendrait alors de son impact ou de son influence dans la conduite de l'Etat. Sa prise en compte amène à distinguer les ministères régaliens ou de souveraineté (Justice, Administration territoriale, Economie et finances, Relations extérieures, Défense nationale) des autres pour constater qu'il en existe moins que le nombre de régions du pays même à les réduire à de grands ensembles sociolinguistiques plus ou moins cohérents à savoir le Grand Nord (Extrême nord, Nord, Adamaoua), le Grand sud (Centre, Sud, Est), le Littoral, le Nord-Ouest, le Sud-

78 Cf. Discours de Roger Melingui, *Journal télévisé en français (JTF)*, 26/09 94, cité par J. Ph. Nguemegne, op. cit., p.67.

79 Cité par J. Ph. Nguemegne, op. cit., p.67

Ouest et l'Ouest (soit six contre cinq). Ce déséquilibre peut être compensé cependant par le titre individuel de ministre d'Etat à même d'être octroyé à un membre du Gouvernement malgré le poids relatif de son office ; seulement il peut être opposé à cette réflexion le fait que « la qualité de ministre d'Etat constitue surtout une mention honorifique » (Champeil-Desplats , op cit., p.58) qui relève plus des

pilliers-symboles ou d'une hiérarchie symbolique que d'une hiérarchie réelle entre les ministères. Mais le peuple camerounais qui affectionne les remaniements ministériels semble dans sa majorité se satisfaire du symbole que de tout autre considération dans la formation du Gouvernement et de ce point de vue, une présence lui est préférable à rien d'autre, fût-elle à un strapontin de ministère.

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

Les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et la mutation structurelle des formes de la participation politique.

153

Par
Jean Claude ATANGANA*

* Docteur Nouveau Régime en science politique, Assistant à la FSJP/Université Yaoundé II Soa, **membre du GREPDA (Groupe de recherches sur le parlementarisme et la démocratie en Afrique)**

Il n'est pas aisé de définir ou d'appréhender la notion de TIC. Il convient d'en donner une caractérisation exhaustive afin d'en saisir le sens. Ainsi, après l'invention de l'écriture et l'avènement de l'imprimerie, les premiers jalons vers une société de l'information ont été marqués par le télégraphe électronique, puis le téléphone et la radiotéléphonie, alors que la télévision, le minitel et l'internet, puis la télécommunication mobile et le G.P.S. ont associé l'image au texte et à la parole sans fil. L'internet et la télévision deviennent accessibles sur le téléphone portable qui devient en même temps un appareil photo. Le rapprochement de l'informatique et des télécommunications dans la dernière décennie du 20^e siècle, quant à lui a bénéficié de la miniaturisation des composants permettant de produire des appareils multifonctionnels.

Le concept des technologies de l'information et de la communication fait ressortir deux caractéristiques typiques :

son évocation fréquente dans les débats contemporains et le caractère flou de sa définition sémantique ; l'on peut par exemple constater que le terme technologie signifiant étude ou discours sur la technique est utilisé à la place du vocable de technique, plus exact.

Parmi les éléments des TIC, Internet¹ occupe une place privilégiée. Il s'agit d'un regroupement d'ordinateurs dans un réseau mondial d'échanges de données. Le Web perçu comme un média des masses, le succès des blogs, des Wikis ou technologies Peer to Peer confèrent aux TIC une dimension sociétale ; et de nombreux chercheurs parlent « d'hyper-information » pour souligner l'impact anthropologique des TIC. Certains hommes d'Etat ont même été élus grâce à cette nouveauté, que sont les TIC. Bill Clinton était alors le « premier chef d'Etat à avoir été élu grâce à la puissance métaphorique d'internet »² ; tout comme à une autre

1 A. Dufour, *Internet*, collection Que sais-je. Paris, PUF, 1997, P. 47

On peut aussi lire J. Colombain, *Internet*, éd. Milan, Toulouse, 1998, P.

2 François Henri de Virieu, in *le monde* du 08/1/1996, « Clinton et la Politique ».

époque, Kennedy avait été le 1^{er} chef d'Etat élu grâce à la puissance d'un outil de communication alors nouveau : la télévision.

Aujourd'hui, les TIC rassemblent des ressources nécessaires pour manipuler de l'information et particulièrement les ordinateurs, les programmes et les réseaux nécessaires, pour la conversion, la stocker, la gérer, la transmettre et la retrouver. Ils peuvent être regroupés dans les secteurs aussi divers que l'équipement informatique, les serveurs, le matériel informatique, la microélectronique, les télécommunications, les réseaux informatiques...

Au regard des développements ci-dessus décrits, il apparaît que les TIC représentent une révolution sociale dont les effets se manifestent dans les secteurs aussi divers que l'économie, la santé, l'éducation, la politique... d'ailleurs, leur nouvelle appellation semble en dire long : les réseaux sociaux.

Quels enjeux les TIC représentent-ils dans les sciences politiques modernes ? peut-on encore mener les activités politiques de la même façon à l'air des réseaux sociaux ? Les citoyens vont-ils toujours prendre part aux affaires politiques de la même façon

qu'avant ? L'ensemble de ces interrogations constitue l'intérêt qu'il y a à réfléchir sur la relation entre l'avènement des TIC ou réseaux sociaux et la politique.

Notre position est que les TIC entraînent une mutation structurelle des formes de la participation politique et qu'ils viennent redonner du relief à la notion de société civile. La déclinaison argumentée et épistémique de cette position s'appuie sur la théorie des réseaux sociaux « social network » défendue par John Barnes³, anthropologue et ancien membre du département d'anthropologie de Manchester. En effet Barnes distingue trois champs sociaux qui organisent socialement une communauté : le premier à base territoriale, comprend les unités administratives et les associations volontaires ; il correspond à l'organisation politique et se caractérise par une certaine hiérarchie et par une grande stabilité ; le 2nd correspond au système industriel essentiellement organisé autour de la pêche ; enfin le troisième champ social, sans frontières bien définies, désigne l'ensemble des relations informelles entre individus formellement égaux, connaissances, amis, voisins ou parents. C'est cette troisième dimension traversant les deux premières qui nous intéresse dans cet article. En effet, Barnes formule un certain

3 Barnes J. A, 1954, « Class and committees in a Norwegian Island Parish », *Human relations*, 7, p.39-58.

nombre d'intentions ou d'hypothèses sur les propriétés structurales significatives des réseaux étudiés ; il constate une forme de transitivité dans les relations humaines ; ainsi lorsqu'un individu A a une relation avec un individu B et avec un individu C, il est plus probable que B et C soient aussi en relation.

Il remarque aussi qu'au sein de la population de cette île norvégienne qu'il observe, tous les individus peuvent être indirectement reliés entre eux par une chaîne comportant des relations d'interconnaissance. Et il ajoute que le réseau des relations informelles ainsi formé parcourt l'ensemble de la société et ne s'arrête pas aux frontières de la paroisse. Il relie les habitants de Bremnes à leurs parents et amis habitant dans d'autres paroisses autant qu'il les lie les uns aux autres à l'intérieur de la paroisse. Il conclut que l'ensemble de la population est pris dans un filet serré (emmeshed in a close Web) de parenté et d'amitié qui non seulement lie les uns aux autres tous les habitants de l'île, mais qui les relie aussi à leurs parents et amis dispersés dans toute la Norvège et effectivement à travers toute la planète.

Ces propriétés structurales

faites de transitivité, d'interconnaissance et de réseautage sont transférables mutatis mutandis aux TIC. Elles sont aussi en étroite relation avec le point de vue de Jürgen Habermas⁴ sur la nécessité d'avoir un espace public dynamique ; la notion de réseau est même associée chez lui à celle d'agenda. Ici l'espace public est espace de liberté et d'authenticité qui transcende les frontières et les obstacles socioculturels et qui de ce fait favorise le lien social et la mobilisation collective.

Notre article a pour cadre d'expérimentation les pays arabes qui viennent de connaître le phénomène qualifié de « printemps arabe ». Les faits y sont puisés pour étayer notre démonstration. Dans cette région, les TIC semblent avoir joué un rôle déterminant quant à la catalysation ; à la dissémination des idées révolutionnaires à l'ensemble de la population : des images téléchargées à partir des téléphones portables, ont été transférées sur Internet, via des blogs, des mailing lists, des fora, des twitts⁵... et l'information politique, facteur de politisation politique des masses a atteint sa cible sans qu'il ait été besoin de mobiliser les formes classiques de représentation et/ou de participation politique. En effet les populations

4 Jürgen Habermas, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1992, P 223

5 F. Granjon, *l'Internet militant - mouvement social et usage des réseaux télématiques*, Rennes, Apogées, 2001, p. 20

n'avaient pas besoin de meetings politiques classiques, de conférences – débats, de rencontres partisans ; bref les « professionnels de la politique » c'est-à-dire les maires, députés et autres élus locaux ; point n'a été besoin non plus d'attendre un leader charismatique pour que le peuple se lève comme un seul homme. C'est en cela qu'il y a mutation.

Nous posons à la lumière de la théorie des réseaux sociaux et des faits tirés de la Tunisie et de l'Égypte que, d'une part les technologies de l'information et de la communication apportent de nouveaux modes de participation politique (I) et induisent un renouveau du concept de société civile, d'autre part (II).

I- Les TIC Vectrices de la nouvelle forme de participation politique

Les pays arabes qui viennent de connaître des révolutions, des soulèvements internes, sont le terrain d'expérimentation en Afrique, de la démocratie électronique : celle-ci se caractérise par l'utilisation de l'outil Internet par les citoyens aux fins de participation au jeu politique ; dès lors, il faut comprendre d'une part quel est le *modus operandi* d'Internet et comment son usage a transformé les pays arabes d'Afrique : Tunisie et Égypte.

A/ Le *modus operandi* d'Internet

Dans une étude conduite par Norris⁶, les internautes tendent

à s'engager davantage en politique, à être plus radicaux sur les questions sociales, plus conservateurs sur les questions économiques et plus post-matérialistes que les autres. Il convient par conséquent d'étudier les usages politiques des TIC.

A1/ Les sites WEB et les Blogs

Ils constituent l'élément central de la participation politique sur Internet, et la plupart des organisations politiques modernes disposent aujourd'hui d'une telle vitrine virtuelle, ainsi qu'en témoigne une démarche d'identification de ces dernières⁷

6 Norris p. 2000, *The virtuous circle: political communications in post-industrial societies*, N.Y., Cambridge University Press.

7 Fabienne Greffet, in Andolfatto, D. Greffet, F. Olivier (sous la Dir), *Les partis politiques : quelles perspectives ?* Paris, l'Harmattan, 2001, p.15.

en France. L'étude se base sur la liste des organisations autorisées à percevoir une aide publique, au titre de la loi relative à la transparence de la vie politique⁸.

Notons que les débuts de l'Internet politique, du moins au niveau des partis ont été difficiles : « pour certaines têtes de liste, Internet était un gadget, souligne Philippe, Chargé du contenu du site de Philippe Seguin⁹. Quelqu'un lui aurait d'ailleurs dit qu'il vaut mieux un bon tract qu'un petit clic »¹⁰. En fait, à part quelques exceptions notables comme André Santini, Président de la Région d'Ile de France, le véritable engouement des hommes politiques pour Internet ne vient pas spécialement de leur fait, mais plutôt des sympathisants qui ont réussi à démontrer les capacités de ce média aux candidats : « militants anonymes pour la plupart, non candidats ou en position inéligible, familiers du WEB de par leur profession, ceux-ci se sont pourtant fortement investis ; quitte à bousculer un peu leurs états-majors ». Fabien Granjon¹¹ les décrit comme une « avant-garde éclairée, très à l'aise avec les nouvelles tech-

nologies, parfois du fait de leurs professions, et très active au sein des mouvements ».

Aujourd'hui l'utilisation d'internet commence à rentrer dans les mœurs. Le nombre de sites se multiplie ; alors que le portail France-élections. net en recensait 340 en France en Mars 2001, ce nombre est aujourd'hui démultiplié¹².

A l'approche des élections municipales françaises de 2001, plusieurs initiatives concurrentes ont vu le jour : des portails généralistes comme WWW. Quielire.com, lancé par un élu lyonnais et qui propose à tous les candidats aux municipales, quelle que soit leur étiquette politique de créer et d'héberger pour eux une page personnelle, moyennant un abonnement forfaitaire pour la durée de la campagne ; WWW.politique.org qui propose gratuitement aux candidats de tous bords une page personnelle avec nom de domaine et adresse e-mail inclus et semble espérer une rentabilité économique via un service de fourniture de sites Internet de campagne clefs en main ; WWW.candidat.e-com

8 Décret n°2000-166 du 28/02/2000, Journal officiel français du 1^{er}/03/2000.

9 Edition numérique du journal *le Monde*, 14 Avril 2001.

10 Ibidem.

11 F. Granjon, *l'internet militant - mouvement social et usage des réseaux télématiques*, rennes, édition Apogées, 2001, p.28.

12 J. Karsz, *la communication politique partisane sur Internet en France*, Paris, Institut français de presse, 2001, p.43.

qui, à la différence des deux portails précédents, n'héberge pas de pages de présentation des candidats mais référence les sites existants et offre un bouquet de liens vers eux ; ou encore WWW.francepolitique.com et WWW.la-france-électorale.com.

Des portails géographiquement localisés comme www.mairie-de-paris.com qui présentent l'ensemble des candidats officiellement déclarés à l'élection municipale parisienne, avec forums de discussions thématiques et la promesse de chats en ligne avec les candidats.

Ce foisonnement d'initiatives témoigne à la fois du potentiel assigné à l'Internet politique et des incertitudes sur les modèles économiques et politiques qui s'avèreront gagnants : ces sites rapportent à leurs propriétaires des revenus parfois intéressants grâce à des bandeaux publicitaires.

On peut supposer que tous ces sites contribuent à éclairer le choix de l'électeur, même s'il faut redouter à l'avance certaines dérives, en termes de désinformation et de manipulation, pour induire sournoisement l'électeur quel courant politique choisir. Ceci n'améliorerait certainement

pas la qualité du web politique, dont il conviendrait de dire en ce temps là qu'il s'agit d'un « véritable bazar électronique »¹³.

La participation politique sur Internet, n'est pas l'apanage des partis politiques ; il arrive souvent que des particuliers, qu'ils soient pour ou contre quelque chose, créent leurs sites web, uniquement dans ce but : il y a ainsi des sites créés par des particuliers en réaction à une organisation ou une entreprise, et qui se servent alors du net pour exprimer leur mécontentement, c'est le cas par exemple des ingénieurs d'une grande entreprise française de jeux vidéos UBI SOFT¹⁴, qui en 1998, lancent un site clandestin UBI FREE¹⁵, dans lequel, ils dénoncent les conditions de travail et notamment le bâillonnement des syndicats qui règnent au sein de l'entreprise. La direction générale de UBI Soft, ayant finalement accédé à certaines des revendications des employés, acceptent de fermer ce site en 1999.

Nous pouvons retenir que les sites web sont des plates formes de communication et d'échange des messages en ligne. Ils sont censés éclairer le citoyen électeur, en lui proposant des coups de projecteur sur l'actualité, des

13 T. vedel, « l'internet et la démocratie », in les cahiers français, *la documentation française*, n°295, p.17.

14 <http://www.ubi.com/fr>

15 <http://www.multimania.com/ubifree>

analyses, des programmes et autres revues de presse. Mais ce ne sont pas des seuls outils de participation politique, il y a aussi des groupes de discussion et le chat. Les listes de diffusion et le courrier électronique.

A₂/ Les autres outils de participation politique

Comme autrefois la radio et la télévision, Internet a déjà commencé à faire muter la participation politique. Il ne s'agit pas ou plus de quelques internautes passifs et ébahis devant le rêve de la démocratie électronique, des citoyens se constituent à travers les listes de diffusion et les forums, en communautés civiques virtuelles, éphémères ou durables, autour d'une cause ou d'un objectif.

Groupes de discussion, chats et/ou twitts relèvent tous trois, d'une volonté de participation, mais il existe tout de même des différences notables entre ces trois formes. Les listes de diffusion quant à elles obéissent à une autre logique. Les groupes de discussion, constituent tout d'abord un élément important et en plein essor du WEB. Chaque news group, leur autre appellation, est un espace dans lequel se déroule des discussions relatives

au thème du groupe. Ces thèmes sont extrêmement variés puisque tout un chacun a la possibilité ; à l'image des utilisateurs des « chatrooms », de créer un nouveau groupe. Lorsque l'on sait que Usenet, le service qui donne accès à ces groupes de discussion, gère environ 150.000 messages postés quotidiennement sur plus de 50.000 groupes, on comprend que l'on estime le volume transitant sur Usenet à 20% du trafic total d'internet. Autrement dit, pour 100 mégas téléchargés ou "uploadés"¹⁶ sur internet, environ 20 mégas correspondent à des messages postés ou lus sur Usenet. Pour s'y retrouver, chaque groupe possède un nom, qui en donne la description. Il existe notamment des groupes régionaux, réservés aux internautes de tel ou tel espace géographique (fr. pour France, UK. Pour la Grande-Bretagne...). En principe, ces groupes sont réservés aux messages respectant la langue indiquée, mais pas la nationalité de l'internaute. Les newsgroups permettent aux citoyens de discuter ensemble des sujets politiques qui les préoccupent. Ce genre de canal reste cependant en marge du jeu politique « officiel » : on peut penser que les élus n'assistent pas à ces discussions, ni en tant que spectateurs, et encore moins en tant que participants,

16 Anglicisme sans traduction française satisfaisante : action de transférer des fichiers de son ordinateur vers un site Web.

les plaintes et propositions qui y sont faites par les internautes ne trouvent vraisemblablement pas d'écho à leurs oreilles, du moins par ce biais.

Le chat et le twitt quant à eux, ne sont que la forme évoluée de ce que l'on pouvait trouver comme messageries sur le minitel dans les années 1980. Selon le site Securinet.free.fr, ces termes désignent toutes applications qui permettent à différents internautes de dialoguer en direct, dans un interface qui peut-être un logiciel ou une page Web. Concrètement, des messages qui s'affichent en temps réel, défilent sur l'écran, auxquels tous les utilisateurs connectés peuvent répondre. Il s'agit notamment de logiciel comme Internet Relay chat¹⁷ (IRC) ou relais internet du bavardage. Il s'agit en fait d'un protocole conçu pour dialoguer à plusieurs sur des serveurs spécifiques en temps réel.

Lorsqu'il s'agit de pages web, la procédure est très simple : les internautes se retrouvent sur des sites spécialisés ou disposant d'un espace réservé à cela, choisissent un salon (room) et peuvent participer aux débats en cours ou lancer un nouveau sujet.

Les salons ou chat politique donnent souvent lieu à des dis-

cussions parfois houleuses et atteignent rarement des niveaux élevés, ils virent parfois au pugilat verbal. L'anonymat d'internet, en déresponsabilisant l'utilisateur, contribue indiscutablement à ce phénomène, puisque chacun se veut libre de dire des choses qu'il aurait tues ailleurs. Un autre facteur qui contribue au bas niveau des discussions par chat, c'est la vitesse de transmission demandant toujours une réponse immédiate, qui ne laisse pas toujours la place à la réflexion ; il faut répondre avec répartie, avec un style d'écriture incisif.

Les autres outils de participation politique sont les listes de diffusion et les mails. Une liste de diffusion est une liste d'adresses électroniques à laquelle est envoyée un même mail ou courrier électronique. Les groupes politiques américains ont depuis longtemps intégré les mailing Lists dans leurs méthodes de communication. Ainsi, les sites démocrate et républicain proposent de s'abonner à de telles listes, ou d'y abonner un ami, la procédure consiste en ce qu'à partir du site qu'il fréquente, l'internaute rentre son adresse e-mail ou celle d'un ami dans un petit cadre réservé à cet effet ; presque immédiatement, le nouvel abonné recevra un message de confirmation de son inscription. Par la suite,

¹⁷ Système inventé en 1988 par le finlandais Jarkko oikarinen.

l'abonné recevra régulièrement des courriers en provenance du site concerné.

Cette nouvelle forme de participation politique semble être essentiellement pour les hommes politiques, qui se précipitent dans la création des sites web de campagne, dans le but de « collecter des adresses électroniques »¹⁸, certes un carnet d'adresses e-mails de destinataires susceptibles de lire le message envoyé s'avère précieux pour un candidat à une élection ou pour un acteur politique tout court. Cependant, l'usage des listes de diffusion reste confronté à une difficulté majeure : le refus des internautes à donner leurs adresses e-mail, par crainte du « spamming ». On appelle ainsi la pratique qui consiste à engorger une adresse personnelle ou un site en y envoyant un très important volume de messages non sollicités. Quand on sait que chaque boîte e-mail ne peut contenir qu'une certaine quantité de messages en fonction de sa taille, il est évident qu'une victime de spamming peut-être empêchée d'accéder à son courrier si les « spams » prennent une ampleur suffisante. Durant l'année 2000, ce sont 53,6 milliards de mails

non sollicités qui ont été reçus par les seuls américains.

Notons cependant que le nombre d'abonnés à des listes de diffusion augmente sensiblement, certainement parce que les internautes, maîtrisant de mieux en mieux le média, esquivent la difficulté et se prémunissent des « spams », en se créant plusieurs adresses.

Qu'en est-il du mail ou courrier électronique ?

Il s'agit des courriers électroniques échangés entre un internaute et un candidat ou un élu, et non ceux qui concernent les webmasters des sites. Parfois, cependant, la différence est ténue entre ces destinataires, lorsque par exemple un candidat est également le webmaster de son site. De même, les webmasters des petits partis sont très souvent des militants bénévoles du parti. Ils sont donc à même de répondre à la majorité des questions posées. Deux exemples pour étayer ces propos : le groupe de webmasters du site du parti d'Arlette Laguiller, Lutte ouvrière, prétend répondre lui-même à la grande majorité des questions d'ordre politique qui sont posées par les internautes. A l'inverse, le site du Rassemble-

18 Elisabeth Lulin, *Partis politiques et campagnes électorales à l'heure d'Internet*, Paris, Paradigmes et cetera, 2000, p.50, on peut aussi lire, *Les partis politiques et Internet* de Jérôme Pozzo, Carole Chabannes, Alexia Garrigues et Alexia Pochaga, Mémoire, IEP de Paris. Année 1996.

ment pour la République (RPR) propose à l'internaute plusieurs rubriques parmi lesquelles ce dernier doit choisir pour diriger son courrier vers le bon service ou la personne indiquée. Que dire des Pétitions on-line ?

Enfin il existe un dernier outil de participation politique dont le net est le théâtre. Il est depuis quelques années, possible de signer des pétitions en ligne. Le signataire fournit quelques renseignements en remplissant des cases optionnelles, et appose sa signature dans un cadre. Le nombre de propositions de signatures en ligne a considérablement augmenté ; et elles rencontrent parfois des succès considérables, notamment aux Etats-Unis. Le site www.ALGORELOST.org invitait par exemple les électeurs républicains à protester contre le comptage manuel des bulletins, en signant une pétition qui demandait à Clay Roberts, alors directeur de la division des élections du gouvernement de Floride, d'arrêter les opérations. En quelques jours, le site avait collecté 74.000 signatures.

Cependant, la participation politique via internet n'est pas sans danger, il existe certains risques qu'il faut circonscrire, si nous voulons assurer une participation

politique électronique viable.

A₃/ Les dérives de la cyber-participation politique

Certaines dérives entachent la participation politique à travers les TICS ; il existe des techniques qui empêchent cette participation d'avoir lieu : le siège, l'empoisonnement et les détournements.

Par siège et empoisonnement, nous désignons deux formes d'actions violentes, quoique virtuelles qui nuisent à la participation politique en ligne : le « hacking » et les virus informatiques.

Le hacking¹⁹ est un accès par effraction à un système informatique, en vue d'en modifier ou d'en subtiliser des informations. Il peut avoir plusieurs buts : relever un challenge personnel, prouver l'insécurité d'un système, récupérer des informations ou modifier le système.

Le hacking est différent du piratage qui fait intervenir un individu qui va « contourner ou détruire les protections d'un logiciel, d'un ordinateur ou d'un réseau informatique »²⁰. Le pirate (Cracker en anglais) utilise ses connaissances dans des buts de destruction ou d'appropriation

19 P. Bancal, *Hackers et Pirates sur internet*, Strasbourg, édition Desmaret, 2001, p. 37

20 « Le vocabulaire de l'informatique et de l'Internet », in *Le Journal officiel* du 16 mars 1999.

de biens informatiques que sont les pages web, les logiciels, les fichiers personnels... qu'en est-il des virus informatiques ?

Les virus informatiques sont des fichiers qui causent des dommages irréversibles aux ordinateurs qu'ils infectent. Ces dommages peuvent détruire ou altérer les autres fichiers présents dans l'ordinateur, en lançant un reformatage du disque dur ou en supprimant certains fichiers – systèmes de l'ordinateur, rendant impossible l'accès des pans entiers du disque dur. Certains virus, plus perfectionnés, attaquent le matériel lui-même, on parle alors de virus hardware ; un tel virus pourra donner à l'ordinateur l'instruction de très rapidement changer la résolution du moniteur d'un extrême à l'autre²¹ indéfiniment, ce qui rendra le poste inutilisable. De même, un virus peut amener l'ordinateur à accéder de manière répétée à un certain secteur du disque dur jusqu'à le détériorer, ou à dépasser les limites raisonnables de l'overclocking²², ce qui peut abîmer la carte mère.

A côté des virus informatiques, il y a des détournements de sites ou d'adresse e-mail et des

détournements de publicité.

L'exemple le plus célèbre de détournement de site, également appelé cybersquatting, est celui de Georges W. Bush, victime d'un internaute qui, ayant légalement acheté le nom de domaine www.gwbush.com et n'ayant pas réussi à le rendre à l'organisation de campagne républicaine, laquelle ne voulait pas dépenser pour cela la somme de 350.000 dollars qu'il réclamait, a monté un site parodique anti-bush.

En France, Edouard Balladur, éphémère candidat à la municipale de Paris, avait commis l'imprudence d'annoncer la création d'un site émancipezparis.com, avant d'avoir effectivement réservé le nom de domaine. Résultat, le patron d'une webagency parisienne avait immédiatement déposé le nom, puis l'avait rétrocédé au candidat dont il avait ensuite réalisé le site, s'assurant au passage une belle publicité.

Le développement de l'informatique et l'apparition de logiciels de retouches d'image facilement compréhensibles et à des prix abordables pour tous, ont permis à tous les internautes qui le souhaiteraient de laisser libre

21 Les moniteurs d'ordinateur supportent plusieurs résolutions, parmi lesquelles l'utilisateur peut choisir ; cependant, changer de résolution très fréquemment est dommageable pour le moniteur et peut entraîner son dysfonctionnement.

22 L'overclocking est une procédure Bios permettant d'accélérer la cadence d'horloge mesurée en hertz, du processeur, afin de rendre l'ordinateur plus rapide et plus performant.

cours à leur imagination pour parodier les publicités politiques.

Après avoir décliné les nouvelles formes ou les nouveaux modes de participation politique induit par les Tic, l'on doit maintenant aborder la question de leur articulation avec les mouvements de protestations politique baptisés le printemps arabe.

B/ Le rôle des Tic dans les révolutions arabes

Le mouvement contestataire qui est intervenu dans les pays arabes d'Afrique, tels que l'Égypte et la Tunisie et qui a abouti au renversement des Présidents et de leurs gouvernements ou à l'amorce de réformes politiques, a été soutenu et amplifié par les Tic ou les réseaux sociaux. Ceux-ci sont considérés comme une « réponse aux frustrations démocratiques »²³. Il convient de démontrer quelle a été la contribution réelle des médias sociaux ou des réseaux sociaux, ou encore des Tic aux mouvements contestataires de ces pays.

En Égypte, les premières manifestations du 25 janvier 2011 ont été organisées lors de la

journée nationale de la police, afin de dénoncer les actions sans foi, ni loi des forces de sécurité du pays, en particulier la torture devenue courante depuis l'arrivée au ministère de l'Intérieur d'Habbib el-Adli. L'organisation de ces manifestations a été attribuée aussi bien au Mouvement du 06 Avril 2011, qui avait débuté sous la forme d'un groupe Facebook baptisé « Nous sommes tous des Khaled Siad », ainsi nommé en hommage à un jeune homme d'Alexandrie tué par la police en juin 2010. De nombreuses analyses du rôle des médias sociaux dans la révolution égyptienne commencent soit au moment de la fondation du Mouvement du 6 Avril en 2008 au moment de la création du groupe Facebook « Nous sommes tous les Khaled Saïd ». Ces deux mouvements, certes importants, sont en fait venus s'ajouter à une base de protestation établie depuis des années par des activités numériques²⁴. Sans leurs apports initiaux pour amener la question de la torture dans la sphère publique, la mort de Khaled Saïd n'aurait pas comme la même résonance, encore moins pu déclencher un soulèvement national. D'abord concentré autour de

23 David M. Faris, « La révolte en réseau, le « printemps arabe » et les médias sociaux », *Politique étrangère*, 1, 2012, www.ladocumentationfrancaise.fr p.100, on peut aussi lire « Révolution civile et politique en Égypte. La Démocratie et son correctif » de Sarah Ben Nefissa, *Mouvement* 2011/2 N° 66, p.48-55.

24 « Internet contre l'ordre établi », in *Courrier International*, n°511 du 17 au 23 Août 2000.

blogs en Anglais comme the Arabist d'Issandr el Amrani, Sandmonkey de Mohamoud Salem ou encore 3 arabany d'Hossam el-Hamalanwy, la blogosphère égyptienne s'est rapidement étouffée avec le lancement de blogs en Arabe par Amr Gharbeia, Alaa Abdel -Fattah ou encore Wael Abbas²⁵. Abder Fattah et son épouse Manal ont créé une sorte de cercle de blogueurs, « Manal and Alaa's bit Buckets », qui a permis de soutenir l'émergence d'autres jeunes blogueurs. Cette communauté était très majoritairement basée au Caire et dans ses environs ensemble ces activistes ont fait pression sur les nouveaux journaux indépendants du pays comme AL-MASRIAL-Youm ou AL-Dustour, pour qu'ils rendent publique une série de scandales gênants pour le régime.

Le 25 octobre 2006, Malek Mustafa, Alias Malcolm X dans la blogosphère, fête l'Aïde-el-fitr avec des amis dans un quartier du Caire. Par hasard, ils sont témoins d'agressions sexuelles à l'encontre de plusieurs femmes, vraisemblablement commises par des sbires du régime habillés en civil²⁶. Le récit de ces

agressions est mis en ligne par Malek et circule à travers la blogosphère égyptienne et par e-mail. L'affaire est rapidement relayée à l'international et au bout d'une semaine, finit par apparaître dans les colonnes de journaux indépendants égyptiens comme Al-dustour. Surtout, il est possible d'établir un lien direct entre les mouvements de protestation qui font suite à cette affaire et le développement de campagnes pour les droits des femmes en Egypte, dont l'immense manifestation du 20 décembre 2011 est une illustration²⁷.

En 2007 le blogueur Wael Ablas a posté une vidéo montrant un homme Emad el-Kabir victime de torture et d'abus sexuel commis par des policiers. Cette vidéo a causé un tel scandale que les autorités ont été contraintes d'arrêter et de juger les coupables²⁸. Un autre exemple de blog est celui de Noha ATEF, «Torture in Egypte» qui rassemble des témoignages de victimes de tortures et publie les noms et les portraits des officiers responsables, N. Atef a pu lancer ce blog grâce à l'aide d'Amr Gharbeia et d'Alaa Abdel -Fattah, ce qui montre

25 C.Radsch, "Core to common place : the evolution of Egypt blogosphere", *Arab Media and society*, N°6, 2008, P 38-45

26 R-AL -Malay, "blogging for reform" *Arab Media and society*, N° 1, 2007, P 40-47

27 D. Kirkpatrick, "Mass March by Cairo women over abuse by soldiers", *The New York Times*, 20 december 2011, p.A1.

28 D.M.-Faris, *Dissent and Revolution in a Digital Age: Social media Blogging and activism in Egypt*, I.B. Tauris, Londres 2012. P. 123

bien l'importance des réseaux sociaux au sein de la blogosphère. Le gouvernement égyptien s'est largement abstenu de filtrer les activités sur Internet ou de bloquer des sites web, préférant faire emprisonner ou harceler quelques blogueurs. Ceux-ci ont poursuivi leurs activités malgré le danger. Comme l'expliquait le militant Bassem Fathy au lendemain de la révolution : « Nous utilisons Internet depuis dix ans. C'était le seul espace de liberté que nous avons »²⁹. De fait, des milliers d'internautes ont afflué vers cet espace en 2008, le nombre de blogs en Egypte était estimé à 160.000.

Ces premiers efforts d'organisation des blogueurs se sont avérés essentiels lorsque de nouveaux outils sont arrivés à la disposition de la communauté activiste. Fin 2007, alors que les Egyptiens commençaient à affluer en masse vers Facebook, on était encore loin d'imaginer que ce réseau deviendrait la plateforme privilégiée pour l'organisation de rassemblements populaires. En mars 2008, d'anciens membres de la branche jeunesse de Kefaya ont ouvert un groupe Facebook pour organiser un mouvement de solidarité envers les ouvriers

du textile de la ville d'El-Mahalla dans le delta de Nil. Le 6 Avril des grèves et des manifestations ont ainsi eu lieu. Cette date marque un tournant d'un phénomène mené et exécuté uniquement par des blogueurs, la contestation est devenue plus complète et diversifiée s'appuyant dorénavant sur les médias sociaux comme Facebook et twitter³⁰. Par ailleurs les événements du 6 Avril 2008 ont également donné naissance au Mouvement de la jeunesse, un des principaux instigateurs de la révolution du 25 janvier 2011. Dès lors, le nombre d'utilisateurs de Facebook en Egypte n'a cessé d'augmenter de 822 560 en 2008³¹ à 5 millions à la veille de la révolution et à plus de 9,3 millions au début de l'année 2012.

En juin 2010, la mort de Khaled Saïd a été l'incident de trop pour des milliers d'Egyptiens qui ne pouvaient plus supporter les tortures, emprisonnements et assassinats arbitraires. Le groupe Facebook « Nous sommes tous les Khaled Saïd » a été créé par Abdel Rahman Mounsour, journaliste et militant basé au Caire et wael Ghonim, Cadre de Google installé à Dubaï. Il a été utilisé pour organiser une série de manifestations audacieuses

29 Entretiens avec Bassem Fathy, le Caire, 20 juin 2011, cité par David M-Faris, *la Révolte en réseau : le " Printemps arabe " et les medias sociaux " p.99.*

30 D.M-Faris "Revolution without Revolutionaries? Network theory, Facebook and the Egyptian blogosphere", *Arab Media and society*, N°6,2008.

31 L.Herrera, "Egypt's Revolution 2.0: the Facebook Factor", *Jadaliyya*, 12 février 2011.

au cours de l'été et de l'automne 2010 et comptait alors des dizaines de milliers de membres³². Les administrateurs du groupe, c'est-à-dire ceux qui postent et rédigent les brèves, sont longtemps restés anonymes, mais c'est sur la page de ce groupe que les appels à manifester le 25 janvier 2011 ont commencé à circuler auprès de membres de plus en plus nombreux, jusqu'à 380.000 à la veille de la révolution.

168

L'élite des blogueurs du Caire savait très bien qu'elle ne pouvait pas à elle seule rassembler suffisamment de personnes dans la rue pour déstabiliser Moubarak, mais elle savait également qu'avec la maturation et l'expansion des réseaux sociaux, la base de volontaires et de protestataires potentiels s'élargissait également. Ces blogueurs dont beaucoup ont fait de twitter ou facebook leur plateforme principale à partir de 2008, avaient acquis un certain degré de crédibilité auprès d'une partie de la société égyptienne. Toutefois dans un pays où le taux de connexion à Internet stagnait toujours autour de 24% à la veille de la révolution³³, l'élite blogueuse restait encore largement incon-

nue en dehors des cercles d'activités du Caire. Au final, cela n'a pas eu d'importance ; ils ont capitalisé sur les réseaux forgés depuis une dizaine d'années, utilisé à plein les possibilités offertes par les plateformes technologiques et se sont associés entre eux pour encourager le plus de monde possible à descendre dans la rue. Les autres facteurs, comme le refus de l'armée de tirer sur les manifestants, la menace d'une grève pénale ou les conditions économiques difficiles, ont eu tout autant d'importance ; mais reconnaître ces facteurs à leur juste valeur ne doit pas pour autant nous faire ignorer le rôle essentiel des TIC. Parmi les éléments explicatifs de la révolte, il ne faut pas négliger non plus l'effet de contagion : un mois avant les événements du Caire, la Tunisie était entrée en ébullition.

Les TIC ont joué un rôle important dans le soulèvement³⁴ tunisien, mais pour des raisons différentes du cas égyptien. Avant décembre 2010, la Tunisie était un Etat Policier qui ne se privait pas de filtrer et de censurer Internet. Selon un rapport de 2010 de l'OPEN Net Initiative,

32 D-M-Faris, "we are all revolutionaries now : social media networks and the Egyptian revolution" in Lichtenstein Institute on self-determination, social media revolutions : all hype or New Reality, Princeton, PA, Princeton University, 2011.

33 « Internet usage statistics for Africa », Internet world stats, <http://www.internet.worldstats.com/stats1.htm>.

34 OpenNet initiative, «Tunisia : country profile », 7 Août 2009, <http://openNet/research/profiles/Tunisia>.

le régime pratiquait un filtrage intense des sites web de la censure à l'encontre des journalistes, blogueurs et militants des Droits de l'homme³⁵. En Tunisie, il n'y a pas eu de campagne pour les droits de l'homme menée par les blogueurs, pour la raison que le régime politique avait rendu difficile, voire impossible l'accès aux plateformes de blogs. Les activités numériques étaient également traquées de manière bien plus efficace dans la Tunisie de Ben Ali que dans l'Égypte de Moubarack. Lina Ben Mhenni, militante tunisienne, implique par exemple que contrairement aux militants égyptiens, les tunisiens n'avaient vraiment pas la possibilité de photographier ou filmer les forces de police ou de sécurité entraînant de commettre des exactions³⁶. Brandir un appareil photo dans la rue pour témoigner de la violence du régime, une pratique devenue si courante en Égypte au point d'en être banale, valait aux activistes tunisiens la confiscation immédiate de leurs téléphones portables ou caméras, et il leur était difficile de diffuser ce type de document à l'international. Cependant, si le régime est

parvenu à empêcher l'émergence d'un solide groupe d'activistes cherchant à le renverser, il n'a pas pu se prémunir totalement de la contestation sur le web. Certains tunisiens contournaient en effet la censure en utilisant des serveurs proxy. En outre, des blogueurs exilés ne se privaient pas de s'exprimer sur le web à l'instar de Sami Ben Gharbia, cofondateur du blog Nawaat. Contrairement à l'Égypte où les manifestations du 25 janvier ont été ouvertement préparées, annoncées et organisées sur Facebook, les médias sociaux n'ont semblé jouer aucun rôle dans l'éclatement des soulèvements en Tunisie, les détails de l'immolation de Mohammed Bouazizi sont bien connus et ne nécessitent pas d'être rappelés, si ce n'est pour souligner que cet événement a pris tout le monde de court en Tunisie y compris les dissidents. Lorsque les manifestations ont commencé à Sidi Bouzid, le gouvernement de Ben Ali a décidé d'autoriser l'utilisation de Facebook, une décision encore plus troublante avec le recul. Usant de sa toute nouvelle liberté sur les réseaux sociaux, la communauté activiste s'est servie de

35 -Choukri Hmed, « Réseaux dormants, contingence et structures. Genèse de la Révolution Tunisienne », *Revue française de Science Politique*, 2012/5, vol 62, p.797- 820 on peut aussi lire Amin Allal, « Trajectoires « révolutionnaires » en Tunisie, processus de radicalisations politiques 2007-2011 », *Revue française de science politique*, 2012/5, vol.62, p.821-841. On peut enfin lire Hamit Bozarslan, « Réflexions sur les configurations révolutionnaires tunisienne et égyptienne », *Mouvements*, 2011/2, n°66, P.11-21

36 David M. Faris, op cit, p.105.

Facebook ou de twitter pour faire circuler images et débats d'opinion sur le soulèvement en temps réel, permettant aux habitants de Tunis, mieux connectés à Internet, de voir ce qui se passait dans l'arrière-pays et de se mobiliser. Lina Ben Mhenni affirme clairement que Facebook et twitter sont devenus très importants une fois la révolution lancée : « Dans le cadre de la révolution, le rôle des blogs des réseaux sociaux et des cyber activistes était d'informer les gens de ce qui se passait et de les mobiliser. Beaucoup de manifestations ont été organisées sur Facebook et twitter »³⁷.

La révolution tunisienne a été spontanée et n'a pas mûri sur Internet ; pour autant, des balbutiements de contestation numérique étaient observables à l'intérieur du pays, malgré la censure exercée par le pouvoir. Le 22 mai 2010, des activistes numériques tunisiens ont organisé une manifestation contre la censure à Tunis. L. Ben Mhenni se souvient : « je pense que c'était la première fois que nous nous débarrassions de nos peurs et que réussissions à convaincre les gens de passer d'internet au monde réel »³⁸. Cette manifestation du 22 mai peut être analysée comme la naissance d'un mouvement similaire à celui qui avait

commencé en Egypte à partir de 2003-2004. L'activiste Kacem Jlide affirme que les observateurs attentifs pouvaient prédire que quelque chose se tramait avant même le mois de décembre et que Facebook et twitter y étaient pour beaucoup. Trois mois avant le mois de décembre, il se passait des choses très importantes sur Internet ; on ressentait bien le mécontentement dans la rue, les gens qui en avaient marre. Il y avait beaucoup de vidéos, de billets, les prix augmentaient. Et bien sûr, même si beaucoup de ses contributeurs écrivaient de l'étranger, Nawaat avait en Tunisie plus d'importance que n'importe quel blog en Egypte. Pour L. Ben Mhenni, Internet a permis aux gens de se connaître malgré la distance qui les séparait. Et pendant la révolution, des sites comme Nawaat, Facebook et twitter ont permis aux tunisiens de contourner le silence imposé aux médias par l'Etat, de se contacter entre eux et de transmettre des informations à l'étranger sur ce qui se passait dans le pays. Kacem Jlidi, activiste contributeur de Nawaat se trouvait sur le sol tunisien pendant la révolution ; il explique que pendant la révolution, ils avaient monté une équipe de six personnes et il était le seul à se trouver en Tunisie sous la section Sidi Bouzid du blog

37 David M. Faris, *ibidem*, p.106.

38 Entretien accordé à David M. Faris, *idem*, page 106

étaient rassemblés tous les photos vidéos et extraits d'articles. C'est dans cette transformation que l'on peut apprécier l'importance à long terme d'un blog collectif, tel que Nawaat : bien que principalement géré à l'étranger pendant la plus grande partie de son existence, il a joué un rôle très important au moment même de la crise. Les événements en Tunisie fournissent au moins deux enseignements importants pour les observateurs de l'activisme numérique dans les Etats autoritaires. Tout d'abord, tout système de censure a ses failles, sur le web, contourner les contrôles étatiques peut être plus ou moins difficile, mais ce n'est pas impossible. L'expérience de la Tunisie dont le régime pensait certainement être parvenu à museler l'opposition numérique avant le suicide de Mohamed Bouazizi, souligne à quel point les régimes autoritaires peinent à comprendre et à contrôler le nouvel environnement médiatique. Ensuite, l'activisme numérique peut prendre des formes moins

visibles que dans le cas égyptien, mais il n'en demeure pas moins potentiellement déstabilisateur pour le régime. Même dans les pays où cet activisme ne peut pas s'exprimer pleinement du fait de la censure ou de la répression, les médias sociaux peuvent avoir un impact significatif dans des moments charnières, comme lors de la mobilisation consécutive à l'immolation de Mohamed Bouazizi. Ainsi, il ne peut pas confondre l'absence de mobilisation numérique visible avec l'absence de tout potentiel. Comme l'ont démontré les militants tunisiens, il est possible d'activer pleinement ces outils lorsque le régime commence à vaciller³⁹.

Au terme de la démonstration du rôle des TIC à la participation politique, l'on se demande si le recours croissant à ces pratiques somme toute non conventionnelles de participation politique ne constitue pas un rejet des médiations politiques institutionnelles. Nous pensons négativement et le démontrons dans les développements qui suivent.

39 Choukri Hmed, « Réseaux dormants, contingence et structures. Genèse de la révolution tunisienne », op cit, p.811.

II. TIC, Démocratie Représentative et Société Civile

L'on peut après les développements ci-dessus développés, se poser la question de l'apport ou de la relation entre TIC et démocratie représentative d'une part et entre Tic et société civile d'autre part.

A/ Tic et Démocratie représentative

La démocratie représentative est fondée sur le principe de la souveraineté nationale, élaborée par l'abbé SIEYES en 1789⁴⁰, qui exclut l'existence d'une opinion extérieure aux assemblées comme source du droit. Par elle, la volonté nationale et générale ne peut exister et s'exprimer que par ses représentants ; l'élection est une simple opération de désignation de ceux qui auront le pouvoir de vouloir pour la nation et non pour les électeurs. Mais les questions controversées autour du niveau moral, de l'honnêteté ou de l'éthique des représentants ont chaque fois animé la vie politique ; on a assisté à des scènes de démagogie où les représentants parlent le plus souvent pour leur propre compte ; les intérêts individuels ⁴¹ occupant la première place de l'action

de tels hommes politiques. L'accès au champ politique devient dans ce cas une démarche individuelle de reconversion dont on peut faire l'hypothèse qu'elle correspond généralement à l'anticipation plus ou moins inconsciente de chances de profils dans le champ politique supérieures à celles qui sont expérimentées dans le milieu familial d'origine. L'engagement politique est alors la conséquence d'un statut social jugé insatisfaisant et qui prédispose à délaisser les enjeux d'un milieu subjectivement peu gratifiant pour se lancer dans d'autres investissements.

Compte tenu de l'incurie des représentants, Internet peut être une parade qui améliore la représentation ; les représentants peuvent être interpellés par des citoyens plus politiquement informés par leur fréquentation régulière des sites web, des twitts, des blogs, des forums... « Ainsi, l'internet servirait surtout à améliorer l'information politique des citoyens sur la politique »⁴². Internet devient un lieu de débat politique revitalisé : il permet une communication horizontale entre ses utilisateurs et semble en mesu-

40 Charles Debbasch, Yves Daudet et alii, *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 1984, p.331.

41 Daniel Gaxie, *La Démocratie représentative*, 2e édition, Paris, Montchrestien, 1996, p.101.

42 Thierry Vedel, « La révolution ne sera plus télévisée. Internet, information et démocratie », *Pouvoirs*, 2006/4, n°119, P.47.

re de constituer un espace ouvert à un débat politique élargi, impliquant tous les citoyens et non pas seulement des spécialistes ou des citoyens choisis, comme dans les médias traditionnels.

Dans un premier temps, de la naissance du web en 2002 environ cet espoir d'un espace public revitalisé s'est cristallisé dans les forums de discussion disponibles sur l'internet qui présentent des contributions de messages. Ces forums ont été souvent perçus à l'origine comme des lieux de liberté où chaque individu peut s'exprimer sans entrave et sur une base égalitaire et s'engage dans des discussions plus sincères en se débarrassant de ses rôles institutionnels ou de ses images sociales notamment grâce à l'anonymat. Ces forums étaient volontiers imaginés comme transcendant les frontières géographiques, sociales, culturelles et mettant en contact des individus de condition différente, qui sans le réseau n'auraient pas eu la possibilité matérielle d'entrer en relation. Ces forums de discussion sont également perçus comme des lieux générant du lien social et condensant des identités collectives qui ne pouvaient se former dans le monde réel.

Les forums de discussion politique proprement, restent un phénomène limité et n'ont modifié que timidement les structures de l'espace public. Des enquêtes⁴³ réalisées sur le sujet, on retient que les forums de discussion politique se caractérisent par une forte homogénéité idéologique : les internautes tendent à aller sur les forums qui confortent leurs opinions et où s'échangent des points de vue relativement similaires aux leurs. Une minorité de participants est à l'origine de l'essentiel des messages et la majorité des internautes lisent seulement les messages sans s'impliquer dans les discussions. Le fonctionnement des forums est fréquemment affecté par la présence d'éléments perturbateurs parfois très agressifs qui peuvent provoquer le silence, voire le retrait des autres participants. Enfin les forums ne reflètent qu'imparfaitement l'ensemble des opinions qui peuvent exister dans la société et tendent à sur-représenter certaines catégories à l'instar des personnes ayant beaucoup de temps, des militants associatifs. Au total, les forums de discussion politique apparaissent avant tout comme des lieux où se développent les monologues interactifs plus que les lieux où sont mises en œuvre

43 Marc Dumoulin, « les forums électroniques : délibératifs ou démocratiques », in Denis Monière, *Internet et la Démocratie*, Québec, Monière et Vollank éditions, 2002, p.14-147.

de véritables discussions délibératives par la confrontation systématique aux points de vue adverses et l'argumentation. Ils ont du mal à dépasser le stade de l'expression d'opinion pour construire une raison collective, ils sont extrêmement volatils, butant sur les différences langagières, ils transcendent rarement les frontières sociales, géographiques ou cognitives.

174

Les effets et les fonctions politiques des forums sont diversement appréciés : certaines enquêtes indiquent les forums exacerbent l'individualisme et le repli sur des intérêts particuliers. Ils fragmenteraient davantage qu'ils ne dynamisent l'espace public pour d'autres études, les forums remplissent une fonction expressive, voire tribunitienne indispensable à la cohésion des systèmes politiques et empêchant un complet détachement à l'égard des valeurs démocratiques. D'autres enfin soulignent que les forums font apparaître au travers de pratiques d'échanges d'expériences ou de formation mutuelle, des comportements altruistes qui, même s'ils procèdent aussi d'une recherche de gratifications personnelles, symboliques, voire psychologiques, sont constitutives d'un souci du bien commun. Que faut-il dans ce cas penser des relations entre

partis politiques et citoyens.

A1/ Les relations entre partis politiques et citoyens : Net-campagnes et E-Militants

Peut-on penser que l'Internet modifie les relations entre partis politiques et citoyens surtout lors des campagnes électorales ?

En 2003-2004, l'Internet a joué un rôle significatif lors des primaires pour l'élection présidentielle américaine qui ont vu l'émergence d'un candidat inattendu, Howard Dean, dont la campagne s'est largement appuyée sur l'Internet. Jouant de la perte de confiance des électeurs démocrates envers les grands médias télévisés, cette campagne a comporté plusieurs innovations en matière de communication électorale. Alors qu'Howard Dean ne disposait pas du soutien de l'appareil démocrate, l'Internet a été utilisé pour créer des comités locaux de soutien. Plus précisément, c'est un site déjà existant Meet-Up, qui permet aux internautes d'identifier et de rencontrer sur leur lieu de résidence des personnes partageant le même intérêt qui a été mis au profit. Par la suite, l'Internet a permis à Howard Dean de mobiliser les comités et supporters grâce à l'organi-

sation de plusieurs consultations en ligne à des moments clés de la campagne. Ainsi, la décision de ne pas faire appel aux financements publics pour la campagne a été décidée après un référendum sur l'Internet et au cours duquel 700.000 personnes se sont exprimées. L'Internet a encore servi à des opérations de collecte de fonds, la nouveauté résidant dans l'utilisation de la quasi-instantanéité et de la souplesse de l'Internet pour organiser ces opérations très rapidement et en les associant à des événements de l'actualité. Ainsi, lorsque les médias ont annoncé que le candidat républicain à la vice-présidence organisait un dîner payant pour financier sa campagne, l'équipe Dean a conçu très rapidement un « chenev challenge », l'enjeu pour les supporters de Dean consistant à donner plus d'argent que ceux de Cheney.

Par certains côtés, la campagne présidentielle de Ségolène Royal a suivi la voie tracée par Howard Dean en 2007. Ne disposant pas encore du soutien du Parti socialiste, elle s'est efforcée de constituer un réseau de supporters en favorisant la création de comités locaux à partir de son blog "désirs d'avenir". D'autre part, dans un premier temps, au moins, elle a appelé les électeurs à contribuer par l'intermédiaire

de ce blog à l'élaboration de son programme, cette utilisation pionnière de l'internet politique lui permettant d'affirmer tout à la fois son attachement à la démocratie participative, sa modernité et son originalité et accessoirement d'obtenir une attention encore plus grande de la part des médias traditionnels. Les autres candidats potentiels du Parti socialiste ont également créé des blogs, plus ou moins ouverts aux commentaires et contributions.

On le voit à travers ces exemples, de nombreux citoyens n'adhèrent plus à la conception du militantisme qui prévalait dans les années 1960 et 1970. Ils privilégient des formes d'activisme qui se caractérisent par une approche plus pragmatique et concrète de l'engagement, le refus de structures hiérarchisées et institutionnalisées et enfin par une implication personnelle flexible et limitée, par opposition avec l'engagement idéologique, permanent et organisé, voire sacrificiel, que l'adhésion à un parti représentait traditionnellement⁴⁴. L'Internet fournit un outil particulièrement adapté à ce nouveau type d'engagement flexible et limité : il permet de rejoindre ou de quitter une action politique très rapidement en diminuant très fortement les coûts (déplacement, temps nécessaire à la coordination...) qui y sont atta-

44 Jacques Ion, *La fin des militants*, Paris, l'Atelier, 1997, p.35.

chés. Plus besoin d'assister à des réunions nocturnes interminables, on peut débattre des stratégies depuis chez soi, tout comme on peut signer des pétitions en ligne ou s'impliquer dans une action concernant un endroit situé à l'autre bout de la planète où l'on n'a jamais mis les pieds. Cette façon nouvelle de faire de la politique semble remettre au goût du jour la notion de société civile.

176

Au bout du compte, il se pose un débat entre démocratie représentative et démocratie « délibérative ou dialogique »⁴⁵ ; cette dernière se concevant davantage comme un prolongement de la démocratie représentative. La démocratie délibérative préconise la discussion, le dialogue où l'on réellement des comptes. Centrée sur la parole et non exclusivement sur le vote, elle se focalise sur les processus de communication qui participent à la formation de l'opinion et de la volonté. La délibération dont il s'agit concerne le débat et la discussion orientés vers la formation raisonnable d'opinions bien informées grâce auxquelles des participants souhaitent réviser leurs préférences, à la lumière de la discussion, d'une information nouvelle et des discours des autres participants. Bien que le consensus ne soit pas absolument requis, il existe un intérêt dominant pour la légiti-

mité des résultats. Quatre buts principaux sont visés en ce qui concerne la mise en forme des forums délibératifs : argumenter de façon légitime, responsable et coopérative ; encourager une représentation des enjeux inspirée par l'intérêt public ; promouvoir le respect mutuel entre les parties prenantes au débat, grâce à l'inclusion et la civilité et améliorer la qualité de la décision et des opinions à travers le débat informé et substantiel.

B/ TIC et Société Civile

Les TIC viennent donner ou redonner du relief à la place de l'individu dans l'espace public. En effet, la montée des mouvements de défense des droits de l'homme, de l'environnement, de la paix, des femmes et la résonance planétaire de leur activité laissent penser que de nouvelles perspectives mondiales se dessinent autour des droits de la personne humaine et que l'on assiste à l'émergence d'une société civile globale. Celle-ci est la construction d'un ensemble social qui se situerait quelque part entre les Etats et les marchés. Elle exprime une aspiration de meilleure participation des populations dans le processus politique à l'intérieur des Etats. La société civile semble être le sésame qui permettrait de se repérer dans un monde de

45 Jacques Gerstlé, *La Communication Politique*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2008, P 218.

plus ne plus complexe, une solution aux maux qui le traversent, un ordre spontané qui reprendrait à l'Etat un certain nombre de pouvoirs et les exercerait pour le plus grand bien de tous ; le discours sur la société civile est un appel à une forme de participation politique permettant aux populations de se faire entendre sur les sujets qui les concernent et de ne pas laisser le monopole de la parole et des décisions aux acteurs hégémoniques.

Internet, grâce à ses outils peut contribuer à l'avènement de cette société civile, qui, par certains côtés nous replonge dans les exigences d'une démocratie directe où la parole est donnée à tous les citoyens.

Au terme de cette analyse, force est de constater que les réseaux ou médias sociaux investissent de plus en plus les pays e développement et il est désormais difficile d'imaginer qu'une mobilisation sociale puisse se faire sans eux. Autrement dit, la révolte ou la contestation se fera en réseau ou ne se fera pas. La révolte en réseau n'est pas un phénomène

monocausal et il serait absurde de penser que les médias sociaux pourraient à eux seuls déclencher un soulèvement. Mais ils seront présents, d'une manière ou d'une autre.

L'Egypte et la Tunisie offrent deux exemples différents de la manière dont les réseaux sociaux peuvent entrer en jeu. Dans le cas de l'Egypte, un activisme de long terme s'est développé sur Internet. En Tunisie, un tel activisme n'a pas pu éclore du fait de la censure et de la répression exercée par l'Etat, mais les réseaux sociaux ont joué un rôle important au moment de porter l'estocade au régime. Les TIC peuvent à la fois donner de l'élan à des réformes politiques et sociales et fonctionner à plein en temps de crise comme instruments de mobilisation et banques d'information.

Mais il reste à souhaiter que les TIC se popularisent ou soient accessibles à tous, or l'on remarque encore une certaine fracture numérique entre les pays riches et les pauvres d'une part et entre les nantis et les prolétaires à l'intérieur des Etats.

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

Le droit de vote et le droit à l'éligibilité des Camerounais de l'étranger

179

Par
Etienne Joël Louis ATANGANA*

* Docteur Nouveau Régime en droit public, Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Douala, **membre du GREPDA (Groupe de recherches sur le parlementarisme et la démocratie en Afrique)**

Faut-il accorder le droit de vote et le droit à l'éligibilité aux citoyens camerounais vivant à l'étranger ? Il s'agit là sans doute de l'une des interrogations qui animent à côté du vote des étrangers les débats aujourd'hui en ce qui concerne l'évolution mouvementée du suffrage universel et qui plus est des sociétés politiques aspirant à l'internalisation de ce référentiel « du patrimoine commun des sociétés politiques¹ ». C'est à ce titre que l'analyse historique des réglementations en la matière livre qu'il n'est pas difficile d'observer que le droit de vote ne fait pas partie des catégories des droits accordés facilement aux individus, comme les droits naturels inhérents à l'être humain dès sa naissance. Dans cette logique on a coutume de mentionner que la reconnaissance du droit de vote

a été le résultat du développement et de l'évolution de la société humaine et de luttes acerbes des citoyens résolus à s'exprimer librement et spécialement par le biais du bulletin de vote².

A cette interrogation, la position du législateur camerounais a connu une certaine discontinuité historique³. Celle-ci est attestée par deux périodes. La première période est celle qui est antérieure à 2011 et la deuxième période est celle qui est postérieure à cette date. Durant la première période le législateur camerounais va dénier ces droits aux camerounais de l'étranger. Avec l'année 2011 cette situation que le Professeur Narcisse Mouelle Kombi décriait en affirmant que « le droit électoral est impitoyable envers les malades, les camerounais établis à l'étranger et les électeurs se trouvant dans l'im-

1-« Les citoyens minoritaires » par opposition à ceux qui sont issus de la majorité » ;

-« Les citoyens autochtones » que l'on opposerait aux « citoyens allochtones ou allogènes⁶⁰ »

Sindjoun L., **La formation du patrimoine constitutionnel commun des sociétés politiques, Eléments pour une théorie de la civilisation politique internationale, Dakar, CODESRIA, 1998, p.1.**

2 Draghici D., Ianco D., Boghirméa, « Le droit de vote », p.71, www.droit.org, (Consulté le 23 Avril 2013).

3 Olinga A-D., **La Constitution de la République du Cameroun**, 2^e éd., Yaoundé, PUCAC, 2013.173-214

possibilité matérielle de se rendre au bureau de vote⁴ » va connaître une certaine rupture. En effet, le législateur va voter une loi consacrant le vote des citoyens camerounais de l'étranger⁵. Cette loi vient donc en quelque sorte répondre à une demande pressante s'inscrivant en droite ligne du processus de démocratisation dans la mesure où elle vient dissiper une situation discriminatoire⁶ qui ne se justifiait pas au regard du principe de l'égalité de tous devant la loi telle que consacré par la Constitution dans son préambule qui rappelle que la République « assure l'égalité⁷ de tous les citoyens devant la loi ».

La soumission du législateur aux principes de l'égalité et de son corollaire qui est la non-discrimination peut donc s'interpréter dans un sens comme une volonté manifeste de conférer à tous les citoyens les droits politiques⁸ identiques leur permettant de participer aux choix des gouvernants quel que soit le pays où il se trouve lorsque le Cameroun est en période électorale. Dans un autre sens plus général, l'extension du droit de vote aux camerounais de l'étranger peut également se comprendre comme une certaine amélioration du régime de l'exercice des droits et des libertés fondamentaux⁹, car

4 Mouelle Kombi N., « La condition juridique de l'électeur au Cameroun », R.A.S.J., vol.1, n°2, 2000, p.72.

5 Il s'agit spécifiquement de la loi n°2011/013 du 13 juillet 2011 relative au vote de citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger. Cette loi sera abrogée en 2012 par la loi n°2012 du 19 avril 2012 portant code électoral de la République du Cameroun. Dans cette loi, le Titre X traite spécifiquement du vote des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger.

6 La discrimination qu'on mentionne ici ne doit pas strictement se limiter à une simple discrimination basée sur les droits et liberté, elle se doit également d'intégrer la conception du pouvoir en Afrique où il est conçu comme un gâteau dont le destin est d'être partagé entre les différentes composantes sociales de l'Etat. Voir à ce sujet Aboya Endong M., « « Risque mesuré ou surdimensionné » : Instrumentalisation de l'AQMI et domination géostratégique ? », **Solon, Revue Africaine de Parlementarisme et Démocratie**, Volume III, n°5, Avril 2011, p.29.

7 Elle n'est pas à confondre avec la réglementation qui assimile l'égalité au traitement de tous les citoyens sans discrimination se fondant sur les éléments tels que la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, le sexe, l'opinion, l'appartenance politique, la fortune ou encore l'origine sociale.

8 En dehors de la question des droits de vote et de l'éligibilité qui nous intéressent dans cette étude, les droits et de l'éligibilité font partis des droits politiques. Ils désignent l'ensemble des compétences que l'ordre constitutionnel reconnaît au corps électoral. Voir à ce sujet C.Yatala Nsomwe Ntambwe, « Le droit de vote des congolais de l'étranger », www.droitcongolais.info/files p.1, (consulté le 18 avril 2013).

9 On souligne ici que la théorie classique des Droits fondamentaux qui assimilait lesdits Droits aux Droits naturels, absolus, inviolables et inaliénables appartenant aux Etats est universellement rejetée ; si bien que les Droits fondamentaux de l'homme renvoient aux Droits inhérents à la personne, qui ont reçu une consécration supérieure à la loi dans certains ordres internes et qui bénéficient d'une garantie renforcée, J.Salmon (dir), **Dictionnaire de Droit international Public**, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.400.

en admettant que ces droits électoraux sont les droits civils et politiques, on y adhère par la même occasion à un certain idéal d'Etat de droit¹⁰ démocratique¹¹. Vu sous cet angle, les droits de vote et à l'éligibilité sont donc à inscrire dans le cadre de la vie d'un Etat démocratique à travers les élections. Le vote se conçoit donc comme « un acte par lequel les citoyens participent, en se prononçant dans un sens déterminé au choix de leurs représentant ou à la prise d'une décision.¹²» A travers cet acte, « les gouvernés ont la possibilité de procéder à la désignation et à la légitimation de leurs gouvernants, et manifestent à la demande de ces derniers, leur approbation ou désapprobation à l'égard des projets qu'ils leur soumettent selon la procédure prévue à cet effet¹³. »

Toutefois ce qui apparaît comme un rite, c'est-à-dire le choix des gouvernants par tous n'a pas suivi une trajectoire uniforme. C'est ainsi qu'après avoir été longtemps l'apanage de quelques privilégiés sous la dénomination de suffrage censitaire, la remise en cause des discriminations de ce type de suffrage par les masses aspirant de plus en plus à la liberté et à la participation de la gestion de la chose publique a permis de passer du suffrage censitaire au suffrage universel. C'est ce qui conduit à dire que « le suffrage universel semble dans un premier temps le fruit d'une longue maturation idéologique et d'action publique intégrant ce mode de suffrage comme un idéal démocratique¹⁴. »

10 Voir Donfack Sokeng L., « L'Etat de droit en Afrique », Afrique Juridique et Politique, Vol. 1 n°2, Juillet - Décembre 2002, pp.87-124.

11 L'Etat de droit renvoie dans un premier temps à un Etat dont l'organisation interne est régie par le droit et la justice. Il ne se réduit pas à une légalité formelle assurant régularité et cohérence dans l'instauration et la mise en œuvre de l'ordre démocratique mais bien la justice fondée sur la reconnaissance et la pleine acceptation de la valeur suprême de la personne humaine et garantie par des institutions offrant un cadre pour son expression la plus complète. Dans un second temps, l'Etat de droit se caractérise par diverses institutions et techniques juridiques : la séparation des pouvoirs, l'indépendance des juges, le contrôle de constitutionnalité des lois et de la légalité des actes administratifs ainsi que la protection des droits de la personne. Ibid. p.456. Toutefois, il convient de signaler que l'Etat ne se confond pas toujours à la démocratie dans la mesure où l'Etat de droit exprime l'allégeance au droit et ce droit peut être démocratique ou pas ; c'est ce qui amène à admettre qu'il puisse exister des Etats de droit non démocratique alors l'inverse n'est pas possible. Voir M.Nguélé Abada **Etat de droit démocratisation .Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle du Cameroun**, Th. Doctorat en Droit public, tome 1 et 2, Université de Paris I- Panthéon-Sorbonne, 1995, 640 p.

12 R.Guillien et J.Vincent, **Lexique des termes juridiques**, 14^e éd., Paris, Dalloz, 2003.

13 O. Duhamel et Y.Mény, **Dictionnaire constitutionnel**, Paris, PUF, 1992.

14 B.Chalot, V.Auque, P. Bérard, « Le suffrage universel et l'irruption des masses dans la vie politique », Conférence d'histoire du 24 avril 2002, p.1.

Compte tenu de l'évolution des systèmes politiques¹⁵, il faut cependant souligner que l'option du suffrage comme technique pour désigner les chefs politiques n'implique pas automatiquement la démocratie même si l'inverse est vrai, car la démocratie suppose non seulement la justification du droit à l'exercice du pouvoir politique par le consentement du peuple mais, avant tout que le pouvoir puise sa source dans le peuple¹⁶. Ceci amène donc à considérer le suffrage universel comme « un instrument destiné à créer d'abord un gouvernement, à le maintenir ensuite. Il crée un gouvernement en donnant une fois la majorité à certains hommes ; il le maintient dans leurs mains en jouant le rôle d'une expérience dont les éléments sont les renseignements apportés sur l'état de la majorité par le vote à certaines époques électorales¹⁷ ».

Comme on peut le percevoir les droits de vote et à l'éligibilité sont considérés comme les deux visages ou les deux faces du droit de suffrage qui permet aux citoyens de tout Etat démocratique de choisir librement leurs représentants et d'avoir la liberté en retour de concourir à l'expres-

sion de ce suffrage. En d'autres termes, l'électorat et l'éligibilité sont les deux versants du droit de suffrage. Situation partagée par la majorité des Etats modernes aujourd'hui, ce droit de suffrage n'est pas méconnu par le Cameroun. Car la Constitution dispose clairement dans son article 2 (1) que :

« La souveraineté nationale appartient au peuple camerounais qui l'exerce soit par l'intermédiaire du Président de la République et des membres du Parlements, soit par voie de référendum.... ».

(2) « Les autorités chargées de diriger l'Etat tiennent leurs pouvoirs du peuple par voie d'élections au suffrage universel direct ou indirect, sauf dispositions contraires de la présente la Constitution.»

Ainsi qu'on le voit, le constituant camerounais reconnaît non seulement que la souveraineté réside dans la nation tout en reconnaissant que son exercice peut se partager entre plusieurs représentants mais aussi que l'exercice de cette souveraineté nationale peut être mise en œuvre à travers la démocratie représentative¹⁸ ou

15 J-L. Vullierme, **Le concept de système politique**, Paris, PUF, 1989, p.579.

16 Snejana Sulima, « L'influence de la modalité de suffrage aux présidentielles sur les rapports entre les pouvoirs étatiques », p.1, www.umk.ro/images/documentes (consulté le 16 avril 2013).

17 P. Brousse, « Le suffrage universel et le problème de la souveraineté du peuple », p.21, www.anti.mythes.voila.net (consulté le 17 avril 2013).

directe qui appelle selon les cas à une désignation des représentants au suffrage universel direct ou indirect. Il s'agit là des idées fondamentales qui ont marqué d'autres constituants à l'instar du constituant français qui à travers le préambule de la Constitution de 1958 a eu à proclamer l'attachement du peuple français « aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789 et complétée par le préambule de la Constitution de 1946¹⁹. »

James Madison dans son explication visant à établir la différence entre la démocratie et la république exprima en son temps une allégeance à cette idée de peuple comme fondement du pouvoir lorsqu'il voyait en « la démocratie une petite communauté ou une nation avec peu de gens qui pouvait se rencontrer de temps en temps pour exercer le pouvoir ensemble en prenant comme référence la Grèce tandis que la république par contre s'entendait par un pays administré par des représentants .Dans une république tous les pouvoirs sont donnés au gouvernement par le peuple²⁰» .Plus significatif encore, sont ces mots prononcés

par le Président Abraham Lincoln le 19 novembre 1863 lors de l'inauguration du cimetière militaire de Gettysburg en Pennsylvanie où avait eu lieu la grande bataille de la guerre de Sécession du 1^{er} au 3 juillet de la même en année lorsqu'il déclarait à ses concitoyens que « ces morts ne sont pas morts en vain , que cette nation , avec l'aide de Dieu , connaisse un renouveau de liberté , et que le gouvernement du peuple , par le peuple , pour le peuple , ne disparaisse pas de notre planète²¹».

De toutes ces illustrations, il apparaît clairement que le dogme du peuple comme fondement de tout pouvoir trouve un terrain fertile dans la majorité des Etats et que le Cameroun y a toujours souscrit à cette vision depuis son accession à l'indépendance. A partir de ce moment si le problème ne se pose pas au niveau des titulaires et des formes d'expressions de la souveraineté, il reste s'interroger sur la formulation de ce droit de suffrage à l'égard de ceux qui en bénéficient , c'est-à-dire les nationaux camerounais , ledit droit étant entendu dans un double sens : à savoir ceux qui l'expriment à travers le vote

18 Voir à ce sujet B.Sadry, **Bilan et perspectives représentative**, Thèse Doctorat en Droit public, Université de Limoges, 2007, p .584.

19 F.Luchaire et G.Conac (dir), **La constitution de la république française**, Paris, Economica, 1987, p.99.

20 J-E.Branca, **La Constitution américaine et les institutions**, Paris, Ellipses, 1999, p.25.

21 F.Luchaire et G.Conac, op.cit.p.176.

(l'électorat) et ceux qui y concourent à son expression aussi bien dans le cadre des élections locales que nationales (l'éligibilité). Ainsi que l'affirme l'article 21 de la Déclaration universelle des droits l'homme en précisant que « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays ,soit directement soit par l'intermédiaire des représentants librement choisis (...) La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics , cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement ,au suffrage universel égal et au vote secret suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ». En d'autres termes, lorsqu'il est établi que le droit de suffrage est reconnu à tous les camerounais qui remplissent les conditions exigées par la loi et que ces camerounais sont potentiellement re-

partis entre plusieurs territoires nationaux (Etat du Cameroun et territoires étrangers), comment le droit électoral encadre le droit de suffrage des camerounais établis ou résidant à l'étranger ?

A cette interrogation, l'analyse pose que la formulation du droit de suffrage des camerounais vivants à l'étranger renforce la légitimité du pouvoir présidentiel. La pertinence de cette hypothèse partira de l'analyse du droit électoral camerounais dans sa double dimension normative et casuistique, éléments dont la mise en œuvre ne saurait épargner la sociologie électorale et l'histoire.

Pour s'en convaincre, la mise en exergue des déclinaisons du droit de participer aux élections présidentielle et référendaire des camerounais de l'étranger (I) et la portée de cette condition juridique (II) seront mises à contribution.

I- Les déclinaisons du droit de participer aux élections présidentielle et référendaire des Camerounais de l'étranger

Au Cameroun la consécration constitutionnelle constante du suffrage universel²² ne s'est pas tout de suite accompagnée du droit de vote des camerounais de l'étranger. En effet, il a fallu attendre la décennie 2010 pour voir le législateur camerounais donner droit à ce qui s'apparentait désormais comme revendication politique qui ne n'était pas toujours comprise comme une certaine amélioration des droits politiques. Finalement toutes ces réticences vont être dissipées au mois de juillet 2011 avec la pro-

mulgation de la loi n°2011/013 du 13 juillet 2011 relative au vote des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger. Cinquante et un ans après la consécration du suffrage universel par le constituant camerounais indépendant, le législateur camerounais venait de concéder le droit de vote au camerounais établis ou résidant à l'étranger et par la même occasion, la législation électorale venait de s'enrichir d'un nouveau texte à côté d'une abondante législation électorale²³ dont l'éparpillement ne rendait

22 On pourra prendre l'exemple du Canada qui est un pays bilingue comme le Cameroun pour dire que dans ce pays le suffrage n'a pas toujours été universel tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, il y a d'abord été pendant longtemps censitaire et seuls les hommes avaient le droit de voter. Ce n'est qu'en 1791 qu'une catégorie de femmes a été autorisée à voter en occurrence les femmes propriétaires. En 1848, elles font perdre ce droit pour le reconquérir en 1918. Source : Parcs Canada, www.pc.qc.ca/lignedutemps.qc.ca (consulté le 20 avril 2013). Pour l'évolution du droit de vote des femmes au Canada, on peut aussi consulter L. Laplante, « Les femmes et le droit de vote, l'épiscopat rend les armes », <http://id.éruudit.org/idéruudit/7591ac> (consulté le 14 avril 2013).

23 Cette abondante législation était constituée entre autres de :

- La Constitution révisée de la République du Cameroun ;
- La loi n°91/20 du 18 Décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée Nationale, modifiée et complétée par la loi n°97 /13 du 19 Mars 1997 et par celle n°2006 du 29 Décembre 2006 ;
- La loi n°92/02 du 14 Août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux, modifiée par la loi n°95/24 du 11 Décembre 1995 et par celle n°2006 /010 du 26 Décembre 2006 ;
- La loi n°92/10 du 17 Septembre 1992 fixant les conditions d'élection et de suppléance à la Présidence de la République, modifiée et complétée par la loi n°97/20 du 9 Septembre 1997 et par la loi n°2011 /002 du 6 Mai 2011 ;
- La loi n°97/06 du 10 Janvier 1997 fixant la période de révision et de refonte des listes électorales ;
- La loi n°2000/15 du 19 Décembre 2000 relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- La loi n°2006/004 du 14 Juillet 2006 fixant le mode d'élection des conseillers régionaux ;
- La loi n°2006/005 du 14 Juillet 2006 fixant les conditions d'élection des sénateurs ;

pas toujours l'exploitation aisée. Pour remédier à ces entorses le législateur va faire fondre tous ces textes dans une loi unique : la loi n°2012/001 du 19 Avril 2012 portant code électoral de la République du Cameroun qui va abroger toutes les lois électorales antérieures. Dans cette loi comportant deux cents quatre-vingt dix neuf articles, le titre X traite spécifiquement du vote des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger. A cet effet, l'article 271 dispose que :

« Les citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger exercent leur droit de vote par la participation à l'élection du Président de la République et au référendum. » L'appréhension de la formulation du droit de vote des camerounais établis ou résidant à l'étranger passe par l'observation des conditions communes liées à la participation à l'élection du Président de la République et aux consultations référendaires (A) et par celle des conditions spécifi-

ques liées à cette participation (B).

A- Les conditions communes de participation à l'élection présidentielle et aux consultations référendaires

A l'instar des citoyens camerounais installés sur le territoire national, les citoyens camerounais établis ou résidents à l'étranger ont le droit de participer à l'élection présidentielle et aux consultations référendaires. Dans le premier cas, il s'agit pour les camerounais de l'étranger de choisir le Président de la République au scrutin uninominal majoritaire à un tour²⁴ ; alors que dans le second cas, le citoyen camerounais de l'étranger est appelé à collaborer à l'élaboration de la loi, qui ne devient parfaite qu'avec son consentement indépendamment de sa nature²⁵. Dans la pratique, il s'agit d'une consultation électorale par laquelle l'électeur est ap-

- La loi n°2010 /003 du 13 Avril 2010 fixant les procédures du référendum ;

- La loi n°2006/011 du 29 Décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement d' « Elections Cameroon »(ELECAM) modifiée et complétée par la loi n°2008/005 du 29 Juin 2008, par la loi n°2010 /005 du 13 Avril 2010 et par la loi n°2011/001 du 06 Mai 2011/001 du 06 Mai 2011 ;

- La La loi n°2011/013 du 13 Juillet 2011 relative au vote des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger.

24Article 118 (3) du code électoral.

25On soulignera types de référendums au rang desquels :

- Le référendum constituant qui porte sur l'adoption ou la révision d'une Constitution ;
- Le référendum de consultation qui porte à titre d'enquête, sur le principe d'une mesure envisagée, afin de tenir lieu de directive pour les gouvernants ;
- Le référendum de ratification qui porte sur un texte complet, qui n'acquerra valeur

pelé à répondre par « oui » ou par « non ». C'est ce qui justifie le fait que l'article 205 du code électoral dispose en ce qui concerne le référendum que : « Les bulletins de vote mis à la disposition des électeurs sont de couleurs différentes , et portent respectivement , en caractères identiques , les mentions « oui » ou « non » ». Comme on peut le constater , il s'agit de deux consultations électorales où les citoyens camerounais de l'étranger se trouvent pleinement impliqués et de ce fait la participation de ceux-ci aux dites élections est soumise à certaines conditions communes . Il s'agit d'un ensemble de conditions relatives à l'électorat qui concernent aussi bien la capacité électorale (1) que les incapacités (2) ; deux éléments qui se conjuguent avec les modalités du suffrage(3).

1- La capacité électorale

La participation aux différentes élections est soumise à l'observation d'un certain nombre de prescriptions légales au rang desquels figure la capacité électorale. Elle est préalable à l'inscription de l'électeur sur la liste électorale tout en le permettant de prendre part à une élection.

En droit civil, la capacité renvoie à l'aptitude à acquérir et à exercer un droit. En rapport avec l'élection, il s'agit des éléments juridiques qui confèrent l'aptitude à un citoyen de prendre part à une élection en tant qu'électeur. Au terme de la loi électorale, tous les citoyens camerounais âgés de vingt ans participent au vote. A ce titre la nationalité camerounaise et majorité se présentent comme les premières exigences légales à observer. .Ce qui exclut dans un premier temps, de toutes les élections tous les citoyens qui n'ont pas la nationalité camerounaise. Cette situation est donc en quelque sorte aux antipodes de certains Etats qui consacrent le droit de vote des citoyens étrangers aux élections locales à l'instar d'un certain nombre d'Etats européens membres de l'Union européennes. La nationalité étant par définition le lien juridique qui unit l'individu à sa nation et que certaines prérogatives relèvent d'un pouvoir de souveraineté reconnu exclusivement aux Etats, il apparait en toute logique d'affirmer la dimension souveraine de ce droit politique.

La majorité électorale qui est fixée à vingt (20) ans à la date des

juridique qu'après l'approbation populaire ;

- Le référendum facultatif qui est celui par lequel il est procédé à la demande des gouvernants ou sur une pétition d'un certain nombre de citoyens ;
- Le référendum législatif qui s'applique à une loi ordinaire ;
- Le référendum obligatoire qui est celui que la Constitution impose dans certains cas .Voir à ce sujet R.Guillien et J.Vincent (dir), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2003, p.490.

élections se présente comme la seconde condition rendant apte tout citoyen camerounaise à s'inscrire qu'il soit sur le territoire national ou encore sur le territoire d'un Etat étranger. Longtemps gardée à vingt et un ans (21), cette limitation de la majorité électorale à un an de moins traduit sans doute une certaine conception de la responsabilité politique de l'électeur camerounais par le constituant qui considère qu'à cet âge le camerounais(e) est suffisamment mature pour opérer et justifier un choix politique en qui ce concerne les décisions engageant son avenir et celui de son Etat. Il s'agit là sans doute d'une conception de la majorité qui n'est pas toujours en harmonie avec les majorités en occurrence en matière pénale où elle est fixée à dix-huit (18) ans et en matière civile où elle est fixée à vingt et un (21) ans. L'adoption de ces trois majorités ne manquent toutefois de susciter un certain nombre d'observation. En outre comment expliquer qu'on soit pénalement responsable à dix-huit ans et qu'on soit incapable au même âge de choisir un dirigeant politique ?

Dans un Etat où plus de la moitié de la population est relativement jeune et où le taux d'inscription n'est pas toujours à la

hauteur des espérances, l'on devrait s'attendre à voir cette majorité électorale ramener à dix-huit ans par exemple afin de susciter la culture civique et de participation. Par là on pourrait amorcer le combat contre l'indifférence politique, voire l'inexpérience d'une jeunesse qui n'attend qu'on lui lance la perche. Se positionner dans une logique inverse pourrait dans une certaine proportion traduire un malaise du à l'indocilité d'une jeunesse qu'on a du mal à contrôler et dont la libération à travers l'abaissement de la majorité électorale peut donner lieu à des effets pervers dont on ne peut parfois mesurer la portée. Le juge électoral n'hésite pas à sanctionner toute inobservation relative à la capacité électorale. L'arrêt n°32/CE/01-02 du 17 juillet 2002 met en exergue cet impératif. Dans cette espèce, le S.D.F et l'U.N.D.P sollicitaient l'annulation des élections législatives du 30 juin 2002 dans la circonscription de la Mefou et Akono. Comme argument les requérants alléguaient que plusieurs mineurs avaient pris part au vote. Faisant droit à leur demande, le juge électoral annula effectivement les élections dans cette circonscription électorale. L'observation des éléments constitutifs de la capacité n'aurait aucun sens sans les déterminations des incapacités.

2- Les incapacités électorales

Dans le cadre du droit civil, l'incapacité renvoie à l'état d'une personne privée par la loi de la jouissance ou de l'exercice de certains droits. De cette définition, l'incapacité peut donc être d'exercice lorsque la personne qui en est frappée est inapte à mettre en œuvre elle-même ou à exercer seule certains droits dont elle demeure titulaire ; par contre, elle est dite de jouissance lorsque la personne qui en est frappée se trouve dans l'inaptitude à être titulaire d'un ou de plusieurs droits²⁶. En ce qui concerne spécifiquement les incapacités électorales, le droit constitutionnel les appréhende comme un ensemble de situation entraînant la perte du droit de vote. A ce sujet l'article 47 du code électoral précise que :

« Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale :

- Les personnes condamnées pour crime, même par défaut ;
- Les personnes condamnées à une peine privative de liberté sans sursis supérieure à trois (03) mois ;
- Les personnes condamnées à une peine privative de

liberté assortie de sursis simple ou avec approbation simple supérieure à six(06) mois ;

- Les personnes qui font l'objet d'un mandat d'arrêt ;
- Les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux camerounais, soit par un jugement rendu à l'étranger et exécutoire au Cameroun ;
- Les aliénés mentaux ».

L'article 48 complète cette énumération en disposant que (1) « Ne peuvent pas être inscrites sur les listes électorales pendant un délai de dix(10) ans, sauf réhabilitation ou amnistie, les personnes condamnées pour atteinte à la sûreté de l'Etat.

(2)Le délai de dix (10) ans prévu à l'alinéa 1 ci-dessus court du jour de la libération , pour les condamnés à une peine privative de liberté , et du jour de paiement de l'amende , le cas échéant ».

En s'inspirant de la classification faite par Raymond Guillien et Jean Vincent et retenue par Francis Hamon et Michel Troper²⁷, on peut ranger ces incapacités en deux rubriques :

Les incapacités intellectuelles

²⁶Lexique des termes juridiques op.cit.p.311.

²⁷F.Hamon, M.Troper, **Droit constitutionnel**, Paris, LGDJ, 2005, p.535.

d'une part et les incapacités morales ou indignités d'autre part .Les premières sont celles qui frappent les interdits judiciaires, c'est dans cette rubrique qu'il convient de ranger les aliénés mentaux alors que les dernières frappent les individus qui ont subi certaines condamnations et regroupent toutes les incapacités mentionnées dans les deux articles sus mentionnés à l'exception des aliénés mentaux. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit là des situations qui privent les citoyens camerounais résidant au Cameroun ou à l'étranger du droit de vote par ce qu'ayant perdu momentanément ou définitivement la jouissance de leurs droits civils et politiques.

Dans la pratique électorale camerounaise ,le juge a eu à sanctionner de manière constante les incapacités électorales comme le démontre l'arrêt 31 /CE /01-02 du 17 Juillet 2002 .En l'espèce , le candidat Moussa Aboukary avait été investi par le Parti politique RDPC lors des législatives du 30 Juin 2002 sur la liste conduite par Daou Youssoufa dans la circonscription électorale de Bénoué-Ouest .Or dans le recours intenté par le parti politique UNDP représenté par M.Ehongo Alexandre Némès , il était démontré que le Sieur Moussa Aboubakary avait fait l'objet de plusieurs

condamnations .D'abord par le tribunal de première instance de Garoua pour les faits d'arrestation ,séquestration arbitraire et travaux forcés ; condamnation assortie d'un mandat d'arrêt non exécuté. Par la suite il a été condamné à six mois d'emprisonnement ferme et à 25000 FCFA d'amende et à payer 9.600.000 FCFA aux parties civiles qui ont tenté en vain de recouvrer leur argent .Enfin, le même concerné a été condamné à 50.000 FCFA d'amende et à 200.000 FCFA à titre de dommages et intérêts pour avoir arrêté, séquestré et soumis aux travaux forcés un certain Tchaoudé, paysan de sa localité. C'est au regard de toutes ces irrégularités tenant à l'incapacité du sieur Moussa Aboubakary que le recourant sollicite l'annulation des élections législatives dans la circonscription de Bénoué-Ouest. La Haute juridiction au regard de tous ces griefs fera droit à la demande de l'UNDP ; motif pris de ce que les dispositions légales concernant les élections à l'Assemblée Nationale n'ont pas été respectées.

Toutefois, il convient de préciser lesdites incapacités ne doivent se présumer. La partie qui les soulève se doit d'apporter une preuve et le juge électoral camerounais y accorde une attention particulière. L'arrêt n° 87/CE/01-

02 du 17 juillet 2002 met en lumière cette force probante. Dans cette affaire qui opposait le R.D.P.C. à l'Etat du Cameroun, le recourant sollicitait du juge constitutionnel l'annulation des élections législatives dans la circonscription du Bui (Kumbo). Il alléguait que la tête de la liste S.D.F., un certain Fai Mbuh Alias Daniel Yang devait être inculpé et détenu pendant six mois pour atteinte à la sûreté de l'Etat pour avoir été à la tête des actes criminels sans précédent lors des législatives de 1997. Le requérant continue son argumentation en affirmant que le sieur Daniel Yang non content de s'être évadé, continue lors des législatives de 2002 à faire paraître les journaux de son parti avec des titres qui sèment la psychose chronique auprès des électeurs et même des autorités administratives avec des titres tels que : « *Bazooka for Bazooka, Fight to the last drop for blood* ». Au regard de ces griefs, la demande du R.D.P.C. sera rejetée pour absence des preuves des faits allégués²⁸.

En France, l'affaire d'Alain Juppé a donné également au juge l'occasion de se prononcer sur l'incapacité électorale. En l'espèce, M. Alain Juppé, ancien Premier Ministre était poursuivi pour « prise illégale d'intérêt »

dans l'affaire dite des « des emplois fictifs » à la Mairie de Paris. En première instance, le Tribunal correctionnel de Nanterre le condamna à une peine de 18 mois d'emprisonnement avec sursis pour prise illégale d'intérêt au motif que, en sa qualité d'adjoint au maire chargé des finances, il avait perpétué une pratique illicite ayant permis à des permanents du RPR d'être salariés par la ville de Paris. Le tribunal ayant constaté que l'infraction tombait dans le champ d'application de l'article L.7 du code électoral va déduire que l'ancien Premier Ministre serait rayé de la liste électorale pour une durée de cinq (05) ans. Même si en appel devant la Cour d'appel de Versailles, la peine va être ramenée à un (01) an, la peine complémentaire de radiation sera infligée à Alain Juppé²⁹.

3- Les modalités de l'exercice du droit de vote

En droit électoral, les modalités d'exercice du droit renvoient à l'identification de l'électeur (a) aux caractères du droit de vote (b).

a- L'identification de l'électeur

Les mutations relatives à l'identification de l'électeur en

28 Voir Atangana E.J.L., **La contribution du juge électoral à l'édification de l'Etat de droit au Cameroun**, Mémoire de D.E.A., FSJP, Université de Douala, Année 2006-2007, pp. 9 et suiv.

29 F. Hamon, M. Troper, **Droit constitutionnel**, Paris, LGDJ, 2006, pp. 536-537.

droit électoral camerounais obéissent à des logiques similaires à celles qui se rapportent audit droit. En effet si de part sa racine latine « *identificare* » qui signifie « rendre semblable », l'identification renvoie respectivement à l'action de distinguer la nature d'un être ou d'une chose ou à l'action de reconnaître l'identité de deux choses ou de deux êtres d'abord perçus comme différents et séparés³⁰. Ainsi perçue, l'identification de l'électeur se résume à processus à travers lequel la Commission locale de vote vérifie l'identité du votant avant que ce dernier n'accomplisse ladite opération³¹. A ce sujet l'article 84 (1) du code électoral dispose que :

« Tout électeur inscrit reçoit une carte électorale biométrique sur laquelle ses noms, prénoms, date et lieu de naissance, filiation, photo, empreintes digitales, profession, domicile ou résidence. »

Plus loin on peut également lire l'article 102 même code qui précise que :

« A son entrée dans le bureau de vote, l'électeur doit présenter sa carte électorale .Il

doit en outre prouver son identité par la présentation de la carte nationale d'identité. »

Une lecture combinée de ces dispositions de la loi électorale, permet de relever l'identification de l'électeur se fait à travers une carte électorale biométrique. Véritable élément de révolution du processus électoral au Cameroun, la carte électorale biométrique vient remplacer l'ancienne carte électorale en carton sans photocopie qui faisait peser un certain nombre d'incertitude sur l'opération d'identification de l'électeur au Cameroun³². Si en médecine la biométrie renvoie aux études statistiques des dimensions et de la croissance des êtres vivants ou encore aux mesure des dimensions d'un organe, dans le cas d'espèce, la biométrie désigne une technique permettant de contrôler l'identité de quelqu'un par la reconnaissance automatique de certaines de ces caractéristiques physiques ou comportemental préalablement enregistrées (empreintes digitales, visage, voix). C'est pour y satisfaire que la carte électorale biométrique doit comporter les mentions suivantes : prénoms,

30C.Godin, **Dictionnaire de philosophie**, Paris, éd. du temps, 2004, p.608.

31Mbpillé P.I., « L'identification de l'électeur au Cameroun », p.2. www.institut-idef.org (consulté le 20Juin 2013).

32Pour voir l'ampleur de ces difficultés, bien vouloir lire Mbpillé P.E., « L'identification de l'électeur au Cameroun », p.4. www.institut-idef.org (consulté le 20Juin 2013).

date et lieu de naissance, filiation, photo, empreintes digitales, profession, domicile ou résidence. En plus de ces éléments fondamentaux exigés par la loi électorale, l'examen matériel de la carte électorale permet de mentionner que ces éléments fondamentaux sont complétés par d'autres informations pratiques que sont le numéro de série de la carte d'électeur, le numéro d'ordre de la carte, le nom de la Commune de l'électeur, le nom du bureau de vote, le numéro d'inscription. La fiabilité de la carte est quant à elle attestée par la signature du Directeur Général des Elections assortie de ses noms et prénoms³³.

La détention de la carte électorale biométrique ne suffit pas. Les informations qui y figurent doivent être certifiées par la présentation d'une carte nationale d'identité. L'exigence de cette dernière pièce offre certes à voir un souci de sécurisation et de fiabilité de l'identité. Il y a aussi lieu de comprendre qu'en aucun cas la carte électorale ne saurait en aucun cas remplacer la carte d'identité. Dans un cas qui n'est pas totalement identique, il y a de souligner que le juge électoral camerounais s'est

montrer particulièrement attentif à la question de l'affiliation et de l'identité en précisant que les pièces d'identification exigées en matière électorale ne sont pas interchangeables comme ce fut le cas dans l'affaire Edzoa Titus c/Etat du Cameroun lors de la présidentielle de 1997 suscite des interrogations. Dans cette affaire, le candidat avait déposé son dossier de candidature auprès des services du MINAT. Après examen dudit dossier, il fût rejeté pour absence de l'extrait de l'acte de naissance exigé par la loi. En lieu et place, le candidat avait plutôt fourni une photocopie de sa carte nationale d'identité. C'est cet acte de rejet que le candidat défère devant le juge. Le rejet du MIN.A.T est confirmé. Car le candidat n'avait pu justifier sa filiation et son identité.

Si le Pr. NLEP note la sévérité du juge à ce niveau. « Il n'en demeure pas moins que les deux pièces sont distinctes. Et que l'une ne saurait être prise pour l'autre »³⁴. C'est du moins ce que pense le Pr. Léopold DONFACK SOKENG. L'analyse de toutes ces jurisprudences démontre la volonté manifeste du juge électoral d'apporter sa touche à l'entreprise de construction de l'Etat de

33 Pour l'ensemble de toutes ces informations, bien observer la nouvelle carte électorale biométrique du Cameroun.

34 DONFACK SOKENG L., **Cours inédit de droit du contentieux constitutionnel et électoral**, Année de Maîtrise F.S.J.P/Université de Douala, 2003-2004.

35 Voir à ce sujet Atangana E.J-L., **La contribution du juge électoral à l'édification de l'Etat de droit au Cameroun**, Mémoire de DEA en Droit public, F.S.J.P/Université de Douala, 2007, p.25.

Droit au Cameroun³⁵. C'est cette logique qui se trouve renforcée par la loi électorale lorsqu'elle rappelle que les cartes électorales ne peuvent être délivrées aux intéressés qu'au vu de la carte d'identité de chaque titulaire ou du récépissé visé à l'article 70 ci-dessus³⁶. De ce qui précède, si la présentation d'une carte d'électeur et la certification de celle-ci par la carte nationale d'identité sont des conditions cumulatives, il s'agit là d'un principe qui connaît quelques tempéraments dus au fait que le code électoral offre la possibilité à l'électeur de prendre part au vote lorsqu'il se trouve dans l'incapacité de présenter sa carte électorale. Pour ce faire la loi électorale précise que : « La Commission locale peut autoriser à voter tout électeur inscrit dans ce bureau, qui se trouverait, pour une cause quelconque, empêcher de présenter sa carte électorale. Elle doit au préalable s'assurer de son identité, tel que prévue à l'alinéa ci-dessus.³⁷ »

Aux termes de cet alinéa 1 « A son entrée dans le bureau de vote, l'électeur doit présenter sa carte électorale. Il doit en outre prouver son identité par la présentation de sa carte d'identité.³⁸ »

En toute logique, il y a donc lieu de penser que l'électeur qui ne dispose d'une carte électorale peut part au vote soit avec la

carte d'identité à condition que son nom figure sur la liste des électeurs de l'un des bureaux de vote de sa commune. Qu'en sera-t-il de l'inverse ? En l'absence d'une disposition du code électoral permettant de répondre à l'affirmative, il y a lieu d'affirmer que tout électeur qui n'a pas de carte d'identité ne peut pas voter même cela peut paraître sévère.

b- Les caractères du droit de vote

Bien que lesdites modalités tendent à s'universaliser à l'instar du suffrage, elles sont déterminées par la législation électorale de chaque Etat. Selon les cas, on peut laisser au constituant le soin de le faire ou alors le législateur peut s'en charger. Dans le cas du Cameroun le constituant a préféré s'en occuper lui-même. Aux termes de l'article 2 de la Constitution dans son alinéa 3, il est clairement précisé que :

« Le vote est égal et secret ; y participent tous les citoyens âgés d'au moins vingt (20) ans ».

De l'écriture de ce fragment constitutionnel, le droit de vote obéit à quatre caractères. Il est d'abord égal. Ce qui signifie que le vote de chaque électeur

36 Voir l'article 85 al.3 du Code électoral.

37 Voir l'article 103 al.2 du code électoral.

38 Voir l'article 103 al.1 du code électoral.

camerounais se trouvant sur le territoire national où à l'étranger garde un poids identique sans aucune autre considération pouvant être sociale, économique, politique ou culturelle. L'égalité du vote présente donc deux aspects importants : d'une part que le fait qu'un citoyen ne peut pas disposer de plus d'une voix pour l'élection de la même autorité étatique et d'autre part le fait que les circonscriptions de vote sont partagées proportionnellement au nombre d'habitants. Ce qui nécessite un recensement fiable de la population. Pour les mêmes besoins l'égalité de vote ainsi que l'avaient souligné plusieurs analyses intègre tout aussi la rupture d'un certain nombre de procédés pouvant l'altérer, il s'agit dans la foulée de la géographie électorale³⁹, des votes multiples⁴⁰ et de la prime électorale. L'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme réaffirme cet idéal d'égalité dans son article qui déclare que :

« Tous les êtres humains naissent libres, en dignité et en droit » ; l'article 2 continue en précisant que :

« Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamées dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion d'origine nationale, ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation » en rajoutant que « de plus, il ne sera faite aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou ce territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté » ; l'article 7 n'est pas en reste rappelant que « Tous sont égaux devant la loi ».

Ensuite, le vote est secret et personnel. D'après le dictionnaire français « Le petit Larousse », est secret ce qui doit être tenu pour caché. Cette exigence en ce qui concerne le vote vise garantir une liberté de choix total à l'électeur qui dans certaine situation peut se trouver en situation de

39La géographie électorale renvoie à un procédé par lequel on établit les circonscriptions électorales inégales comme nombre d'habitants pour l'élection du même organe de l'Etat. Elle est utilisée dans le but de désavantager les villes où il y a des adversaires du parti ou des partis de gouvernement. Voir ce sujet, I. Muraru, E. Simina Tanesescu op.cit. p.91.

40On signalera qu'à la suite du code électoral que ces comportements constituent des infractions pénales en matière électorale comme le précise le chapitre 1 intitulé « Des dispositions pénales ».

pression. Au niveau des opérations matérielles les garanties de ce secret sont assuré par le devoir qu'à tout électeur d'aller faire son choix dans un isolement et de déposer le bulletin choisi enveloppé dans l'urne scellée qui ne sera ouverte qu'au moment du dépouillement et ceci en public. Quant à la dimension personnelle du vote, elle signifie en principe que le droit de vote ne peut être cédé ni délégué à une tierce personne. L'électeur camerounais ne bénéficie donc pas d'un droit de procuration même quand celui-ci se trouve dans l'incapacité physique de se déplacer pour aller exercer son droit de vote.

Enfin, le caractère facultatif qui en philosophie politique s'oppose au vote obligatoire. Il signifie que la participation électorale se conçoit au Cameroun comme un devoir civique et non comme une obligation juridique. C'est l'interprétation qui est faite aujourd'hui du verbe « y participent tous les citoyens camerounais âgés d'au moins vingt (20) ans » qui y figure dans la Constitution et qui détermine la nature

du droit de vote. Pour justifier cette position, il importe de souligner que le caractère facultatif du vote remonte à la théorie de la souveraineté⁴¹ nationale développée par Emmanuel Sieyès⁴². Selon cette théorie la souveraineté appartient à la nation et celle-ci se conçoit comme une entité abstraite indivisible de telle sorte que chaque individu de la société représente la nation toute entière. Il ne s'agit donc pas ici du peuple réel mais du peuple sublimé. Il s'ensuit automatiquement une démocratie représentative où le vote appartient à la nation à qui revient la charge de déterminer les citoyens qui vont remplir cette tâche. Le droit de vote apparaît donc ici comme un droit que la nation a conféré à chaque électeur choisi par lui qui en est libre d'en faire usage ou pas. Ce qui nous place en présence de la théorie de l'électorat-fonction qui a donc nourri la théorie du vote facultatif et du vote censitaire.

A l'opposé, se trouve la théorie de la souveraineté populaire qui considère le peuple comme un ensemble d'individus où cha-

41 Historiquement l'idée de souveraineté remonte au Moyen-âge. Les légistes sous Philippe Lebel (1285-1314) et ses successeurs voulaient fonder l'autorité du Roi. Ils vont alors mettre en avant la notion de Souveraineté en utilisant en particulier ce vieil adage : « Le Roi de France est empereur en son royaume ». Celui-ci était alors sur d'être reconnu à l'intérieur comme à l'extérieur. Par la suite, des auteurs comme Jean Bodin vont apporter plus concision au concept. C'est ainsi que dans son ouvrage **Les six Livres de la République** (1576), il définira la souveraineté comme « la puissance absolue et perpétuelle d'une république ». www.emploi-public.com (consulté le 15 avril 2013).

42 E. Sieyès, **Qu'est-ce que le Tiers-Etat**, réédition, Paris, Champs Classique, 2009.

cun dispose d'une portion de souveraineté de tel sorte que le droit de vote de chacun soit lié par le peuple avec comme conséquence la théorie de l'électorat-droit comme fondement du vote obligatoire⁴³. Si les deux options ont chacune sa préférence selon les Etats, il importe de souligner que le Cameroun a lui préféré que le droit de vote soit facultatif sans doute à cause d'un certain nombre d'atouts évacués⁴⁴ ici pour mieux appréhender les conditions spécifiques liées au droit de vote des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger.

B- Les conditions spécifiques de participation au vote des camerounais de l'étranger

L'examen du code électoral offre la possibilité de constater que l'électorat camerounais se compose de deux catégories de camerounais. Ceux qui sont sur le territoire national et ceux qui sont à l'étranger. Si l'appartenance à l'électorat de ces deux catégories obéit à certaines conditions communes ainsi qu'on vient de le présenter, il reste la participation des camerounais de l'étranger au

processus électoral reste soumise en plus des conditions communes aux conditions spécifiques. Une lecture cursive du Titre X du code électoral intitulé « Dispositions spécifiques au vote des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger », permet de retenir plusieurs conditions spécifiques relatives à l'enrôlement de l'électorat peuvent être retenues. Elles font appel à la résidence ou à l'établissement du camerounais à l'étranger (1) et à l'inscription sur les listes auprès des représentations diplomatiques et des postes consulaires dans les pays de résidence ou de rattachement (2).

1- L'établissement ou la résidence du citoyen Camerounais à l'étranger

Pour bénéficier du droit de vote reconnu aux camerounais de l'étranger, le citoyen camerounais doit se trouver sur un autre territoire national que celui où le Cameroun exerce sa souveraineté. C'est cette situation qui fait de lui un étranger dans ce nouveau territoire d'accueil. La situation de ce citoyen camerounais doit s'inscrire dans le champ d'application de l'établissement d'une part et d'autre part de la rési-

43 Pour l'inventaire des arguments en faveur ou en défaveur de l'une des deux (vote facultatif et vote obligatoire), on pourra consulter : F.Hamon, M.Troper, **Droit constitutionnel**, op.cit.p.540 ; R.Ben Achour, « Etat de la question : Pour ou contre le vote obligatoire », Institut Emile Vandervelde, www.iev.be (consulté le 18 avril 2013).

44 Ibid. pp.11 et suiv.

dence. Pour la première situation qui est l'établissement, on doit d'abord mentionner qu'elle n'est pas définie par le législateur. En présence d'une telle situation, il convient d'explorer d'autres sources pouvant proposer une définition à cet effet. Selon le petit Larousse 2003, l'établissement renvoie généralement à l'action d'établir ou fait de s'établir. Ce qui signifie que établir venant étymologiquement du latin « stabilire ou de stabilis qui veut dire stable. Le verbe « établir » renverrait donc à l'action de se fixer, s'installer dans un lieu ou une position. De cet éclaircissement littéral, les branches ont proposé des définitions plus élaborées. C'est ainsi qu'en droit international privé, on désigne par établissement d'un étranger l'installation matérielle de cet étranger sur le territoire national avec l'intention d'y exercer une activité rémunératrice⁴⁵. Comme on peut le constater cette définition cerne l'établissement par rapport à la nature économique, sauf que tous les étrangers ne s'établissent pas toujours dans le but d'entreprendre l'exercice d'une activité génératrice de revenus. Ce qui nous amène à se

tourner du côté du droit public et plus spécifiquement du droit international public. En outre, cette discipline juridique appréhende le terme « établissement » au singulier sur un triple sens. Au sens large, l'établissement renvoie au fait pour une personne de séjourner, résider et exercer ses activités sur le territoire d'un Etat dont elle n'a pas la nationalité⁴⁶. C'est ce sens qui a d'ailleurs été suivi par la C.P.J.I. qui avait été appelé à définir « établis » dans l'article 2 de la Convention de Lausanne du 30 Janvier 1923 relative à l'échange des populations grecques et turques. Dans cet avis, la Haute juridiction internationale a eu à affirmer que :

« Le mot établis (...) vise une situation de fait constituée pour les habitants par une résidence ayant un caractère durable⁴⁷ ».

Strictement, l'établissement est le fait pour une personne d'exercer des activités économiques sur le territoire d'un Etat dont elle n'a pas la nationalité.⁴⁸

Le dernier sens se réfère au droit communautaire et pose que la liberté d'établissement ne vise

45 **Lexique des termes juridiques** op.cit.p.254.

46 J.Salmon (dir), **Dictionnaire de droit international public**, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.451.

47 C.P.J.I., Echange des populations grecques et turques, avis consultatif du 21 février 1925, série B, n°10, pp.25-26.

48 J.Salmon (dir), **Dictionnaire de droit international public** op.cit.p.451

que les personnes s'installant pour exercer une activité non salariée, les salariés étant couverts par la « libre circulation des travailleurs⁴⁹ ».

L'exploitation de toutes ces définitions nous a permis de faire la synthèse d'un certain nombre d'acquis conduisant à dire que l'établissement est une situation de fait constituée pour les habitants non salariés de séjourner et d'exercer durablement ses activités génératrices de revenus ou non sur le territoire d'une entité politique (Etat souverain et Etat non souverain) dont elle n'a pas la nationalité. Telle la situation qui semble correspondre aux camerounais établis à l'étranger. Quid du camerounais résidant à l'étranger ?

2- Le camerounais résidant à l'étranger

La recherche des éléments d'identification du résident camerounais à l'étranger obéira à une démarche similaire à celle observée pour définir l'établissement. Pour les besoins de la cause, étymologiquement, le mot « résider » dérive du latin « residerer » qui signifie avoir sa résidence à tel endroit, y demeurer de façon habituelle. Pour le dictionnaire Petit Larousse, le résident est

une personne qui habite dans un lieu déterminé ou une personne qui habite dans un autre endroit que son pays d'origine. En droit international public, le résident désigne l'individu habitant durablement dans un autre Etat que celui dont il a la nationalité, qualité reconnue par la délivrance d'une carte et répondant à un régime juridique précis déterminé par le pays d'accueil⁵⁰. A la différence de l'établissement qui est une situation de fait, la résidence apparaît comme une situation de droit. Si en droit privé, la résidence renvoie au lieu où une personne physique demeure en fait de façon relativement constante, sans cependant coïncider avec son domicile ou principal établissement, la résidence renvoie aussi au lieu où un étranger réside habituellement situé en dehors de son pays d'origine. Ainsi l'expression « Etat de résidence » désigne l'Etat sur le territoire duquel un étranger réside habituellement. Dans cette logique, la résidence peut désigner le séjour actuel d'un fonctionnaire dans l'endroit où il exerce ses fonctions ou encore l'habitation privée d'un chef de mission diplomatique (par opposition à « la chancellerie » où il exerce ses fonctions). C'est donc en toute logique que le droit international

49 Ibid.

50 **Lexique des termes juridiques** op.cit,p.508.

public affirme que le résident est synonyme de Ministre résident ou alors qu'il s'agit d'un titre donné à un haut fonctionnaire .Au regard de tous ces éléments ,le résident peut s'entendre comme la situation de droit d'un individu établi dans un autre pays autre que le sien afin de remplir certaine fonction que lui a assignées son pays d'origine. On peut donc logiquement penser que le mot résident camerounais à l'étranger s'emploie à l'égard des personnes que l'Etat du Cameroun a voulu bien reconnaître l'exercice de certaines missions . Dans la foulée on peut citer les fonctionnaires internationaux de nationalité camerounaise à l'étranger , les ambassadeurs , les consuls, les étudiants et chercheurs camerounais à l'étranger ... Comme on le perçoit clairement l'établissement et la résidence exige en quelque sorte une certaine stabilité pour ceux qui s'en prévalent. Sont donc exclus les voyageurs temporaires.

3- L'inscription auprès des représentations diplomatiques et des postes consulaires

L'identification et l'inscription sont des conditions essentielles voire fondamentales pour exercer le droit de vote .Ces éta-

pes renvoient aux opérations pré-électorales .Bien qu'elles concernent les citoyens camerounais établis au Cameroun, le législateur en accordant le droit de vote aux camerounais de l'étranger en a conçu une formulation particulière. L'article 272 (1) du code électoral⁵¹ dispose à cet effet que : « Les citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger sont inscrits sur les listes électorales ouvertes auprès de la représentation diplomatiques et des postes consulaires dans les pays de résidence ou de rattachement ».

L'article 273 (1) du même code précise que :

« En vue de la participation des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger à l'élection du Président de la République ou au référendum, il est créé au niveau des représentations diplomatiques et des postes consulaires :

- Des commissions chargées de l'établissement et de la révision des listes électorales ;
- Des commissions chargées de l'établissement et de la distribution des cartes électorales ;
- Des commissions locales de vote.

51 Voir la loi n°2012 /001du 19 avril 2012 portant code électoral de la République du Cameroun.

(2) Le Conseil électoral organise des consultations avec les représentants diplomatiques, les postes consulaires et les partis politiques en vue de la constitution des commissions prévues à l'alinéa 1 ci-dessus ».

De l'interprétation de ce texte, les représentations diplomatiques et des postes consulaires viennent à point nommé comme une réponse à l'impossibilité du citoyen camerounais se trouvant hors du territoire national et désirant exercer son droit vote. En effet , le phénomène de mondialisation est porté par une circulation vertigineuse des biens à la recherche permanente des marchés porteurs. Il faut aussi reconnaître que ce processus repose sur la mobilité volontaire ou involontaire des personnes que les Etats et les organisations internationales doivent encadrer .Or comme on le constate il s'agit essentiellement des processus qui vont au delà des frontières nationales de chaque Etat .Il y a donc une obligation de nouer ces derniers des relations amicales qui conduisent chaque Etat selon leur nature à avoir des représentants. Ces relations sont établies relations diplomatiques et consulaires .Si la diplomatie se définit traditionnellement comme l'ensemble des moyens par lesquels les Etats établissent et maintien-

nent des relations mutuelles au sein de la société internationale et plus précisément selon la Cour Internationale de Justice comme « un instrument essentiel de coopération efficace dans la communauté internationale qui permet aux Etats nonobstant les différences constitutionnelles ,et sociales de parvenir à la compréhension mutuelle et de résoudre leurs divergences par des moyens pacifiques⁵² .

Les relations consulaires quant à elles sont nées au XIIIe siècle et étaient étroitement liées au commerce international .De nos jours , elles font l'objet de la convention de Vienne du 24 Avril 1963 entrée en vigueur en Mars 1967 pendant que les relations diplomatiques font l'objet de la Convention de Vienne du 18 Avril 1961 entrée en vigueur le 24 Avril 1964 et complétée par la convention du 8 Décembre 1969. Bien que les fonctions consulaires soient purement administratives et non plus politiques comme les relations diplomatiques , il y a lieu de penser que leur implication dans le vote des citoyens camerounais de l'étranger confirme tout d'abord que ce droit de vote intègre à la fois en plus de la dimension juridique ,les dimensions administratives et politiques. De même compte tenu des distance entre le Came-

roun et certain pays étrangers abritant les ressortissants camerounais, il n'a pas toujours été aisé pour beaucoup d'entre eux de revenir exercer le droit de vote. Quantitativement, il y a une amélioration du corps électoral si on s'en tient tout simplement

au nombre de diplomates camerounais à l'étranger. Reste tout à souhaiter que les camerounais de l'étranger à travers leurs partis et formations politiques s'approprient le processus dont la portée mérite d'être évaluée.

II- La portée des déclinaisons du droit de suffrage des citoyens Camerounais de l'étranger

Traditionnellement le droit de suffrage s'accompagne d'un certain nombre d'autres droits qui permettent de compléter son assise. C'est ainsi qu'à côté du droit de vote proprement dit, il y a également le droit à l'éligibilité. Dans le premier cas, le droit de suffrage permet à tous les citoyens remplissant les conditions requises par la loi d'exprimer leur suffrage au cours des différentes consultations électorales. Dans le second cas le droit de suffrage permet au citoyen remplissant les conditions exigées par la loi de concourir à l'expression de ce suffrage à travers l'encadrement partisan ou non. Au regard du droit électoral camerounais, on peut distinguer des élections à caractère national qui sont constituées des élections présidentielle, législative et référendaire puis les élections à caractère local qui concernent les élections régionales et les élections municipales. De

toutes ces élections, le constituant permet de régler la question de la participation des citoyens aux dites élections en disposant dans l'alinéa 3 de l'article 2 que :

« Le vote est égal et secret ; y participent tous les citoyens âgés d'au moins vingt(20) ans » puis au niveau de l'article 3 où il précise que :

« Les partis politiques et formations politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils doivent respecter les principes de la démocratie, de la souveraineté et de l'unité nationale. Ils se forment et exercent leurs activités conformément à la loi ».

Toutefois lorsqu'on examine le code électoral dans ses dispositions traitant du droit de vote des camerounais de l'étranger, il se dégage des restrictions au droit de suffrage des camerounais établis ou

résidant à l'étranger (A) qui n'auraient aucune importance si elles n'engendraient pas des incidences sur le système électoral au Cameroun (B).

A- Les restrictions du droit de suffrage des camerounais établis ou résidant à l'étranger

La reconnaissance du droit de suffrage au citoyen doit permettre au bénéficiaire de choisir ses représentants et en retour de candidater aux différentes élections pour être éventuellement le représentant du peuple. Dans ce double visage du droit de suffrage, les premières restrictions concernent le droit d'être électeur aux différentes élections (1) et les secondes sont relatives à la dénegation du droit à l'éligibilité (2).

1- Les restrictions relatives à la participation aux différentes élections

L'examen des dispositions légales encadrant la participation de l'électorat des camerounais de l'étranger mentionne plusieurs restrictions en ce qui concerne les possibilités offertes aux citoyens camerounais de l'étranger sur leur participation aux différentes élections. Aux termes de l'article 271 du code électoral :

« Les citoyens camerounais

établis ou résidant à l'étranger exercent leur droit de vote par la participation à l'élection du Président de la République et au référendum ».

Des dispositions de l'article susmentionné, il apparaît clairement que le droit de vote du camerounais de l'étranger ne s'exerce qu'au niveau de deux élections à caractère national en l'occurrence l'élection du Président de la République et les consultations référendaires. En revanche, sa participation reste impossible en ce qui concerne les élections législatives et les autres élections locales que sont les élections régionales et les élections municipales. Si la première élection vise à désigner le Président de la République, on justifie la participation des camerounais de l'étranger parce que la désignation du Président signifie le choix de celui qui préside aux destinées de la nation toute entière et qu'à ce titre la participation de tous s'impose. C'est également dans cette logique que l'on peut tout aussi inscrire le droit de participation des camerounais de l'étranger au référendum. En effet, présent dans l'ordre constitutionnel camerounais depuis la loi fondamentale du 04 Mars 1960 ainsi que le précise le Professeur Alain Didier Olinga, l'institution référendaire est le

moyen par lequel le peuple camerounais peut être appelé à intervenir directement, en tant que corps politique et institutionnel institué, dans la régulation de la société politique⁵³. Le constituant camerounais consacre ladite institution en disposant dans l'article 2 de l'acte constituant révisé du 2 Juin 1972⁵⁴ que :

« La souveraineté nationale appartient au peuple camerounais qui l'exerce soit par l'intermédiaire du Président de la République et des membres du parlement, soit par référendum .Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

Le référendum apparait donc à la lumière de ces dispositions constitutionnelles comme un mode d'exercice de la souveraineté à côté des modes exigeant la représentation que sont le Président de la République et les membres du Parlement. A côté de la typologie des référendums esquissés plus haut, le Cameroun ne connaît formellement à l'heure actuelle que le

référendum constituant et le référendum législatif. La première procédure tire son fondement de l'article 63 (4) qui précise que :

« Le Président de la République peut décider de soumettre tout projet ou toute proposition de révision de la Constitution au référendum. Dans ce cas, le texte est adopté à la majorité simple des suffrages exprimés ».

La deuxième procédure quant à elle se fonde sur l'article 36 (1) qui dispose que :

« Le Président de la République, après consultation du Président du Conseil Constitutionnel, du Président de l'Assemblée Nationale et du Président de Sénat, peut soumettre au référendum tout projet de réforme qui, bien que relevant du domaine de la loi, serait susceptible d'avoir des répercussions profondes sur l'avenir de la nation et les institutions nationales... »

De ces deux dispositions, le référendum législatif et le

53 Olinga A-D., **La Constitution de la République du Cameroun**, Yaoundé, Presses de l'UCAC, Terre Africaine, 2006, p.256.

54 A propos de l'étude visant à rendre compte des évolutions de l'ordre constitutionnel camerounais, nous avons retenu dans le cadre de nos travaux de thèse que le Cameroun connu deux Constitutions, celle de 1960 et celle de 1972 .En définissant la révision comme tout changement obéissant à une procédure préétablie par la Constitution en vigueur, ce sont ces deux lois fondamentales qui ont subi chacune à son époque des révisions. Pour des développements extensifs bien vouloir voir Atangana E.J.L., **La révision des Constitutions en Droit camerounais**, Thèse pour le Doctorat Ph.D.en droit public, FSJP, Université de Douala, Année 2012.

référendum constitutionnel apparaissent certes comme des modes d'exercice de la souveraineté, mais on observe de l'autre côté qu'il s'agit aussi des instruments qui sont largement sous le contrôle du Président de la République dans la mesure où il est la seule personnalité au niveau des représentants du peuple à être habilitée à les mobiliser, ladite mobilisation étant facultative. L'exclusion des camerounais de l'étranger aux autres élections notamment les élections législatives et locales revient à consacrer d'un côté une consolidation du pouvoir au sommet de l'Etat, et d'autre part comme une technique visant à annihiler toute intrusion des forces étrangères au niveau d'une base qui n'est pas toujours facile à domestiquer. Tout au plus, on peut tout de même y voir l'imposition du Président de la République comme médiateur entre le local et l'étranger comme un dispositif de filtrage toute toxine pouvant être inoculée de l'extérieur pour rompre l'ordre institutionnel établi.

2- La dénegation du droit à l'éligibilité

L'éligibilité se définit com-

me l'aptitude pour un citoyen remplissant les conditions exigées par la loi à être élu. En droit électoral camerounais, le code électoral définit limitativement les conditions d'éligibilité. Elles varient en fonction du type de scrutin ou du type d'élection. C'est ainsi qu'en ce qui concerne l'élection à la Présidence de la République, il est uninominal⁵⁵. Dans le cas des autres élections législatives⁵⁶ et locales⁵⁷, les scrutins sont de listes. Dans toutes ces consultations, la question est de savoir si les camerounais(es) de l'étranger peut être candidat à partir de son établissement ou de sa résidence ?

A cette interrogation, le législateur camerounais a dénié ce droit aux camerounais de l'étranger. En effet l'article 271 du code électoral nous apprend que : « Les citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger exercent leur droit de vote par la participation à l'élection du Président de la République et au référendum ». L'examen du contenu de cet article exclut déjà en amont la possibilité aux citoyens camerounais de l'étranger d'être candidat aux autres élections autre que l'élection présidentielle

55 A ce sujet l'article 116 (3) du code électoral dispose que : « L'élection a lieu au scrutin uninominal majoritaire à un tour, ... ».

56 L'article 151(1) du code électoral dispose que : « L'élection se fait au scrutin de liste sans vote préférentiel ni panachage ».

57 Concernant les élections des conseillers municipaux l'article 171 (1) du code électoral précise que : « L'élection des conseillers municipaux a lieu au scrutin de liste, sans vote préférentiel ni panachage ».

.Ceci pourrait laisser croire que le camerounais de l'étranger dispose des manœuvres plus grandes en ce qui concerne sa possibilité à candidater à l'élection présidentielle. Aux yeux de la loi, cette solution a peu de possibilité d'aboutir dans la mesure où l'article sus mobilisé sur les dispositions spécifiques du vote des camerounais établis ou résidant à l'étranger ne parle que de l'exercice du droit de vote sans mentionner aucune de l'éligibilité .Il serait donc difficile ou du moins impossible de faire une interprétation extensive là où la loi est restrictive.

De même l'article 117 du code électoral dispose clairement que : « Les candidats aux fonctions de Président de la République doivent jouir de la plénitude de leurs droits civiques et politiques et avoir trente-cinq (35) ans révolus à la date de l'élection.

Ils doivent être citoyens camerounais d'origine et justifier d'une résidence continue dans le territoire national d'au moins douze (12) mois consécutifs et d'une inscription sur les listes électorales à la date du scrutin ».

Les dispositions pertinentes de l'article sus évoqué permettent d'affirmer une impossibilité pour le camerounais de l'étranger de

candidater au poste de Président de la République .Toutefois, cet écueil peut être contourné en venant séjourner pendant douze (12) mois consécutifs avant la date des élections sur le territoire national. Reste alors le problème de l'inscription qui à la lumière de la loi peut se faire soit à l'étranger soit au Cameroun. Dans un cas comme dans l'autre , y a-t-il validité en ce qui concerne l'élection présidentielle ? La loi n'introduisant pas cette distinction on peut tout de même penser que cela constitue un problème. Ce détour n'est pas inutile au regard de l'importance que le juge électoral notamment constitutionnel accorde à l'observation de ces conditions de domicile réel et de résidence continue au Cameroun. Le juge a en effet sanctionné le non respect de cette condition dans l'affaire Gamel Adamou Moussa c/ Etat du Cameroun⁵⁸. Dans cette espèce, le juge électoral confirme le rejet du recours par le MIN.A.T.D. Comme motif, il résulte de l'instruction du dossier que le candidat n'était pas inscrit sur les listes électorales de son domicile déclaré. Le candidat avait déclaré qu'il résidait à Tsinga, arrondissement de Yaoundé II. Mais il s'était inscrit sur les listes électorales de Yaoundé 1^{er} qui s'avère être le siège de son parti politique. Cette

58 L'arrêt n° 24/C.S. CE du 1^{er} octobre 2004, Gamel Adamou Moussa c/ Etat du Cameroun.

garantie de l'effectivité de l'Etat de droit par le juge constitutionnel concerne tout aussi la résidence continue du candidat ; autre exigence ayant retenu l'attention du juge électoral. En outre, dans l'affaire HOGBE NLEND c/Etat du Cameroun, la Cour Suprême avait eu à confirmer le rejet de sa candidature pour le compte de l'élection présidentielle du 11 octobre 1992. La Cour s'était fondée sur le motif que le candidat n'avait pas résidé au Cameroun de façon continue pendant 12 mois ; mais résidait plutôt à Bordeaux. Malgré les arguments de la défense visant à prouver la résidence continue du candidat sur le territoire national, Cela ne changera pas la position du juge qui avait rejeté la preuve déployée par la défense relative au paiement de ses factures d'eau et d'électricité de son domicile à Yaoundé⁵⁹.

B- Les incidences de la restriction du droit de suffrage des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger

La formulation du droit de suffrage des camerounais de l'étranger a permis d'observer un certain nombre de restrictions qui se conjuguent avec plusieurs

conséquences majeures. C'est ainsi qu'on peut distinguer la consécration d'une citoyenneté plurielle hiérarchisée (1) d'une part et le renforcement de la sacralisation du pouvoir présidentiel (2) d'autre part.

1- La consécration d'une citoyenneté plurielle hiérarchisée

Les évolutions du droit électoral camerounais en matière de droit de suffrage participent certes à une volonté manifeste du constituant à raffermir le processus de changement et la consolidation de l'Etat droit, mais il est tempéré au regard d'un certain nombre de constat. Ceux-ci tiennent pour l'essentiel à la construction d'une citoyenneté plurielle. Celle-ci se fonde sur la consécration du citoyen camerounais établis ou résidant au Cameroun et du citoyen camerounais établi ou résidant à l'étranger par le législateur camerounais à travers la consécration du droit de vote des citoyens camerounais établis ou résidant à l'étranger. Pendant que la première catégorie se voit reconnaître un droit au suffrage s'appliquant à toutes les élections offrant ainsi la possibilité à ces derniers le droit de se constituer en électorat et la possibilité

⁵⁹ Voir Atangana E.J.L., **La contribution du juge électoral à l'édification de l'Etat de droit au Cameroun**, Mémoire de D.E.A.en Droit public, FSJP, Université de Douala, Année 2006, p.19.

de candidater à tous les types d'élection, qu'elles soient à caractère national ou à caractère local, la seconde catégorie qui bien que remplissant la condition de nationalité se trouve privée des mêmes droits que ceux dont bénéficient ses concitoyens qui sont sur le territoire national. Ce qui rompt en quelque sorte l'égalité entre ces deux catégories de citoyens au profit des citoyens camerounais se trouvant sur le territoire national. Cette rupture de l'égalité invite donc inéluctablement à constater que la consécration de cette citoyenneté plurielle traduit par la même occasion sa verticalisation où nous avons à la base le citoyen camerounais établis ou résidant à l'étranger et au sommet le citoyen camerounais établi ou résidant au Cameroun. Cette nouvelle catégorie duale vient ainsi s'ajouter aux nouvelles classifications qui existaient déjà à savoir :

- «Les citoyens camerounais d'origine» que l'on opposerait «aux citoyens camerounais d'adoption» ;
- «Les citoyens minoritaires» par opposition à ceux qui sont issus de la majorité» ;

- «Les citoyens autochtones» que l'on opposerait aux «citoyens allochtones ou allogènes»⁶⁰

Si l'effet de ces discriminations que l'on a cru - à tort cependant - positive est de susciter une différenciation des citoyens de la République reposant sur une inégalité des droits politiques et civiques⁶¹, il reste que la nouvelle classification formulée par le code électoral au profit des citoyens camerounais établis ou résidant sur le territoire national peut participer d'une volonté de réserver l'exercice de la fonction présidentielle aux citoyens se trouvant sur le territoire national. Ce qui suppose un minimum de connaissance des responsabilités et des charges qui attendent chaque candidat. Bien plus, il s'agit aussi d'une volonté du législateur d'affirmer la territorialité du droit à l'éligibilité et par extension de dire clairement que le territoire national est la surface exclusive de conquête du pouvoir. Ce qui signifierait en d'autres termes qu'il s'agit d'une technique destinée à renforcer le cordon ombilical entre les camerounais et leur patrie et par ricochet à freiner en quelque sorte l'immigration.

60 Donfack Sokeng L., « Les ambiguïtés de la « révision constitutionnelle » du 18 Janvier 1996 au Cameroun », Fondation Friedrich Ebert au Cameroun, Association Africaine de Science Politique, 1996, p.46.

61 Ibid.p.46.

2- Le renforcement de la sacralisation du pouvoir présidentiel

Magnifié par Victor Hugo comme « un droit sans lequel le citoyen n'est pas, droit qui fait plus que le suivre, qui s'incorpore à lui, qui naît avec lui pour ne mourir qu'avec lui (...) qui est en quelque sorte la chair et l'âme du citoyen et de l'homme⁶² », le droit de suffrage ainsi que l'affirmait le Professeur Augustin Loada fait partie en Afrique « des actes rituels dont l'accomplissement traduit à la fois les avatars et les ambiguïtés de la construction démocratique⁶³ ». Cette remarque qui s'applique sur le continent africain trouve également des justifications en ce qui concerne le Cameroun. En effet, l'analyse de la consécration du droit de suffrage universel en général et du droit de suffrage des camerounais établis ou résidant à l'étranger s'inscrit certes dans la longue entreprise de restitution du pouvoir au peuple, car pour la première fois des citoyens camerounais qui étaient exclus bénéficient désormais d'un droit de vote. Toutefois, il est apparu tout au long de cette démonstration que cette concession demeure en grande partie une entreprise de revitalisation du pouvoir prési-

dentiel. C'est ainsi que des différents modes d'expression du suffrage seules les élections où le Président est concerné au premier chef se sont vues améliorées en enregistrant la participation des camerounais de l'étranger. Il s'agit spécifiquement de l'élection présidentielle qui se voit renforcer au niveau de la légitimité avec l'entrée en scène du corps électoral des camerounais de l'étranger puis du référendum qui se présente comme une consultation à caractère politique où la responsabilité politique du Président de la République se trouve engagée dans les deux types de référendum que nous avons soulignés plus haut. Dans la mesure où il a droit exclusif pour déclencher le référendum dans ces deux cas, on peut penser à tort qu'il peut y recourir lorsqu'il sait à l'avance que l'issue sera incertaine.

Tout au plus, on peut aisément penser qu'il s'agit des moyens supplémentaires mis à sa disposition pour contourner un éventuel parlement indocile ; encore que l'élection desdits parlementaires ne connaît pas la même dimension populaire. En augmentant les possibilités de popularité de l'élection du Président de la République avec l'ouverture du droit de suffrage des

62 Cité par J. Shklar, *La citoyenneté américaine : la quête de l'intégration*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p.9

63 Loada A., « Le droit de suffrage en Afrique francophone : sens et usages sociaux », www.droitcons.org p.41 (consulté le 18 avril 2013).

camerounais de l'étranger ,tout obstacle de légitimité pouvant venir des autres institutions élues .Tant et si bien qu'à l'avenir ,le Président de la République occupe une position avantageuse vis-à-vis de ceux-ci par un juste retour des choses en raison de la durée de ces fonctions qui est de sept (07) ans renouvelable. En un mot « ses racines de chêne concourent à en faire un élu

spécial, le sphinx des institutions camerounaises, tant il est avéré que la représentativité et l'autorité se situent dans un rapport de causalité. En dernière analyse, on peut mettre à contribution l'heureuse expression du légiste Guy Coquille au XVI^{ème} siècle lorsqu'il concluait que « le roi n'a point de compagnon en sa majesté royale⁶⁴».

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013

Le concept du signe en publicité analyse du référent dans la sémiosis publicitaire

213

Par
Félix ZOGO *

Introduction

214 **C**haque fois qu'il s'est agi de définir ce qu'était la sémiologie, on s'est toujours référé à la notion de signe.

Saussure en indiquait ainsi le champ possible, s'agissant du vocable sémiologie issu de sa linguistique originelle : « *La langue est un système de signes exprimant des idées et par là comparable à l'écriture, à l'alphabet des sourds-muets, aux formes de politesse, aux signaux militaires etc... Elle est seulement le plus important de ces systèmes. On peut concevoir une science qui étudie les signes au sein de la vie sociale, que nous nommerons sémiologie. Elle nous apprendrait en quoi consistent les signes, quelles lois les régissent* ». ¹

Déjà, l'étymologie même du terme « sémiologie » évoque elle-même la notion de signe, du grec « *séméion* », puis « *logia* », théorie, et « *logos* », discours.

En remontant à l'Antiquité grecque, on trouve en effet une

discipline médicale dont l'objet consiste en l'interprétation des symptômes par lesquels se manifestent les différentes maladies. En ce sens, la sémiologie serait à rapprocher de la symptomatologie

Dans le champ philosophique, il est formellement établi que la problématique du signe apparaît chez les Stoïciens vers le 3^{ème} siècle avant J.C.

Plus près de nous, Locke utilise le terme anglais « *sémiotics* » au sens de la « *connaissance des signes* », dont il envisage l'importance pour la compréhension du rapport de l'homme au monde : « *Je crois* », affirme-t-il, « *qu'on peut diviser la science en trois espèces (...). La troisième peut être appelée sémiotique ou la connaissance des signes. Son emploi consiste à considérer la nature des signes dont l'esprit se sert pour entendre les choses, ou pour communiquer la connaissance aux autres. Car, puisqu'entre les choses que l'esprit contemple, il n'y en a aucune, excepté lui-même,*

1 F.Saussure., *Cours de linguistique générale*, Payot, 1916 (p. 33-34)

qui soit présente à l'entendement, il est nécessaire que quelque chose se présente à lui comme figure ou représentation de la chose qu'il considère, et ce sont les idées »²

En Amérique, Peirce affiche sa préférence logique pour ce qu'il désigne par « *sémiotique* ». Du postulat qu'il formule, il décrit de manière formelle les mécanismes de production de la signification et, établit de manière subséquente sa typologie des signes. On peut dès lors appréhender cette sémiotique comme une théorie générale des signes et de leur articulation dans la pensée.

Emboîtant le pas à ce courant, Morris asserte à son tour que ce qu'étudient en définitive les sciences dites expérimentales, ce ne sont rien d'autres que des phénomènes signifiants et donc des signes ; ce qui lui permet alors d'ériger la sémiotique au statut de « *métascience* », dans la simple mesure où toutes les autres sciences se servent des signes et expriment leurs résultats au moyen de ceux-ci.

Au-delà de toutes les évolutions et des tendances qui ont marqué la postérité des intuitions saussuriennes, (qu'il s'agisse de la querelle de son inféodation ou non à la linguistique, des tiraillements épistémologiques autour

des vocables de « *la sémiologie* » ou de « *la sémiotique* », puis de la coexistence des deux appellations, et finalement le consensus opéré pour considérer que cette science - puisqu'il en est - ne désigne ni plus ni moins qu'une théorie du langage et ses applications à différents ensembles signifiants, la question du signe est demeurée. Une façon donc de considérer que dans tout projet sémiologique, il faut toujours d'une manière ou d'une autre, aborder la question du statut du signe.

Dans le présent article, le signe est interpellé sur un terrain particulier dont l'essence se situe au cœur de l'idée parfois polémique qui pose l'affranchissement de l'objet sémiologique par rapport au champ de la linguistique. Il s'agit du paradigme publicitaire.

Nous nous interrogeons sur la manière avec laquelle la notion du signe opère son immersion dans ce paradigme qui à l'évidence, révèle pour la consacrer, l'une des émancipations les plus marquantes de l'objet sémiologique par rapport à son champ originel qui est donc la linguistique.

En suggérant ce questionnaire, on pose comme hypothèse que dans la trilogie *signifiant - signifié - référent* ou dans toute

² John Locke., *Essai philosophique sur l'entendement humain*, Livre IV, chapitre XXI, Vrin, 1972.

autre combinatoire au sein du signe dans laquelle apparaît le référent, le fait du référent n'est pas inéluctable, ni spontané ; et ce serait le cas pour le signe publicitaire qu'il se propose d'interroger dans cette sémiosphère spécifique que pourrait constituer le signe publicitaire.

Il nous faut au préalable

explorer le florilège des théories les plus saillantes de la problématique du signe, pour en dégager une constante du point de vue de la variable référentielle (I).

Nous aborderons ensuite la question du signe publicitaire, dans son rapport avec l'image et la perspective de l'iconicité (II).

I. La théorie du signe : un florilège d'approches, une convergence sur le concept

L'usage du vocable « signe » est toujours présent dans l'univers quotidien qui nous immerge. Il est en effet courant d'entendre dire par X ou par Y des expressions ou des énoncés que l'on pourrait qualifier de spontanés, tels que : « Fais-moi signe dès que tu pourras », « C'est mauvais signe », « Je place cet événement sous le signe de... », « Cette dame me fait des signes », « sous quel signe es-tu né ? » etc.

Umberto Eco, introduit cette approche prosaïque du signe par un exemple fort à propos : « Supposons que M. Sigma, citoyen italien en voyage à Paris se mette à ressentir mal au ventre (...) Il se concentre alors pour définir le malaise : brûlures d'estomac ? Spasmes ?

Coliques ? Il tente en fait de donner un nom à ces stimuli encore imprécis. En les dénommant ainsi, il les culturalise, c'est-à-dire qu'il range ce qui n'était jusque-là qu'un ensemble de phénomènes naturels sous des rubriques précises et codifiées (...). A présent qu'il est parvenu à trouver le mot qu'il juge adéquat, ce mot représente - est là pour - le dérangement qu'il ressent. Son intention étant de communiquer son désagrément à un médecin, il sait qu'il pourra utiliser ce mot (que le médecin est à même de comprendre et d'interpréter) à la place de son trouble gastrique (que le médecin ne ressent pas, et n'a peut-être jamais ressenti de sa vie). Tout un chacun serait d'accord que le mot ainsi identifié par Sigma est un signe »³.

3 Umberto Eco ; *Le Signe*, Editions Labor, Bruxelles, 1988.

Mais autour d'une telle présentation, les appropriations linguistiques et sémiotiques vont naturellement se montrer moins triviales.

Passons en revue quelques unes des plus saillantes.

A. Quelques théories du signe

Commençons par celle inaugurée par Saussure et qui est d'obédience linguistique. On parlera alors de « *signe linguistique* »

Par «*signe linguistique*», on désigne généralement l'unité du système signifiant que constitue le langage. Cette unité se compose de deux faces indissociables, aux quelles Saussure donne les noms de signifiant et de signifié. Pour Saussure, le signe est une «*entité psychique à deux faces*» qui «*unit un concept et une image acoustique*». A l'instar de ce qui prévaut au sein de l'épistémè de la linguistique moderne, il affirme la valeur de la forme orale du langage, l'écrit ne constituant alors qu'un simple codage secondaire ; d'où la considération qui est faite du signifié comme «*image acoustique*», autrement dit, l'empreinte que laisse un son (ou une séquence de sons) dans notre esprit.

Cette primauté du langage

oral qui n'est pas à proprement parler spécifique à Saussure, a eu cours dans tous les travaux de la linguistique moderne en Europe pendant plusieurs décennies.

Saussure va quant à lui illustrer son originalité par sa description de la sémosis qui pour la première fois, fait abstraction du «*mot*» et de la «*chose*».

Cette position permet à Saussure d'éviter certaines questions fondamentales qui, pense-t-il, auraient pu gêner la pertinence de sa théorie :

- Il commence pour ce faire, par exclure le référent (ce à quoi le langage fait référence et qu'il entend comme des objets du monde), de la combinatoire de son système. L'exemple le plus célèbre qu'il emprunte en l'espèce est celui du signe unissant le signifiant 'cheval' au signifié 'cheval'. Celui-ci a alors pour référent soit un cheval précis («Ce cheval est blanc») ou l'ensemble de l'espèce (Le cheval étant un animal domestique). Ce cheval n'est pas perçu en tant qu'être biologique, mais en tant que réalité déjà

médiatée ou formatée par le contexte de son existence.

- Saussure se singularise déjà à cette époque qui se caractérise par l'absence d'un facteur humain dans la sémiotique qu'il entend décrire. Même si, en posant le principe fondamental de l'arbitraire du signe, il reconnaît implicitement en celui-ci un extrant culturel, jamais Saussure ne va jusqu'à la logique pour introduire dans cette équation l'acte qui le génère et lui confère sa récurrence. Ce sont déjà les prémisses d'un immanentisme du signe sur lequel se fondera le structuralisme.
- Le « *saussurisme* » linguistique se caractérise enfin par sa dispersion. Cette caractéristique découle de sa déficience *humano-factorielle*. Son système étant amputé de l'étude du signe, on fait face à une situation dans laquelle chaque signe est une unité à la fois stable et indépendante, et non le fait d'une mise en facteur bijective entre signifiant et signifié.

De façon quasi-concomitante, Peirce développe aux États-Unis un courant de pensée semblable. Il appelle ce courant de pensée « *semiotics* » et le considère comme « *la doctrine formelle des signes* ».

Pour l'essentiel, son projet consiste à décrire de manière formelle les mécanismes de production de la signification et à établir une classification des signes. Mû par le déterminisme de la logique, Peirce place sa sémiotique dans la perspective d'une « *théorie générale des signes et de leur articulation dans la pensée* ». En ce sens, il en fait d'abord une philosophie de la représentation mais considère par ailleurs le signe en lui-même comme un élément du processus de communication, au sens non de transmettre, mais de mettre en relation.

Selon Peirce, le signe est donc constitué par la relation entre trois composantes qui sont le *representamen* ou *sign*, l'*object* et l'*interprétant*.

Si l'on devait rapporter le modèle de Peirce au modèle triadique de Saussure, on dirait que le *representamen* est le signifiant, l'*object*, le référent et l'interprétant, le signifié.

Pour rendre compte de cette trilogie de la sémiotique peir-

cienne, Jean Fiset affirme que le signe devient en pareil cas, une « *interaction de trois composantes : (1) le representamen ou le fondement du signe, (2) la relation du signe à son objet, et (3) le travail de l'interprétant venant conforter la relation entre les deux premiers termes et développer le signe, jusqu'à ce qu'il conduise au surgissement d'un signe ultérieur qui deviendra une interprétation du signe initial* ».

Dans la vision de Peirce, un signe peut être simple ou complexe. De ce point de vue, toute chose, toute occurrence, tout phénomène peut constituer un signe dès lors qu'elle ou qu'il est de nature à rentrer dans un processus sémiotique. Au début de l'itinéraire de sa pensée sémiotique, Peirce laisse déjà transparaître une telle perspective. Il pose en effet et à ce sujet que la définition la plus générale du signe, et en tous cas, celle qu'il pense être la plus susceptible de s'intégrer dans les différentes approches théoriques, est celle qui le conçoit comme « *quelque chose qui tient lieu pour quelqu'un de quelque chose sous quelque rapport ou quelque titre* ».

Le signe est donc ce qui représente autre chose et que de ce fait, il évoque à titre de substitut. Cette appréhension de la notion de signe offre au moins un triple avantage qui consiste :

- à pouvoir s'appliquer autant à des choses perceptibles au moyen des sens humains (la vue, le toucher, le goût, l'ouïe ou l'odorat) ou simplement évoquées (à l'instar des images dites mentales);
- à intégrer la dimension interprétative dans la perception du signe ;
- à laisser entrevoir le rôle prépondérant de l'interprète dans la captation du sens, et donc de relativiser la question même du sens, en rapport notamment avec le contexte.

Dans cette orientation, Peirce propose de rendre compte de toute expérience humaine au moyen de trois classes philosophiques qu'il définit comme la priméité, la secondéité et la tiercité.

La priméité est présentée comme l'état de l'être en lui-même, de façon indépendante de toute autre chose.

La secondéité est la conception de l'être par rapport à quelque chose d'autre. Elle s'inscrit de ce fait dans le temps discontinu, avec une contrainte référentielle à la dimension du passé. En ce sens, la secondéité est du domaine de la vie pratique.

La tiercité est le lien médiatif par lequel la priméité et la secondéité sont mis en relation. Elle est du domaine de la pensée, de la représentation et donc du processus sémiotique.

Cette phénoménologie occupe une place centrale dans la pensée philosophique de Peirce qu'il a baptisée « phanéroscopie ». Elle participe, en tout cas de façon fondamentale, à sa dynamique (comme le dirait John Dewey), d'« assertibilité », celle-là même qui selon lui, permet de s'assurer du bien fondé d'une hypothèse de travail donnée.

C'est de cette manière que Peirce en vient à construire une pragmatique de la relation du *representamen* à son objet, basée sur les trois composantes que sont l'indice, l'icône et le symbole et que, fidèle à l'exponentialité de sa propre logique interprétative, il va considérer comme des catégories de signes à part entière.

Dans cette autre typologie du signe macroscopique, l'indice ou *index* est caractérisé par ce que Joly désigne par « une relation de contiguïté physique avec ce qu'il représente », autrement dit, en empruntant au vocabulaire de la sémiostylistique, une relation métonymique qui s'établit entre les deux entités. Mais une telle relation n'est possible que si l'on

accepte de comprendre l'indice autrement qu'en tant que phénomène autonome. A défaut de le faire en effet, l'indice ne peut plus rien affirmer. Et comme l'indique fort opportunément Deledalle, il ne peut plus que « *se saisir pour ainsi dire de nos yeux, pour les forcer à regarder un objet. Et c'est tout, c'est-à-dire dénoter des choses sans les décrire* ».

Le symbole entretient quant à lui une relation arbitraire, ou si l'on préfère, une relation conventionnelle avec l'objet. Pour certains théoriciens, cette relation est même doublement arbitraire : dans la relation signifiant/signifié, puis celle du signe (au sens de ce qui représente) à la chose représentée (*object*), c'est-à-dire le référent.

L'icône est au cœur de la question de la représentation, dans la mesure où c'est par elle que la notion de ressemblance est introduite dans la sphère trilogique du signe. Autrement dit, l'icône entretient une relation de ressemblance, une relation d'analogie donc, avec l'objet représenté.

Au sujet justement de l'iconicité, on peut remarquer une certaine ambiguïté dans la manière de la concevoir ou d'en déterminer le périmètre d'application en rapport avec la diversité des signes considérés, qu'il s'agisse

des signes verbaux, visuels, sonores ou purement linguistiques. Certains ont pu de ce point, mais certainement plus à tort qu'à raison, considéré que l'analogie ne pouvait constituer qu'un trait distinctif par lequel des images, se distinguaient de façon radicale des autres types d'objets signifiants, en particulier, des signes verbaux. C'est dans cette optique que l'on a pu dire que les signes iconiques étaient motivés, alors que les signes linguistiques étaient essentiellement arbitraires. Or, a bien y regarder, on peut s'accorder sans grand peine avec Gardies et Bessalel que « *l'analogie concerne en fait l'ensemble des icônes : l'enregistrement d'un bruit, d'une musique ou d'une voix est aussi analogique de ce bruit, de cette musique ou de cette voix qu'une photographie peut l'être de l'objet qu'elle représente* »⁴.

D'une manière générale, la philosophie du signe que nous suggère Peirce repose finalement sur une relation d'inférence, matérialisée par les trois types que proposent justement Peirce, à savoir, la déduction, l'induction et l'abduction.

Qu'il s'agisse en effet de l'indice, du symbole ou de l'icône, il faut établir pour chacune de ces catégories de signes, un rapport logique entre les prémisses

(ensemble de propositions tenues vraies, si l'on appréhende le concept d'inférence sous son angle purement linguistique) que recèlent leurs *representamen* respectifs, les interprétants subséquents et les objets représentés, en vertu des liaisons elles-mêmes logiques entre chacune de ces trois composantes.

Dans le sillage des deux précurseurs de la sémiologie ou de la sémiotique que l'on peut respectivement voir en Saussure et en Peirce, d'autres théoriciens vont marquer cette aventure depuis ses premiers bourgeonnements jusqu'à nos jours.

En Europe, Barthes s'affirme comme l'un des disciples qui auront le mieux contribué à l'expansion et à l'enracinement épistémologique des intuitions saussuriennes. Avec Christian Metz, il s'appuie rapidement sur les communications de masse et s'engage dans une critique du « *langage* » de la culture de masse.

Au milieu des années 60, Barthes pose les jalons de l'élargissement du champ de la sémiologie que l'entendement saussurien semblait limiter à la langue : « *Prospectivement, la sémiologie a pour objet tout système de signes, quelle qu'en soit la substance, quelles qu'en soient les*

4 J. Gardies J, Bessalel (Jean),., *200 mots-clés de la théorie du cinéma*, Paris, 1992.

limites : les images, les gestes, les sons mélodiques, les objets et les complexes de ces substances que l'on retrouve dans des rites, des protocoles ou des spectacles constituent sinon des langages, du moins des systèmes de signification ».

En posant ainsi les balises du champ de sa pensée, Barthes inaugure l'ère d'une sémiologie particulière qui est à proprement parler celle de la signification. Ce faisant, il déborde la frontière d'une autre approche ouverte quelques années plus tôt par les travaux de Buyssens, Mounin et Prieto, jadis limités à ce qu'ils avaient défini comme un processus volontaire de transmission d'informations au moyen d'un système de conventions formalisées. Il s'agit donc de ce que l'on désigne par la sémiologie de la communication.

A cheval entre la tendance saussurienne et celle inspirée outre Atlantique par Peirce, Eco revisite la théorie du signe, dans laquelle la théorie dite de « l'encyclopédie » doit se substituer à celle « dictionnaire », et la notion de signe potentiellement remplacée par une représentation de ce dernier comme « inférence et système d'instructions contextuelles ».

Avant cela, Hjelmslev pose que la sémiotique décrit avant tout une stratification hiérar-

chisée, qui a pour caractéristique essentielle le fait qu'elle est conduite dans une approche pluridirectionnelle entre « le plan de l'expression et celui du contenu », « le système et le procès », « la dénotation et la connotation ». D'une manière générale, Hjelmslev veut corrélérer en sa vision sémiotique dans un premier sens, autant une méthode pour l'analyse des significations qu'une théorisation des déterminants de cette analyse, et dans un second sens, les résultats même de cette analyse.

La pensée hjelmslevienne sert de rampe de lancement au courant dit de « la profondeur sémiotique ». Ce courant est lui-même, intimement lié à la sémiosis interprétative. Aucune profondeur n'étant en effet possible sans interprétation, c'est par cette interprétation que la dynamique signifiante trouve une légitimation. C'est de cette façon qu'émerge au sein de la sémiotique « la description interprétative » dont Landowski amorce la mise en perspective en ces termes : « *Ce que toutes les réalités culturelles ont en commun, c'est le fait d'apparaître comme des objets construits, dont la lisibilité renvoie à une activité productrice et en définitive, à la capacité spécifiquement humaine, d'articuler la matière (phonique, graphique, plastique, etc.) de manière signifiante ».*

Prenant le pas de Peirce, Mor-

ris introduit la symbolique de l'action sociale au sein de la sémiotique d'obédience peircienne. Il divise ensuite la sémiotique en trois axes essentiels qui sont la syntaxique (étude des relations entre les signes), la sémantique (étude des significations des signes) et la pragmatique (étude des effets du signe).

A priori plus proche du langage que de la sémiologie, Jakobson cède à la tentation pragmatique et procède à une analyse factorielle des fonctions dudit langage : la fonction référentielle liée au contexte, la fonction expressive liée au destinataire, la fonction poétique liée au message, la fonction phatique liée au contact, la fonction métalinguistique liée au code et enfin la fonction conative liée destinataire.

B. Au-delà des approches du signe, la recherche d'une théorie du référent

Une extraordinaire profusion terminologique règne aujourd'hui sur la notion de référent. Quel que soit le modèle combinatoire du signe auquel on se réfère (monadique, dyadique, triadique ou tétradique), la question du référent demeure une préoccupation de taille, au moins du point sémiotique.

On entend conventionnellement (c'est-à-dire du point de vue de la linguistique) par référent, les objets du monde dit réels désignés par les mots des langues naturelles. Mais on s'est très vite rendu compte, que malgré les présupposés positivistes qui étaient basés sur des évidences, il n'était toujours pas possible de fonder une théorie satisfaisante du référent capable de rendre intelligible la généralité des phénomènes en question.

Malgré ces limites, deux courants de pensée se sont tout de même efforcés de théoriser la notion de référent : Odgen et Richards ont ainsi proposé dans le cadre d'un modèle triangulaire de la combinatoire du signe, un référent lié au symbole qui tient lieu de signifiant. Ici, le référent tient sa relation avec le signifiant à travers la référence. La référence n'est pas dans ce cas la relation qui s'établit entre deux grandeurs, mais plutôt entre trois grandeurs donc : le signifiant, le signifié et le référent. On dit dans ce cas que la référence est réifiée dans ce modèle et qu'elle mue en un concept.

- Jakobson, dans son analyse de la structure de la communication qui lui permet d'en dériver six fonctions y introduit le référent qu'il assimile

au contexte. Cette fonction référentielle (en fait liée au contexte) permet d'expliquer et de comprendre le message. C'est ainsi que le contexte devient le lieu de référence des énoncés, et les ingrédients constitutifs de ce monde, les référents.

Avant de conclure au mythe de l'univocité du signe principalement en raison de cette impossibilité d'en unifier le référent, Eco postule quatre formes de représentation du référent :

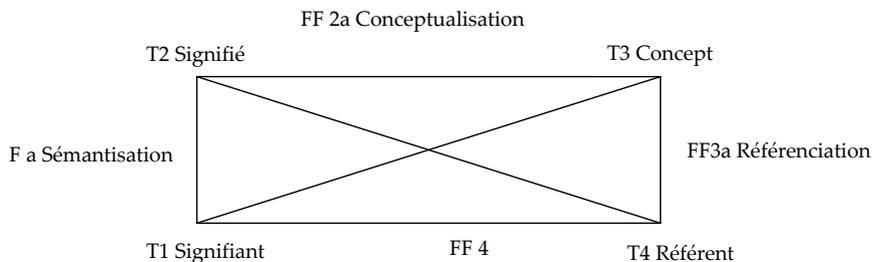
- celle du concept comme signe de la chose ;
- celle de la forme de l'énoncé et de la forme de l'événement ;
- celle de l'icône ;
- celle de l'objet comme *dénotatum* du signe.

Mais une telle attitude ne permet toujours pas, à notre sens, de

vider de façon pertinente la question de l'univocité et de l'équivocité du référent.

Il nous semble possible d'explorer la piste du parcours référentiel ouverte par Hébert à travers l'hyper-signe qu'il appelle « *le rectangle sémiotique* ». Ce rectangle sémiotique se dégage des grands modèles combinatoires du signe et se présente dans une configuration synthétisée où apparaissent le signifiant, le signifié, le concept et le référent. Ainsi, se trouve déjà résolu le problème du conflit ou plutôt du risque confusionnel entre d'une part le signifié et le référent, et d'autre part le référent et le concept.

Ce qu'apporte essentiellement l'exploitation de cette piste, c'est que le rectangle sémiotique ou l'hyper-signe préconisé par Hébert ouvre la voie à une réflexion sur le parcours référentiel et, qu'il permet d'analyser l'impact pour l'identification du référent lui-même.



Le rectangle sémiotique de L. Hébert.

En critique littéraire et en stylistique, le terme désigne généralement, comme le définissent Mazaleyrat et Molinié : « *L'univers par rapport auquel le discours situe sa signification* »⁵

La critique littéraire sous l'influence entre autres des formalistes russes, a d'abord exclu le référent comme constitutif de l'œuvre littéraire. Ainsi, Barthes préfère à la notion celles d' « *illusion référentielle* » ou d' « *effet de réel* » (Communications, n°11, pp. 88-89). De la même façon, Greimas récuse le retour au référent, « *introduit en matière de compromis, par les sémanticiens « réalistes » dans la théorie saussurienne du signe, elle-même sujette à caution : elle ne présente qu'une des interprétations possibles du structuralisme de Saussure. Car se référer aux choses pour l'explication des signes ne veut rien dire de plus que tenter une transposition, impraticable, des significations contenues dans les langues naturelles ou ensembles signifiants non linguistiques : entreprise, on le voit, de caractère onirique* »⁶ Sans qu'en le disant, Greimas veuille faire allusion entre autres à un auteur tel que Stephen Ulmann.⁷

Mais de plus en plus par exemple sous l'influence cette fois de la sociolinguistique et de la sociocritique ou tout simplement d'observations sur le rôle du contexte, voire des contextes sur les œuvres, on a admis, comme le rappelle Farcy, des « *relations entre le réel socio-historique et le texte, dans lesquelles le référent ferait office de médiateur* »⁸ (p. 82).

Au bout du compte, on parvient à l'hypothèse minimale d'un réseau de références situées à la fois à l'intérieur de l'énoncé et à l'extérieur de celui-ci.

Ainsi peut-on espérer une convergence entre la vision immanentiste de Saussure et l'influence du mode réel chère aux positivistes. C'est avec cette pensée que Lyons définit le référent comme étant constitué « des choses en tant qu'objets nommés ou signifiés par les mots ».

Là encore, il n'est pas évident de conclure car si l'on établit que le langage structure le monde, peut-il être pertinent de convoquer ensuite ce même monde, qui ne serait-ce qu'en partie, pro-

5 J. Mazaleyrat et G. Molinié., Vocabulaire de la stylistique, PUF, Paris, 1989.

6 A.J. Greimas, Sémantique structurale, PUF, Paris, 1986.

7 S. Ulmann, The Principles of Semantics, Oxford Blackwell, 1957.

8 G.D. Farcy, Lexique de la critique, P.U.F, Paris, 1991

cède de l'industrie linguistique pour justement définir les signes qui constituent la langue ?

On pourrait alors finalement conclure à la non-existence du référent. Sinon à admettre que c'est chaque discours qui va créer son référent, c'est-à-dire que le référent qui ne serait pas la chose concrète inscrite a priori dans le monde réel et à laquelle se rapporterait le produit sémiotique signifiant-signifié.

Ainsi entendu, il appartiendrait à chaque discours de construire son propre référent qui servirait alors d'instance de renvoi référentiel au produit sémiotique du signifiant avec signifié.

Autrement dit, le problème du référent comme donné a priori serait résolu du fait de sa non-existence. Resterait subséquemment celui de la référentialisation volontaire de chaque discours.

Du coup, la question du référent pourrait être ramenée à celle d'une relation entre deux sémio-

tiques : une intersémiotité en quelque sorte établie où à établir entre une sémiotique première, une sémiotique naturelle et une seconde sémiotique, une sémiotique volontaire, une sémiotique construite.

Au total, on peut noter que diverses théories sémiotiques ont souvent divergé sur l'inclusion ou l'exclusion du référent dans le système. Mais ce qui est devenu constant, c'est qu'il ne soit plus probant d'admettre le fait selon lequel les mots des diverses langues sont simplement des signes différents qui renvoient à une même réalité.

Comment peut-on donc dans un discours publicitaire, envisager une telle construction référentielle ?

Nous convoquons à cet effet, l'image publicitaire qui peut, à juste titre, être considérée comme le signe publicitaire le plus complet et de ce fait, se prêter plus efficacement à l'expérimentation.

II. L'image publicitaire comme matériau de la quête référentielle

A. L'image tout court : constituants et dialectiques

Dès lors qu'on veut l'entreprendre dans une perspective de sens, l'image rentre donc dans une quadrilogie que l'on pourrait décrire de la sorte : *i m a g e - r e p r é s e n t a t i o n - i n t e r p r é t a t i o n - s i g n i f i c a t i o n*.

C'est de ce point de vue que l'on peut envisager sa transversalité, au-delà, la diversité conceptuelle qui s'attache à elle et que nous décrivions plus haut. Comment s'opère cette transversalité pour ensuite soumettre l'image à la sanction sémiotique ?

A partir de ce questionnement, nous nous proposons de dégager quelques axes d'une transversalité conceptuelle de l'image.

Nous suggérons pour ce faire, d'envisager l'image comme une structure dialectique entre des constituants de sens qui, par leurs interactions respectives, décrivent un art discursif, lui-même, sous-tendu par une rhétorique de la signification.

Vue sous cet angle, l'image perd donc toute sa neutralité native et mue en un acte de langage stratégique, où un discours

scénarisé utilise l'argumentation pour devenir probant.

Ce que l'on désigne de ce fait par le vocable « image » est en réalité une entité globale dotée d'une structure signifiante interne. Si on considère que l'image est une macrostructure, un *representamen agrégé*, on admet de la même façon qu'en son sein, elle recèle des constituants qui sont autant de *representamen* à une échelle interne à la structure.

Mais ces différents constituants que nous nommerons « masses constituantes », n'existent pas de façon isolée. Ils n'existent qu'en tant que les interactions signifiantes qu'ils produisent, permettent au *representamen agrégé* lui-même d'exister, puis de s'accomplir en tant que tel.

Autrement dit, ce sont des sous-classes signifiantes construites qui entrent en relations dialectiques entre elles. Elles suscitent et sous-tendent chacune à un premier stade et à leurs niveaux respectifs, des processus d'interprétation, puis à un second stade d'autres significations issues de la conjonction de ces processus interprétatifs, et qui affectent à un stade ultime, le capital de

signifiante perçue au niveau du *representamen* agrégé que constitue l'image.

Ces deux masses constituantes sont :

- la masse linguistique;
- la masse icono-plastique;

1. La masse linguistique

La masse linguistique désigne la composante relative aux énoncés textuels contenus dans le *representamen* global de l'image.

Nous relevons plus haut la problématique fondamentale d'une inéluctable interrelation entre les différentes composantes de ce *representamen*. Cette question surgit d'entrée de jeu dès lors que l'on évoque la masse textuelle comme composante de l'image. Elle suggère comme question subséquente, si l'on peut valablement comprendre pour l'analyser, la composante textuelle de l'image de façon isolée, sans rapport avec l'une et/ou l'autre des autres composantes (plastique et/ou iconique) ?

Dans sa « Rhétorique de l'image », Roland Barthes avait mis en lumière dans une telle optique les phénomènes d'ancrage et de relais.

Dans cette vision, l'ancrage décrit une sorte d'interaction / image/texte dans laquelle le texte vient en appui à l'image, pour

orienter voire prescrire au destinataire « le bon niveau de lecture » de l'image.

Le relais se définit dans cette même perspective comme une forme de complémentarité entre l'image et les mots où ces derniers servent à dire ce que l'image prise en son sens le plus restreint peut difficilement expliquer. Parmi ces choses que l'image seule, ne peut que péniblement représenter, il y a ce que n'on nomme la temporalité ou la causalité qui rendent respectivement perceptibles, soit le rapport au temps, soit celui de la cause à l'effet dans la structure et la dynamique du récit.

Ainsi considérée, la masse linguistique devient discriminante dans le processus d'appréhension de l'image strictu-sensu, celui-là qui mène du *representamen* à l'interprétant et renvoie en fin de compte à l'objet, c'est-à-dire au référent. Autrement dit, sans l'intervention des mots, l'image s'enfermerait dans une spirale polysémique sans fin, compliquant davantage son réseau interprétatif. En ce sens, on pourrait donc être tenté de conclure que la masse textuelle constitue en quelque sorte le révélateur sémantique de l'image.

Ce rapport texte/image a parfois ouvert la voie à une idéologie de la toute puissance du

texte et l'idée d'une omnipotence verbalistique dans la structure des signifiants. Dans « *Détruire la peinture* », Louis Marin, qui pourtant ouvre son analyse sur une prudente interrogation - « *le langage est-il l'interprétant général de tous les signifiants ?* » -, glisse rapidement sur une induction qui voudrait que le langage verbal soit considéré comme le code par excellence, sinon comme le code exclusif de l'émergence du sens au sein de la dialectique sémiotique décrite par la structure autonome de tout visuel.

Abraham Moles amorce une relativisation de cette forme de nominalisme du langage verbal, lorsqu'il aborde le rapport du texte à la sphère visuelle en tant que signifiant. Sa prudence épistémologique tient tout d'abord au statut d'hypothèse qu'il confère à la prépondérance du texte comme facteur discriminant dans la dynamique de production du sens, et son apport essentiel au fait qu'il opte d'aborder ce rapport au niveau microsémiotique.

C'est à quelque chose près ce que fait Arhneim, lorsqu'il se demande si le monde visible ne serait modelé que par les mots, avant de conclure, en affinité avec la psychologie des formes que ce ne sont pas seulement les mots, mais surtout la perception

sémiotisante qui au niveau plus global, organise le sens.

Au total, ce que nous suggère donc ce regard sur la composante linguistique de l'entité visuelle globale n'est pas la négation absolue de l'intervention du langage verbal dans le système de génération du sens, mais tout juste une prudence épistémologique, qui permet de ne pas perdre l'analyse sémiotique dans la primauté d'un facteur univoque reléguant au second plan, d'autres facteurs pourtant non déterminants et que, sont la masse iconique et la masse plastique.

2. La masse icono-plastique

Mieux que dans la relation image/texte, il nous semble utile de relever que le couple icône/plastique mérite d'être constitué. Non pas qu'il faille par là remettre ici en cause les apports qui consacrent la dimension plastique des représentations visuelles comme signes autonomes par rapport à leur dimension iconique notamment, mais il s'agit davantage d'affirmer et ceci d'entrée de jeu, le caractère intime de ce lien dans le processus sémiotique du signifiant global.

Pour matérialiser la consubstantiation sémiotique qui s'opère

ainsi au sein de l'image, nous présenterons d'abord de façon indépendante, chacune des deux variables concernées: la variable plastique, puis la variable iconique, avant de montrer comment et à quel effet les deux variables se combinent en une masse sémiotique synthétisée.

a. La variable plastique:

Puisque qu'en dépit de son autonomie, on admet que la variable plastique n'en constitue pas moins une contigüité du signe iconique, on peut donc envisager les axes majeurs de cette sous-structure qui s'articule autour des critères que sont : la couleur, la forme, la spatialité et enfin la texture.

Certains de ces critères relèvent de la généralité de l'expérience perceptive. Ce sont principalement la couleur et les dérivés de son axe, à savoir, la lumière, les valeurs, les tonalités et la texture. On dit de ces critères qu'ils fondent les variables plastiques non spécifiques.

Quant aux autres critères réputés conventionnels, ils concernent l'axe des formes et de la spatialité : le cadre, le cadrage, la pose du modèle, la composition interne, la dimension relative ou encore l'orientation.

Au sein des variables plastiques non spécifiques, le critère de la couleur est assurément celui qui peut être considéré comme l'un des plus significatifs.

Il faudrait cependant admettre la relativité de sa signification qui fait intervenir dans une proportion élevée, les facteurs psychosociologiques et leurs subséquents culturels. Cette considération qui ancre la couleur dans un substrat culturel, suffit, à elle seule, à justifier qu'une certaine distance doit être prise des grilles de signification souvent proposées de façon péremptoire.

C'est ce qu'expriment précisément, mais chacun à sa manière, autant Kandisky, Poustereau que Goethe pour récuser l'idée d'une interprétation absolue des couleurs. Le Groupe μ n'est pas en reste dans cette approche puisque s'appuyant sur les recherches de Berlin et Kay, il convoque l'anthropologie et l'ethnolinguistique pour tenter une inférence de la structuration inconsciente des couleurs.

Il n'en demeure pas moins, comme l'explique Péninou, que dans la lecture d'une image, « *l'impact puisse être avant tout recherché dans la manipulation de la couleur* »⁹.

⁹ G.Péninou, *Intelligence et Publicité, Etude sémiologique*, coll. Médias et Messages, Robert Laffont, 1972.

S'agissant des critères réputés conventionnels que nous évoquions plus haut et que Joly nomme aussi « *signes plastiques spécifiques* », ils concernent certains déterminants dont il convient de relever quelques faits saillants, même dans une étude minimale de l'image, qui plus est lorsqu'elle a pour objet final, l'image à usage publicitaire.

Le premier de ces critères concerne le cadre qui définit l'image comme telle, parce qu'elle lui impose ses limites physiques et l'isole de ce fait par rapport à ce qu'elle n'est pas. La définition que Meyer Shapiro en donne, est sans doute révélatrice de cette manière de percevoir le cadre, considéré ici comme « *une clôture régulière isolant le champ de la représentation de la surface environnante* »¹⁰, c'est-à-dire en quelque sorte, la frontière délimitant l'espace physique à l'intérieur duquel l'image est donnée à voir.

La notion de cadre implique donc nécessairement celle du hors-cadre, lui aussi déterminant du point de vue du processus interprétatif de l'image et donc, de celui de sa signification. Tel que nous le présentons ici, le cadre est de ce fait une limite

entre un espace qui se situe à l'intérieur d'une part et d'autre part, un autre espace qui se situe à l'extérieur et qui constitue le hors-cadre. Il y a donc là un double espace dont le contraste génère un acte de langage entre l'espace de la représentation (à l'intérieur du cadre) et l'espace dans le champ (le contexte physique) duquel se déroule la représentation (le hors-cadre). Roger Odin définit cet acte de langage par l'inéluctable inflexion que le hors-cadre produit dans la lecture de l'image, notamment du point de vue de sa perception par le spectateur.¹¹

Egalement liée, si non découlant à la notion de cadre, le cadrage correspond à ce qu'il est convenu de désigner en matière d'audiovisuel, l'échelle des plans. Dans ce cas, le plan indique à la fois le point de vue de la prise d'image par rapport au filmé. Il fait intervenir le facteur de la taille de l'image mise en monstration qui permet donc de décrire les différentes échelles : le gros plan, le plan de grand ensemble, le plan rapproché, le plan poitrine, le plan américain, le plan italien, le plan de détail, le plan d'insertion...

10 Meyer Shapiro, *Style, Artiste et Société*, Gallimard, 1982.

11 R. Odin, *Pour une sémio-pragmatique du cinéma*, in Iris, vol.1, n°1, Analeph, 1983.

Autre critère plastique spécifique lui aussi lié à la notion de cadre et partant à celle du cadrage, la composition interne porte sur la disposition des objets constitutifs de l'image à l'intérieur de l'espace de représentation. Porteuse d'esthétique, la composition de l'image décrit des lignes et des formes qui constituent autant de ressources mises à contribution dans un processus de construction iconique.

L'important ici, c'est que tels ingrédients autant que les procédures et le rendu de leurs combinaisons sont loin d'être neutres. Ils participent à l'évidence d'une archéologie de la signification dont l'image globale rend compte.

C'est cette réalité que Vettraino Soulard met en évidence lorsque, reprenant Bouleau dans *Charpentres : la géométrie secrète des peintres*, elle affirme : « Toute œuvre suit nécessairement des règles d'esthétique plus ou moins drastiques, détectables et avouées ». Elle précise ensuite que « la com-

position architecturale influe sur les déplacements de l'œil et induit donc des modes de lecture différents. Le démontage de l'espace iconique ainsi opéré permet de découvrir l'organisation géométrique des plans et d'expliquer le positionnement des objets. Cette procédure conduit au découpage en petites unités signifiantes du tout sémantique »¹².

De cette analyse architecturale, émergent des indicateurs en termes de lignes horizontales, verticales, obliques ou diagonales et des formes tantôt carrées, tantôt triangulaires, circulaires ou optiques.¹³

b. La variable iconique :

Le moins que l'on puisse dire du concept de l'icône (que certains préfèrent désigner par l'iconicité), si l'on veut considérer cette icône comme un signe visuel, c'est-à-dire un procédé de représentation visuelle permettant de reconnaître par un mécanisme sensoriel, certaines réalités du monde, c'est qu'il demeure à ce titre justement, un sujet pour

12 M. Vettraino Soulard, *Lire une image, Analyse de contenu iconique*, Coll. Communication enseignement, Armand Colin, Paris, 1993.

13 Voir aussi sur cette question, H. Mante, *La composition en photographie*, Traduction française de Sylvie Gérard. Dessain et Tolra, Paris, 1971 et Wassily Kadinsky, Point, ligne, plan, *Contribution à l'analyse des éléments picturaux*, Traduction française de Suzanne et Jean Leppien, Denoël, Coll. Médiations, n°98, Paris, 1970.

le moins controversé. Car, en introduisant cette notion de reconnaissance, on induit automatiquement celle de similitude, mais d'une similitude consciente et donc reconstruite, puis analysée, dans un rapport de perception visuelle et de reconfiguration mentale avec l'objet représenté.

L'icône n'est donc pas, comme on la voulait à l'origine, une simple réplique de l'objet réel recelant des caractéristiques de ressemblance objective (« *similarité native* » dans l'acception de Peirce), d'une entité de départ (l'objet réel) à une autre d'arrivée (l'icône), autrement dit, une copie servile de l'objet réel. Elle représente plutôt, dans une approche infiniment plus complexe, l'extrait d'un processus de transformation, comme le suggère Umberto Eco, ou carrément celui d'une reconstruction telle que le suggère le Groupe μ à travers son modèle du signe iconique.

Cette autre appréhension de l'iconisme introduit dans l'épistémologie sémio-cognitive, le paradigme nouveau de l'analogie perceptive dans laquelle le référent n'est plus dans l'absolu

un objet du monde, mais l'actualisation d'un « *type* », essentiellement du fait d'un destinataire, en fait, d'un sujet perceuteur. Le concept de « *type* » se veut dans le cas d'espèce présenté par le Groupe μ , « *une représentation mentale intériorisée et stabilisée, qui, confrontée avec le produit de la perception, est à la base du processus cognitif* »¹⁴.

Umberto Eco en vient alors à conclure, qu'« *à ne rester que sur le plan de la perception, il faudrait au moins prendre une précaution, par exemple que le signe iconique construit un modèle de relations (entre phénomènes graphiques) homologue au modèle de relations perceptives que nous construisons en connaissant et en rappelant l'objet* »¹⁵. Il s'agit ici de la critique de la conception de l'iconisme comme isomorphisme.

Ioura Lotman se montre plus prosaïque sur la question : « *C'est parce que certains traits sensibles importent seuls à l'identification que des manifestations visuelles différenciant par tous les autres traits peuvent être perçues comme des exemplaires multiples d'un même objet et non comme des objets distincts* »¹⁶.

14 Traité du signe visuel, op.cit, page

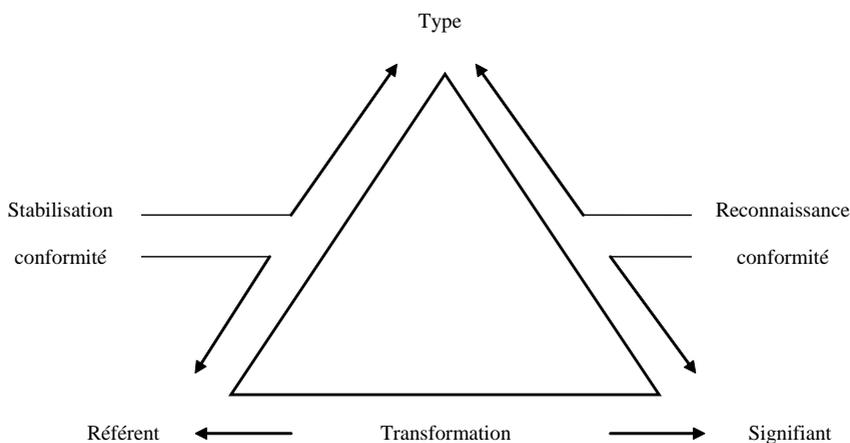
15 U. Eco, Sémiologie des messages visuels, AA.VV., 1970a.,

16 I. Lotman, La Structure du texte artistique, Gallimard, Coll. Bibliothèque des Sciences Humaines, 1975 (trad ; du français par A. Fournier, B. Kreise, E. Malleret, J. Young.

Le fait d'isoler de la sorte le signe iconique au sein de la macro-structure sémiotique constituée par l'image globale présente l'intérêt d'une reconsidération de la sous-structure iconique en d'autres unités de sens qu'il importe donc de définir.

Ce à quoi s'était déjà attelé le Groupe μ avait consisté à présenter le signe iconique dans la trilogie d'un signifiant iconique, d'un type et d'un référent. Nous avons abordé cet aspect des conclusions des travaux du Groupe μ dans les lignes précédentes qui l'ont amené à proposer le modèle général

Figure 2 : Modèle général du signe iconique



Source : Groupe μ , *traité du signe visuel. Pour une rhétorique de l'image, seuil, Paris, 1992.*

du signe iconique ci-après figuré.

On peut néanmoins penser à une autre trilogie, même si celle-ci s'appuie fondamentalement sur le modèle général du signe ci-dessus présenté dans la perspective d'une application à des contextes sémiotiques plus originaux, à l'instar notamment de la

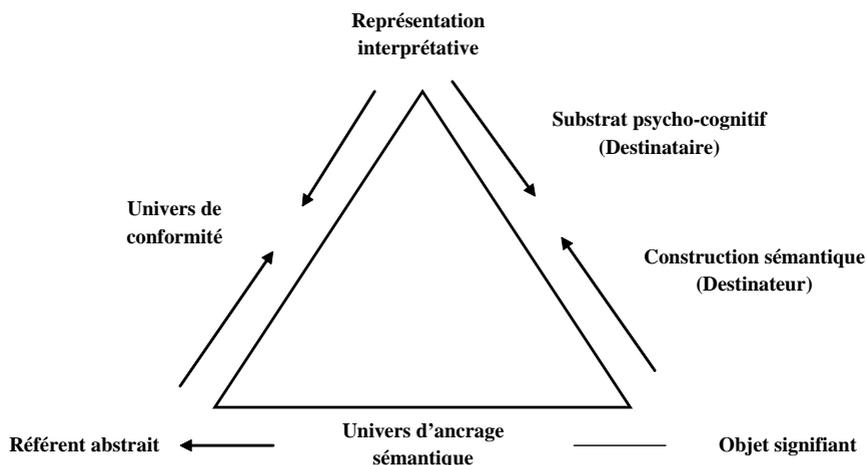
stratégie publicitaire.

Dans une telle hypothèse, il faut alors considérer l'imaginaire comme une sémiosphère, c'est-à-dire que rien de ce qui est donné à voir et à analyser ne se déroule finalement en dehors de l'imaginaire :

1. Le signifiant iconique, qui ici a forcément une valeur physique, matérialise une construction scénarisée, qui peut certes être inspirée d'un objet ou d'une situation puisée dans l'univers du réel, mais qui peut aussi être une création ex-nihilo et de pure imagination. Nous l'appellerons : objet signifiant.
2. Le signifié iconique n'est pas à prendre en compte du point de vue du destinataire du processus, mais plutôt du destinataire-percepteur. Le destinataire-percepteur appréhende en effet l'objet signifiant dans un rapport interprétatif que sous-tend son expérience personnelle. Ainsi, le signifiant n'acquiert de sens que celui qui résulte de cette combinaison de percepts et de sédimentations mentales, eux-mêmes incrustés dans le substrat pschyco-cognitif du destinataire-percepteur. Et c'est ainsi que le signifié prend finalement corps. Il est en ce sens, à la fois instable et subjectif. Nous l'appellerons : représentation interprétative.
3. Le référent iconique est lui aussi une opération mentale, mais préalable à l'axe signifiant-signifié, en fait pré-construit par la volonté du destinataire. Il représente la direction que le destinataire entend donner à la perception de l'objet scénarisé. Pour y prétendre, le référent est élaboré dans un rapport plus ou moins étroit de similarité à la fois physique, esthétique, proxémique, kinésique et intellectuel avec le signifiant. Mais ce construit ne suffit pas à constituer tout le référent iconique. Celui-ci sera tout autant déterminé par l'appréhension faite par le destinataire-récepteur. Résultante d'un axe de conjonction, ce référent a valeur d'instance de validation du sens. Nous l'appellerons : référent abstrait.

La figure ci-après présente cette autre approche du signe iconique que nous nommerons : Triangle systémique du signe iconique

Figure 3 : Triangle systémique du signe iconique



Source : Auteur

B. Le référent publicitaire : exploration, localisation et définition

Ce qui caractérise la publicité, c'est qu'elle est avant tout de nature fictionnelle. La construction publicitaire procède en effet d'une scénarisation du monde réel. Idéal à son origine, le message publicitaire met en scène le monde et structure de cette manière le vécu et l'existence.

A la base du processus qu'elle décrit, se trouve le vouloir-faire d'un destinataire qui est l'annonceur. Ce vouloir-faire, c'est la recherche de la persuasion sur

un concept (une marchandise, une opinion, une conviction, un programme, une cause...). Ce concept présente des caractéristiques objectives. Elles ont été élaborées pour satisfaire un besoin réel ou latent, ressenti ou suggéré.

Il faut donc exclure l'idée que le référent publicitaire, s'il existe, pourrait renvoyer au réel. Mais au lieu de conclure à une illusion absolue du référent dans l'image publicitaire, il faut sans doute le rechercher dans l'imaginaire, ou si l'on préfère, dans les imaginaires.

Mais comment s'opère cette démarche ? Comment, d'une création elle-même sortie de l'imaginaire, peut-on à un second voire à un troisième ou alors à un énième degré référer à un univers qui puisse réaliser la médiation entre l'image physique (le signifiant) et le sens qu'elle postule (le signifié).

Commençons tout d'abord par nous interroger quant à savoir si le signifiant publicitaire (ici l'image publicitaire) est une imagination ou non.

Pour que l'image publicitaire en vienne à exister, il faut qu'il y ait un produit. Ce produit, quelle que soit sa nature, doit absolument exister, si non cela équivaldrait à faire une publicité sans matière. Mais cela est-il possible, ou seulement concevable ?

Nous conviendrons donc de ce qu'une publicité ne part jamais de rien. Elle s'appuie sur un vécu, sur une réalité celle qui constitue son objet et que nous avons appelé l'objet en communication. La publicité d'une voiture porte bel et bien sur une voiture. Cette voiture existe ; et c'est bien pour cette raison qu'on peut en faire la publicité.

Cette démonstration permet déjà à ce stade, de relativiser le caractère fictionnel de la publicité.

Mais d'où vient-il donc que l'on parle quand même de fiction dans la publicité ?

Ce qui est mis en évidence dans la publicité n'est pas une voiture, mais plutôt une certaine représentation, une certaine idée de cette voiture. Cette publicité projette la représentation mentale de cette voiture qu'il voudrait faire inculquer dans l'esprit du récepteur ; d'où le fait de la création d'un imaginaire qui met en scène la voiture afin qu'elle soit perçue sous un angle psychique favorable par le récepteur.

Ce référent, le référent publicitaire existe donc bel et bien ; sauf qu'il est construit par l'imaginaire de l'annonceur et de son agence. L'imaginaire de l'annonceur agit depuis l'élaboration du produit. Mais cet imaginaire a en ce qui le concerne une déclinaison physique qui est la voiture.

Pris en charge par l'agence à qui incombe le travail d'élaboration le message, le produit que constitue la voiture cesse d'être actualisé. Il se « *virtualise* » et rentre dans le champ de l'imaginaire intégral. Son référent n'est pas la voiture en tant que telle, mais une construction mentale vers laquelle l'énonciataire veut conduire le récepteur.

Il y a là, il faut le reconnaître, un gros risque de superposition du référent et du signifié. Ce risque existe, mais il n'annule pas l'existence de l'un ou l'autre de ces deux éléments du comminatoire.

Il faut donc à ce stade bien avoir en tête la définition que nous proposent Mazaleyrat et Molinié du référent : « *l'univers par rapport auquel le discours situe sa signification* » :

Le discours publicitaire étant, quel est donc en l'espèce l'univers auquel ce discours situe sa signification ? Voilà, nous semble-t-il, la question qui mériterait d'être posée.

On ne peut donc pas situer de façon générale et absolue le référent à la chose concrète à laquelle renvoie le rapport entre le signifiant et le signifié, sans courir le risque d'un dépareillage dans certains systèmes du sens ; et c'est bien le cas de la sémiologie publicitaire.

Si on se limite en effet à l'idée fixe d'une concrétude du référent, on prive la sémiologie publicitaire d'un ancrage référentiel. Or, il existe bien un référent dans le discours publicitaire qui se trouve dans l'univers même de la création publicitaire.

Ce référent est à la fois instable et subjectif.

Au départ, c'est l'annonceur, destinataire du message qui le structure dans une dimension mentale qu'il entend greffer dans l'imaginaire collectif des ses différentes cibles. L'agence de publicité, partenaire de l'annonceur dans son rôle de sujet au sein du dispositif actanciel, donne corps à cette construction mentale de par l'objet qu'il élabore (affiche, spot radio ou TV...). Dans le processus qui amène cet objet au contact du public, c'est-à-dire au stade de sa diffusion, le canal (média ou hors-média) agit nécessairement sur la structuration de ce « *référent originel* ». Nous appellerons ce second état du référent, « *référent intermédiaire* ».

Ce n'est qu'à l'ultime étape, celle où le message est reçu, qu'apparaît « *le référent final* ». Le destinataire n'étant pas un actant passif ou amorphe (sinon il ne serait pas actant), il reçoit le message dans son propre univers de perception, et le processus de modulation qu'il opère affecte automatiquement le référent intermédiaire.

Conclusion

La sémiosis publicitaire permet au bout du compte de préciser le concept du référent au sein de la combinatoire du signe.

Alors que des certitudes s'étaient construites sur l'existence ou non du référent dans la structure du signe, le questionnement effectué ici permet d'être plus circonspect. Il amène de façon logique à circonstancier les analyses que l'on fait autour du référent.

Il ne fait plus aucun doute aujourd'hui que le langage est un instrument de communication. Lyons le reconnaissait de façon fort édifiante lorsqu'il affirmait : *« Dire que le langage est un instrument de communication revient à énoncer un truisme »*.

En suivant cette interopérabilité du langage et de la communication que l'on découvre la mutabilité du signe et au-delà, celle du référent compris dans sa combinatoire.

On a reproché au modèle mathématique de l'information de Shannon et Weaver de réduire l'information à une simple grandeur statistique. La question résidait en fait dans la froideur de ce modèle qui semblait exclure la valeur de l'interprétation. Or, cette valeur est bel et bien présente dans tout système de communication. Elle est évidente au premier point d'impulsion du message, mais ce point qui est celui de l'émetteur est loin d'être le seul maître de son sens. Les niveaux d'intervention qui construisent le maillage du sens sont inscrits dans des univers respectifs qui lui sont propres. Ce à quoi les points de ce maillage (émetteurs, producteurs, médias et publics) se réfèrent est directement fonction de leur univers.

C'est de cette manière que la sémiosis publicitaire se dote elle-aussi de son propre référent, un référent à la fois processuel et composite.

SOLON

REVUE AFRICAINE DE PARLEMENTARISME ET DE DEMOCRATIE
Volume III, N°7, Août 2013