

République du Bénin

## Cour Constitutionnelle

REVUE  
**RCC** **CONSTITUTION ET  
CONSOLIDATION**  
DE L'ÉTAT DE DROIT, DE LA DÉMOCRATIE ET  
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN AFRIQUE



DOCTRINE  
CHRONIQUES  
JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE  
ACTUALITÉ DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

*2020 N<sup>os</sup> 2 et 3 / Semestriel*

---

**Copyright :** Cour Constitutionnelle du Bénin

**Mise en page et impression**

*Imprimerie COPEF*

00229 61 61 65 38 / 00229 95 84 34 34

*imprimerie\_copef2006@yahoo.fr*

*Cotonou - Bénin*

**ISSN :** 1840-9687

**Dépot légal :** n° 11573 du 30 août 2019

3<sup>ème</sup> trimestre Bibliothèque Nationale

**Distribution :** +00229 21 31 14 59

Droits de reproduction, de traduction, d'adaptation réservés pour tout pays.  
(Loi n° 2005-30 relative à la protection du droit d'auteur et des droits voisins  
en République du Bénin)

# « La juridiction constitutionnelle et la construction de l'État de droit en Afrique noire francophone : l'exemple du Conseil constitutionnel camerounais »

**Émile MENGUE MBOUE**

*Docteur en Droit Public*

*Enseignant-Chercheur*

*Université de Ngaoundéré*

*(Cameroun)*

L'institution des juridictions constitutionnelles est sans aucun doute l'une des plus grandes innovations du constitutionnalisme africain des années 1990. Alors que le juge constitutionnel fut pendant des décennies relégué, en même temps que le pouvoir judiciaire lui-même, dans le simple décorum institutionnel sans effectivité véritable, les nouvelles juridictions constitutionnelles sont installées dans le confort d'une réelle division du pouvoir<sup>1</sup>. Ce confort essentiellement juridique garantit l'indépendance de l'institution vis-à-vis des autres pouvoirs, notamment de l'exécutif et du législatif. Il solidifie et libéralise le statut des membres de ces juridictions et renforce à leur profit nombre d'attributions, dont la mise en œuvre est importante pour la vie de l'État de droit<sup>2</sup>.

Le transfert de ce concept dans les États de l'Afrique noire francophone s'est opéré par imposition et importation<sup>3</sup>. L'imposition du modèle de l'État de droit est le produit de pressions plus explicites exercées par les institutions européennes

---

<sup>1</sup> AIVO (J.F), *Le juge constitutionnel et l'état de droit en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 9-10.

<sup>2</sup> LAUVAUX (P), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1990, pp. 24-25.

<sup>3</sup> ONDOA (M.), « Les fondements juridiques du droit administratif français au Cameroun : la question de l'applicabilité », in ONDOA (M), ABANE ENGOLO (P.E) (dir.), *Les fondements du Droit administratif camerounais*, L'Harmattan, Paris, 2016, p. 42.

et les institutions financières internationales qui ont puissamment favorisé, par le biais de la « conditionnalité démocratique »<sup>4</sup>, l'importation des principes et des mécanismes de l'État de droit. L'importation de l'État de droit dans les États africains a entraîné des conséquences à la fois sur le plan politique et juridique<sup>5</sup>. Sur le plan politique, on assiste à la remise en cause du système politique largement contesté. En réalité, alors que se développe la contestation du pouvoir, la référence traditionnelle à une certaine forme d'absolutisme partisan est abandonnée au profit du pluralisme. Sur le plan juridique en revanche, on assiste à la reconstruction d'un édifice juridique protecteur des droits et libertés<sup>6</sup>.

L'État de droit postule dès lors la soumission de la puissance publique à la règle de droit. Pour Jacques CHEVALIER, l'État de droit implique à la fois la soumission au droit et la sanction d'un juge indépendant<sup>7</sup>. Il est en effet celui dans lequel les règles sont posées, connues, garanties par l'édition de sanctions juridiques, de sorte que si les règles ont été transgressées, il existe des voies de recours qui permettent de redresser ou d'anéantir les actes incompatibles avec elles dans l'ordonnement juridique<sup>8</sup>. Cette définition s'accommode de la théorie de l'autolimitation

---

<sup>4</sup> OMBALLA (M.), « Les bailleurs de fonds bilatéraux et la conditionnalité démocratique : Analyse des actions Française et canadienne en Afrique noire francophone », *RAEPS*, n° 2, 2014, FSJP, Université de Yaoundé II-Soa, p. 85. ; NGATTI (E. B.), *La contribution du conseil constitutionnel à la consolidation de l'Etat de droit au Cameroun*, Mémoire de Master recherche en droit public, FSJP, Université de Dschang, 2018, pp. 2-3.

<sup>5</sup> GICQUEL (J.), « Le présidentielisme négro-africain. Le cas camerounais », *Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 701 et s.

<sup>6</sup> KONTCHOU KOUOMEGNI (A.), « Vers un nouveau modèle de contrôle de la constitutionnalité des lois au Cameroun », in CONAC (G.) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique*, Paris, Economica, 1989, pp. 44-63; MBOME (F.), « Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Cameroun », *RCD*, 1977, pp. 30-43.

<sup>7</sup> CHEVALIER (J.), *L'État de droit*, 5<sup>ème</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2010, p. 9.

<sup>8</sup> GOYARD (C.), « État de droit et démocratie » in *Mélanges René CHAPUS*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 301.

d'origine allemande, battue en brèche au début du XX<sup>ème</sup> siècle par Hans KELSEN<sup>9</sup>. Pour le juriste autrichien, l'État de droit est un État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée. Le modèle se fonde sur le principe selon lequel la règle de droit tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures.

Ce raisonnement kelsennien a fondé la doctrine positiviste qui soutient que, l'État de droit est avant tout la hiérarchie des normes<sup>10</sup>. En effet, la sécurité juridique et judiciaire exige une certaine cohérence des normes afin d'assurer une compatibilité et à la limite une conformité entre elles. Au sommet de cette pyramide figure la Constitution. L'originalité d'un tel modèle suppose donc la reconnaissance d'une égalité des différents sujets de droit soumis aux normes en vigueur. Celle-ci implique en effet que tout individu, toute organisation, au niveau interne, puisse contester l'application d'une norme juridique, dès lors que celle-ci n'est pas conforme à une norme supérieure<sup>11</sup>. À ce niveau, les contraintes qui pèsent sur l'État sont très fortes car les règlements qu'il édicte et les décisions qu'il prend doivent respecter l'ensemble des normes juridiques supérieures en vigueur, sans pouvoir bénéficier d'un quelconque privilège de juridiction, ni

---

<sup>9</sup> KELSEN (H.), *Théorie générale du droit et de l'Etat, suivie de la doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*. LGDJ, 1997, pp. 178-180.

<sup>10</sup> Le principe de la hiérarchie des normes prévoit que les actes du pouvoir étant hiérarchisés, chaque acte puisse être contrôlé en étant rapporté aux actes qui lui sont supérieurs dans la hiérarchie. Il suppose, d'une part, que chaque organe du pouvoir exerce une compétence à l'effet d'édicter telle ou telle catégorie d'actes en respectant des règles de procédure et d'autre part, qu'il y ait des juges, indépendants, pour sanctionner les violations de cette hiérarchie. Le principe de la hiérarchie des normes peut se décliner sur les trois plans de la constitutionnalité, de la conventionalité et de la légalité.

<sup>11</sup> BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n°52, 2002, p. 721.

d'un régime dérogatoire au droit commun. Toutefois, pour garantir la régularité de l'ordre juridique, le rôle des juridictions est primordial et leur indépendance est une nécessité incontournable. Le juge constitutionnel devient l'instance garante de l'État de droit<sup>12</sup>. Les différents visages qu'il prend dans les États africains correspondent à un choix tout à fait judicieux<sup>13</sup>. L'option ainsi confirmée en faveur d'un juge spécialisé dans le contentieux constitutionnel n'est pas une innovation africaine pour autant. On note de grandes similitudes avec le modèle européen de justice constitutionnelle<sup>14</sup>. Ainsi, les décisions prises par ce juge, en s'imposant à tous, sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée<sup>15</sup>. Le Cameroun, en optant pour un juge spécialisé (Conseil constitutionnel) en vue de régler le contentieux constitutionnel, sort enfin de l'isolement<sup>16</sup>.

L'instauration d'un Conseil constitutionnel au Cameroun constitue donc de ce point de vue un fait politique et juridique d'une importance majeure dans le processus de démocratisation engagé par ce pays depuis les années 1990. Le Conseil constitutionnel apparaît pour la première fois dans le paysage

---

<sup>12</sup> CONAC (G.), « Le juge constitutionnel en Afrique, censeur ou pédagogue ? », in CONAC (G.) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique*, Tome 2, Economica, 1989, p. VI.

<sup>13</sup> Les pays d'Afrique noire francophone ont opté soit pour un Conseil constitutionnel : Burkina Faso, loi organique du 27 avril 2000 ; Cameroun loi du 21 avril 2004 ; Côte d'Ivoire, loi du 06 juillet 1995 ; Tchad, loi organique du 02 novembre 1998 ; soit en faveur d'une Cour constitutionnelle : Bénin, loi de mise en conformité du 11 juillet 2000 ; Congo, loi du 17 janvier 2003 ; Gabon, loi organique du 17 septembre 1994 ; Mali, loi du 11 janvier 1997. Voir : <http://www.acpuf.org>, site consulté en décembre 2019.

<sup>14</sup> MENY (Y.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993.

<sup>15</sup> Réserve faite de la gestion des décisions du conseil. V. NGUELE ABADA (M.), « Commentaire de la décision n° 001/CC/02-03 du 28 novembre 2002 à propos du Règlement de l'Assemblée nationale », *Petites Affiches*, n° 154, 2004, pp. 15-22.

<sup>16</sup> L'élection présidentielle inaugurant le premier septennat au Cameroun s'est tenue en octobre 1997. La révision constitutionnelle adoptant le septennat a été rendu publique le 18 janvier 1996. La loi adoptée en 2004, intervient donc huit (8) ans après la révision constitutionnelle et à quelques mois de l'échéance du mandat.

politique au travers de la loi n° 06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972. Dans le titre VII qui lui est consacré, l'article 46 de cette loi dispose : « Le Conseil constitutionnel est l'instance compétente en matière constitutionnelle. Il statue sur la constitutionnalité des lois. Il est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions ». Cette loi constitutionnelle a pour objet, selon Augustin KONTCHOU KOUOMEGNI<sup>17</sup>, « de mettre à la disposition du citoyen camerounais un document qui lui est désormais indispensable pour rester en veille civique et contribuer à assurer au Cameroun une meilleure gouvernance » puisqu'il « instaure un contrôle plus protecteur de la Constitution et par conséquent, de l'État de droit et des libertés fondamentales du citoyen »<sup>18</sup>. L'article 46 de la loi fondamentale du 18 janvier 1996 fait du Conseil constitutionnel « l'instance compétente en matière constitutionnelle »<sup>19</sup>. Ainsi, dans ce processus de construction de l'État de droit, le Cameroun va passer du système de la légalité à celui de la constitutionnalité. Mais cela ne se fera pas sans difficultés en raison de l'encadrement juridique déficitaire du pouvoir<sup>20</sup>.

Dès le 07 février 2018, la juridiction constitutionnelle camerounaise va connaître une véritable autonomisation sous la dénomination de « Conseil constitutionnel ». Sur les cendres

---

<sup>17</sup> Alors ministre d'État chargé de la communication et porte-parole du gouvernement camerounais.

<sup>18</sup> KONTCHOU KOUOMEGNI (A.), « Vers un nouveau modèle de contrôle de la constitutionnalité des lois au Cameroun », in CONAC (G.) (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique, op. cit.*, p. 55.

<sup>19</sup> ATANGANA AMOUGOU (J. L.), « La Constitutionnalisation du droit en Afrique : L'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2003-2004, pp. 45-63.

<sup>20</sup> Cette défaillance se traduit par la transcendance du pouvoir présidentiel. Lire à cet effet, MONEMBOU (C.), « Vers la fin de la transcendance du pouvoir présidentiel au Cameroun », *RASJ*, n°10, 2013, pp. 253-281.

de la Cour suprême<sup>21</sup>, le Conseil constitutionnel voit le jour à un épisode sensible de la vie politique du pays. Il s'agit du contentieux des élections politiques nationales. Ce postulat de départ conduit à la réalité selon laquelle le Conseil constitutionnel camerounais jouerait un rôle essentiel dans l'enracinement de la démocratie et la consolidation de l'État de droit. Cette posture permet d'avancer l'interrogation suivante : comment appréhendent-on la contribution du Conseil constitutionnel à la construction de l'État de droit au Cameroun ?

Pour répondre à cette question, on aura recours à une double méthode. L'exégèse permettra, à travers une interprétation téléologique et systémique des textes, de cerner la nature ambivalente de la contribution du Conseil constitutionnel à l'État de droit. La casuistique, ancrée sur l'étude des décisions de justice et la lecture de la jurisprudence se rapportant à la présente étude, permettra de baliser aussi bien le pouvoir déclaratif du juge constitutionnel camerounais que son pouvoir créatif. La seule perspective étant de cerner la dimension ambivalente de sa contribution. Au bénéfice de ces observations, on constate que la fonction de régulation est la clé de voute de l'apport du Conseil constitutionnel à l'État de droit. Cependant, au regard de l'armature juridique en vigueur, et dans certaine matière comme celle du contrôle de constitutionnalité des normes, il n'en est rien. Cette situation projette à l'observation, l'image d'une contribution immergée entraînant ainsi la fragilisation de l'État de droit (I). Nonobstant

---

<sup>21</sup> Suivant les dispositions de l'article 67 alinéa 4 de la loi constitutionnelle n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972 aux termes duquel, « la Cour suprême exerce les attributions du Conseil constitutionnel jusqu'à la mise en place de celui-ci », cette juridiction a été durant des décennies, juge constitutionnel transitoire.

cette triste réalité, la contribution du Conseil constitutionnel camerounais à l'État de droit demeure émergente à plus d'un titre. Cette émergence se matérialise à travers la régulation du processus électoral, symbole d'une consolidation certaine de l'État de droit au Cameroun<sup>22</sup>(II).

## I- LA FRAGILISATION DE L'ÉTAT DE DROIT PAR L'INERTIE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DANS LA RÉGULATION DE L'ORDRE JURIDIQUE

Lorsque Madame Simone ROZES écrit qu'« il n'est pas de société sans justice, pas de justice sans juge investis de l'audacieux pouvoir de la rendre »<sup>23</sup>, elle fait assurément référence à la capacité du juge à appréhender l'importance de son rôle au sein de la société et à la responsabilité de celui-ci à agir de manière juste et équitable dans sa mission de garant des droits subjectifs et objectifs. Il est pour ainsi dire, le censeur de l'État de droit. Au Cameroun, cette mission est reconnue au Conseil constitutionnel par la loi fondamentale du 18 janvier 1996. Il est théoriquement un instrument de protection de l'ordre juridique. Or, comment peut-il en être autrement au regard des faiblesses que présente l'encadrement juridique du pouvoir ? La « myopathie jurisprudentielle » procédant de l'inertie de cette juridiction en matière de contrôle de la constitutionnalité des normes par voie d'action (A) et d'exception (B) est la preuve

---

<sup>22</sup> Art. 48 alinéa 1 de la loi fondamentale du 18 janvier 1996 : « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des élections présidentielle, des élections parlementaires, des consultations référendaires. Il proclame les résultats ».

<sup>23</sup> ROZÉS (S.), « Un profil nouveau pour les juges », *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, Paris, Dalloz, 1996, p. 435-441.

*« La juridiction constitutionnelle et la construction de l'État de droit en Afrique noire francophone : l'exemple du Conseil constitutionnel camerounais »*

certaine d'un risque d'échec de l'État de droit jadis pronostiqué par Alain MOYRAND<sup>24</sup>.

### **A. L'inertie du Conseil constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité par voie d'action**

Penser l'État de droit en Afrique n'est guère tâche aisée. Les interrogations affleurent, drainant chacune son flot d'incertitudes compte tenu des contradictions propres à ce continent ; et il n'est guère de terme de l'équation qui ne soit énigmatique. Le constituant camerounais dans le prolongement de cette logique constructiviste, va créer une juridiction spéciale : le Conseil constitutionnel. Selon les dispositions de l'article 47, alinéa 3 de la loi fondamentale du 18 janvier 1996, cette juridiction peut être saisie pour le contrôle de constitutionnalité des normes en instance de promulgation. Toutefois, malgré cette avancée, la construction de l'État de droit demeure confrontée à des difficultés multiples, telle la restriction de ce type de contrôle par le constituant. Dès lors, la justice constitutionnelle apparaît quasiment bloquée en amont de son fonctionnement (1). Et si elle venait tout de même à assurer l'exercice de ses attributions contre vent et marées, la confrontation du droit et du pouvoir politique finit par projeter, à l'observation, l'image pathétique d'une jurisprudence de papier (2).

#### *1. Le constat d'un contrôle sur fond de désert jurisprudentiel*

Jacques CHEVALIER relève avec pertinence que le contrôle de constitutionnalité des lois est la condition essentielle de l'État de

---

<sup>24</sup> MOYRAND (A.), « Réflexion sur l'introduction de l'État de droit en Afrique noire francophone », *RIDC*, n°4, 1991, pp. 853-878.

droit puisqu'en son absence, la Constitution n'a plus qu'une portée symbolique<sup>25</sup>. Cette réalité s'applique aux États de l'Afrique noire francophone. Au Cameroun, malgré les années de transition démocratique, marquées par la constitutionnalisation de l'État de droit, le juge constitutionnel a très souvent été limité dans son action par la prégnance du pouvoir présidentiel<sup>26</sup>. Le contrôle de constitutionnalité s'exerce donc dans un environnement où les représentations juridiques et socio-culturelles orientent plus vers l'infailibilité et l'incontestabilité du chef de l'exécutif. Ainsi, plus d'une vingtaine d'année durant, la formation de jugement formellement autonome en matière constitutionnelle n'a existé que sur « *l'instrumentum* » constitutionnel. Le retard foncièrement politique dans sa mise en œuvre en était le motif principal, ce qui a conduit à la fragilisation de l'État de droit en construction au Cameroun.

Par ailleurs, s'il est certain que la dynamique de l'État de droit se mesure au degré d'intensité de la production jurisprudentielle d'une juridiction constitutionnelle, conséquence inéluctable de l'exercice du droit de saisine ouvert<sup>27</sup>, il reste à admettre que celui-ci fait cruellement défaut dans le cadre institutionnel camerounais. La saisine du juge constitutionnel camerounais est restreinte à une catégorie résiduelle de justiciables<sup>28</sup>. C'est ce qui ressort des dispositions conjointes de la loi fondamentale du 18 janvier 1996

---

<sup>25</sup> CHEVALIER (J.), *L'État de droit*, op. cit., p. 88.

<sup>26</sup> MONEMBOU (C.), « Vers la fin de la transcendance du pouvoir présidentiel au Cameroun », art. cité, pp. 258-260.

<sup>27</sup> L'examen de plein droit par le parlement au cours de la session ordinaire suivante d'une proposition de loi qui n'a pu l'être à l'issue de deux sessions ordinaires porte, arrête le juge, sur une proposition de loi déjà examinée par la conférence des présidents et déclarée recevable par celle-ci.

<sup>28</sup> ABA'A OYONO (J. C.), « L'insécurité juridique en matière constitutionnelle. Questionnement sélectif sur l'articulation et la pratique constitutionnelle au Cameroun », *RASJ*, n°10, 2013, pp. 88-122.

et de la loi de 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 47 de la loi fondamentale du 18 janvier 1996, « le Conseil constitutionnel est saisi par le Président de la République, le président de l'Assemblée Nationale, le président du Sénat, un tiers des députés ou un tiers des sénateurs. Les présidents des exécutifs régionaux peuvent saisir le Conseil constitutionnel lorsque les intérêts de leur région sont en cause ». Des dispositions similaires sont prévues par l'alinéa 1 de l'article 19 de la loi de 2004 suscitée. Il en ressort dès lors que l'accès au prétoire du juge constitutionnel est limité et ne prend pas en compte la personne du citoyen ordinaire. Dans ce contexte<sup>29</sup>, l'influence du phénomène partisan prendra très vite le pas sur l'État de droit et réduira considérablement toute remise en cause par voie juridictionnel, de la politique définie par le Président de la République, chef de l'exécutif. Cet état de chose paralyse l'action du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de la constitutionnalité des normes car ce dernier ne pouvant s'autosaisir.

Ainsi, à l'exclusion de l'abondante jurisprudence qui existe en matière de contentieux électoral, la matière du contrôle de constitutionnalité qui sied au champ d'analyse ne peut que souffrir d'une stérilité jurisprudentielle certaine. Cette stérilité n'est pas favorable à la construction de l'État de droit. Car, avant la mise en place effective du Conseil constitutionnel, la Cour suprême exerçait les attributions de cette juridiction en vertu des dispositions de l'article 67 alinéa 4 de la Constitution. Le basculement de la justice constitutionnelle dans le giron judiciaire confirmait déjà le caractère artificiel du cadre et de sa ressource humaine. Les

---

<sup>29</sup> Contexte marqué par la prépondérance de l'exécutif sur les autres pouvoirs et la consécration d'un régime à déclinaison présidentieliste.

conséquences ne pouvaient donc en être autrement. Pour Jean Calvin ABA'A OYONO<sup>30</sup>, cette situation n'est toutefois pas exclue de la sphère de la vérification normative de la qualité qui s'attache au travail juridique du Parlement. Le 05 décembre 1996, selon Alain Didier OLINGA, « la justice constitutionnelle transitoire » a statué sur la question de la recevabilité de la proposition d'une loi introduite par un parti politique de l'opposition parlementaire. L'Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès (UNDP) avait saisi le juge à deux égards : d'abord, sur les conditions d'examen de plein droit des propositions de loi phagocytées par les manœuvres dilatoires du président de l'Assemblée nationale, manifestement acquis à la majorité parlementaire connue pour sa réfraction au débat démocratique ; ensuite sur la dimension absolue de l'irrecevabilité financière<sup>31</sup>.

Le 28 novembre 2002, l'instance « transitoire » a innové dans l'histoire constitutionnelle du Cameroun indépendant. Il s'agissait de contrôler la constitutionnalité de la loi portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale remaniée par les députés deux jours auparavant. Le « Conseil constitutionnel de rechange »<sup>32</sup> a, en l'espèce, rendu une « décision »<sup>33</sup>. La décision invalide la surabondante procédure parlementaire de validation des députés

---

<sup>30</sup> ABA'A OYONO (J. C.), « L'insécurité juridique en matière constitutionnelle. Questionnement sélectif sur l'articulation et la pratique constitutionnelle au Cameroun », art. cité, p. 118.

<sup>31</sup> « Sont irrecevables, les propositions de loi ou amendements qui auraient pour effet, s'ils sont adoptés, soit une diminution des ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques sans reconductions à due concurrence d'autres dépenses ou création de recette nouvelle d'égale importance » ABA'A OYONO (J. C.), « L'insécurité juridique en matière constitutionnelle. Questionnement sélectif sur l'articulation et la pratique constitutionnelle au Cameroun », art. cité, p. 119.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Note sous la décision n°001/CC/02-03 du 28 novembre 2002 rendue par la Cour suprême », *Juridis périodique*, n°53, 2003, pp. 61-66.

en tant que prérogative exclusive du Conseil Constitutionnel<sup>34</sup>. Il en ressort dès lors que : « la procédure de validation prévue par le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale dans la loi adoptée et examinée par le Conseil apparaît comme un contrôle *a posteriori* de la décision du Conseil constitutionnel déclarant élus des candidats à l'élection législative. Qu'une telle procédure en vigueur avant l'institution du Conseil Constitutionnel par la Constitution du 18 janvier 1996 ne trouve plus sa raison d'être en l'état. Il en résulte en conséquence de ce qui précède que les dispositions du règlement intérieur sur la validation des mandats ne sont pas en conformité avec la Constitution de la République du Cameroun ». L'exaltation qu'aurait pu susciter cette naissance de la jurisprudence constitutionnelle aura cependant été de courte durée. Elle cèdera la place à ce que la doctrine a qualifié de « myopathie jurisprudentielle »<sup>35</sup>, puisque près d'un quart de siècle après sa consécration et sa mise œuvre, le Conseil constitutionnel camerounais a rendu à peine une dizaine de décisions en déclaration d'inconstitutionnalité ou de constitutionnalité des normes par voie d'action. Encore faudrait-il que ces décisions soient mises en exécution par l'État et ce, en vue de l'avancée de l'État de droit.

## 2. *L'inexécution de la jurisprudence naissante*

Il est sans doute certain que l'État de droit manque encore d'enracinement social au Cameroun. L'on ne saurait passer sous silence l'inadéquation réelle qui existe entre la loi et la pratique

---

<sup>34</sup> Article 48, alinéa 1 de la Constitution : « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des élections parlementaire. Il en proclame les résultats ».

<sup>35</sup> ABA'A OYONO (J. C.), « L'insécurité juridique en matière constitutionnelle. Questionnement sélectif sur l'articulation et la pratique constitutionnelle au Cameroun », art. cité, p. 118.

de la loi en vigueur au Cameroun. En effet, conformément à l'article 50 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution « les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives, militaires et juridictionnelles, ainsi qu'à toute personne physique ou morale ». La loi reprend et renforce le poids des décisions du Conseil constitutionnel. A l'alinéa 4 de l'article 15 de la loi n°2004/004, le législateur précise que les décisions du Conseil constitutionnel « doivent être exécutées sans délai »<sup>36</sup>. L'article 4, alinéa 2 avait déjà prévu que les décisions du Conseil « prennent effet dès leur prononcé et ne sont susceptibles d'aucun recours ». Dans les faits, les pouvoirs publics concernés par la Constitution sont constitués du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement. Ainsi, pour une meilleure édification et une consolidation certaine de l'État de droit, le Président de la République ne doit pas promulguer une loi déclarée inconstitutionnelle. Lorsque la décision porte uniquement sur la déclaration d'inconstitutionnalité, l'autorité publique présidentielle et le citoyen sont clairement fixés sur la suite à réserver au processus normatif. Afin d'assurer la sécurité juridique dans l'État, ce que le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la loi fondamentale n'est pas opposable à qui que ce soit, car, l'inconstitutionnalité suppose un texte projeté de loi, certes adopté, mais frappé d'inexistence juridique au regard de l'ordre constitutionnel de référence. L'alinéa 2 de l'article 50 est clair : lorsque le Conseil constitutionnel a décidé de l'inconstitutionnalité d'une loi, celle-ci « ne peut être ni promulguée ni mise en application ». La procédure légale de validation des mandats des députés soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel et qui y a opposé une invalidation constitutionnelle a-t-elle pour autant bénéficié des effets prescrits à l'article 50 de la Constitution ? Une réponse négative s'impose. Dès lors, s'il est un argument qui étaye l'insécurité constitutionnelle

---

<sup>36</sup> Article 15 alinéa 3 de la loi n°2004/004.

dans laquelle sont plongées les justiciables au Cameroun, c'est bien le fait que le Président de la République, en violation de la Constitution, s'est cru fonder à donner suite à la procédure législative par promulgation de la loi portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale<sup>37</sup>.

Faire fi d'une décision du juge constitutionnel amène les citoyens à désespérer de la justice constitutionnelle et à remettre en cause les fondements de l'État de droit au Cameroun. Par ailleurs, la même obligation pèse sur les parlementaires qui doivent appliquer les décisions du Conseil notamment en ce qui concerne leur règlement intérieur dont les dispositions déclarées non conformes doivent être abrogées ou remplacées. En revanche, l'exécution des décisions du Conseil constitutionnel doit être analysée différemment en ce qui concerne l'autorité judiciaire. Ainsi, l'article 50 de la Constitution dispose que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à la Cour suprême. Le Conseil constitutionnel est créé par le titre VII, tandis que le pouvoir judiciaire confié à la Cour suprême est créé par un titre différent. Il est vrai que le Conseil constitutionnel ne coiffe pas l'ensemble du système juridictionnel comme c'est le cas aux États-Unis et dans les pays ayant un ordre juridictionnel unique. Dès lors, les formations de la Cour suprême peuvent s'écarter de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Et, en l'absence d'un organe de règlement des conflits de jurisprudence, c'est bien la jurisprudence du Conseil qui en souffrirait, sauf à réaliser l'expérience française puisque c'est bien volontairement que le Conseil d'État et la Cour de cassation ont décidé de donner plein effet aux décisions du Conseil constitutionnel<sup>38</sup>. Finalement, la

---

<sup>37</sup> ABA'A OYONO (J. C.), « L'insécurité juridique en matière constitutionnelle. Questionnement sélectif sur l'articulation et la pratique constitutionnelle au Cameroun », art. cité, p.121.

<sup>38</sup> Pour le point complet, lire DERRIEN (A.), *Les juges français de la constitutionnalité, étude sur la construction d'un système contentieux : Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation : trois juges pour une norme*. Thèse, Université Bordeaux IV, 2000.

question souligne davantage le souci pour les deux ordres de juridictions de rester mutuellement à l'écoute l'un de l'autre et de construire un socle qui constitue l'espoir de l'État de droit en l'absence d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception<sup>39</sup>.

### **B. L'inertie du Conseil constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité *a posteriori***

L'État de droit ne peut être effectif que si les juges se prononcent sur les cas de violation de droit soumis à leur appréciation. C'est dire que l'accès à la justice apparaît comme le pilier fondamental, la clef de voûte de tout État de droit. Autrement dit, il faut que l'accès au prétoire soit consacré par le législateur et relativement aisé pour les justiciables. C'est là une condition d'une bonne justice. Mais peut-on en dire autant de la justice constitutionnelle camerounaise où le constituant a opté pour le silence en matière de contrôle de la constitutionnalité des normes par voie d'exception (1). Il faut dire que ce choix paralyse l'action du Conseil constitutionnel face aux atteintes des droits fondamentaux, par des normes infra-constitutionnelles en vigueur. Cela concourt dès lors, à la formation d'une insécurité constitutionnelle croissante qui fragilise la construction de l'arche sacrée qu'est l'État de droit (2).

---

<sup>39</sup> FAVOREU (L.), « L'application des décisions du Conseil constitutionnel par le Conseil d'État et le Tribunal des conflits », *RFDA*, 1987, pp. 264-280.

### 1. Le silence constitutionnel, fondement de l'inertie du Conseil constitutionnel à l'État de droit

Le contrôle *a posteriori* intervient après que le texte adopté ait fait l'objet de la promulgation. Évidemment, le citoyen est enfin informé du contenu qui lui est dorénavant opposable. L'absence d'un tel contrôle dans le système juridique camerounais constitue sans doute une faiblesse de la dynamique évolutive du processus de construction de l'État de droit. En effet, ce contrôle permet une meilleure garantie des droits fondamentaux<sup>40</sup>. Aujourd'hui, inséparable de la justice constitutionnelle, la garantie des droits fondamentaux s'inscrit parfaitement au cœur de la mission de toute juridiction constitutionnelle. Quelles que soient les circonstances de sa création et son historicité, « une juridiction constitutionnelle n'est pas digne de cette appellation si elle n'a au moins la compétence d'invalider les lois qui enfreignent les droits fondamentaux »<sup>41</sup>. André ROUX l'explique fort bien lorsqu'il affirme que « la garantie de la Constitution n'est pas seulement nécessaire pour assurer la cohérence et la validité du système normatif. Elle vise aussi à protéger les droits et libertés des individus contre les atteintes du législateur, tant il est vrai, que si la loi, expression d'une volonté générale irréprochable, a longtemps été considérée comme devant être exemptée de tout contrôle de constitutionnalité, il est apparu que la loi, en tant qu'expression de la volonté du pouvoir politique majoritaire, pouvait présenter une menace pour les droits fondamentaux »<sup>42</sup>. Cette explication du juriste français révèle toute l'importance du contrôle *a posteriori* pour une

---

<sup>40</sup> VERDUSSEN (M.), *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 94-95.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>42</sup> ROUX (A.), « Contrôle de constitutionnalité. Organisations juridictionnelles », in TROPER (M), CHAGNOLLAUD (D.), (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. 3, Paris, Dalloz, 2012, p. 108.

meilleure protection des droits fondamentaux et partant, pour une construction dynamique de l'État de droit.

En outre, la situation est d'autant plus préoccupante lorsque, le juge, qu'il soit administratif ou judiciaire, saisi d'une action principale relevant de son champ de compétence autre que la matière constitutionnelle, peut-être, en cours de débat, confronté à l'invocation incidente par l'une des parties d'une loi estimée inconstitutionnelle. Doit-il sursoir à statuer et renvoyer la question au Conseil constitutionnel ? Ou alors est-il habilité à trancher ladite question et s'arroger ainsi un nouveau titre de compétence ? En principe, « ce juge n'a besoin d'aucun texte pour qu'il se reconnaisse compétent pour juger l'inconstitutionnalité de la loi (...). Il examine l'exception d'inconstitutionnalité du seul fait qu'il est compétent pour dire le droit »<sup>43</sup>. Ou encore sur le fondement de la théorie des pouvoirs implicites, il est habilité à dire le droit<sup>44</sup>. Inopportunément, la paralysie constitutionnelle de la juridiction constitutionnelle dans la matière du contrôle de la constitutionnalité<sup>45</sup>, au moyen de la défense d'autosaisine, semble avoir inspiré la solution univoque des juges administratif et judiciaire. Dans le premier cas, celui-ci s'est constamment refusé à procéder, par voie d'exception, au contrôle de conventionnalité,

---

<sup>43</sup> DEBBASCH (Ch.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2001, p. 99.

<sup>44</sup> DONFACK SOKEN (L.), « Cameroun : contrôle de constitutionnalité des lois, hier et aujourd'hui : réflexion sur certains aspects de la réception du constitutionnalisme moderne en droit camerounais », in *la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996*, *RJPIC*, n°3, 1996, p.382.

<sup>45</sup> MONEMBOU (C.), *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais*, *Contribution à l'étude de l'évolution constitutionnelle*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II, 2011, 489p.

*« La juridiction constitutionnelle et la construction de l'État de droit en Afrique noire francophone : l'exemple du Conseil constitutionnel camerounais »*

soit implicitement<sup>46</sup>, soit explicitement<sup>47</sup>. Quant au second, la situation diffère selon la nature du juge. Si l'abstention du magistrat est à la mesure de l'étendue restreinte de ses pouvoirs traditionnels, « le juge de l'action [n'étant par ailleurs] pas le juge de l'exception », le rejet par le juge répressif du contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception a été formellement marqué dans l'affaire dite des « coffres forts »<sup>48</sup>.

Au péril de l'État de droit, la juridiction constitutionnelle apparaît quasiment bloquée en amont de son fonctionnement. Et si elle venait tout de même à assurer l'exercice de ses attributions contentieuses en aval, contre vent et marées, la confrontation du droit et du pouvoir politique finit par révéler en filigrane, l'image d'une insécurité constitutionnelle sans cesse croissante.

## *2. Le risque d'une insécurité constitutionnelle fragilisant l'État de droit*

Dans la plupart des États africains, le Conseil constitutionnel a été établi dans un but essentiel : garantir la sécurité constitutionnelle par le contrôle de l'activité parlementaire<sup>49</sup>. Ainsi, ce n'est que progressivement que la jurisprudence et les textes ont fait de lui « le protecteur efficace des droits et libertés de l'homme et du citoyen »<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> CFJ/CAY, arrêt n°178 du 29 mars 1972, MOUELLE KOULA Eitel c/RFC et 194 du 25 mai 1972, NANA TCHANA Daniel c/RFC.

<sup>47</sup> CFJ/CAY, arrêt n°4 du 28 octobre 1970, Société des Grands Travaux de l'Est c/ État du Cameroun : le juge affirme : « qu'à supposer même que le principe de non-rétroactivité des lois soit une règle constitutionnelle et que la loi pour l'avoir méconnue soit inconstitutionnelle, il n'appartient pas à la Chambre administrative de la Cour Fédérale de Justice de l'annuler, ni même d'en écarter l'application ».

<sup>48</sup> Cour d'appel de Garoua, Chambre criminelle, Arrêt n°9 du 5 mai 1973 : « En tout état de cause, la juridiction répressive n'est pas au Cameroun juge de la constitutionnalité des lois ».

<sup>49</sup> LUCHAIRE (F.), *Le Conseil constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 1997, p. 21.

<sup>50</sup> *Idem*.

qu'il est aujourd'hui. Dans les démocraties occidentales, le juge constitutionnel est apparu pour mettre fin à l'absolutisme du Parlement<sup>51</sup>. Il se présente donc d'emblée comme le défenseur des prérogatives de l'exécutif<sup>52</sup>. En revanche, en Afrique et notamment au Cameroun, « ce n'est pas l'Exécutif qui doit être défendu »<sup>53</sup>, sauf « à pérenniser sa position dominante sur le jeu institutionnel »<sup>54</sup>. C'est plutôt le pouvoir législatif qui a besoin d'être protégé et dans ce sens le juge constitutionnel devra « essayer de rééquilibrer le jeu institutionnel et contenir l'ancienne tendance du pouvoir exécutif à faire adopter par une assemblée godillot et des élus dociles des textes souvent manifestement anticonstitutionnels, attentatoires aux libertés et source d'insécurité juridique »<sup>55</sup>. Ainsi, au vu du flou apparent de l'existence formelle du contrôle par voie d'exception en droit constitutionnel camerounais, et des conséquences qui en résultent, une partie de la doctrine estime que le constituant n'interdit pas le contrôle par voie d'exception même s'il ne le prévoit pas expressément<sup>56</sup>. Il est vrai que le problème s'est posé lors de l'élaboration du texte. Les différents comités étaient partagés entre ceux qui soutenaient l'option d'une meilleure construction de l'État de droit à travers l'insertion d'un contrôle par la voie d'exception et ceux qui estimaient que cette voie n'était pas admise par la Constitution. La question, au fond, est de savoir si le constituant avait interdit cette option lors de

---

<sup>51</sup> C'est le cas de la France notamment sous la III<sup>ème</sup> et la IV<sup>ème</sup> Républiques.

<sup>52</sup> BOULOUIS (J.), « Le défenseur de l'exécutif », *Pouvoirs*, n° 13, 1980, pp. 33-40.

<sup>53</sup> CONAC (G.), « Le juge constitutionnel en Afrique, censeur ou pédagogue ? », in CONAC (G.) (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique*, t. 2, Paris, Economica, 1989, p. 1616.

<sup>54</sup> OLINGA (A. D.), « La naissance du juge constitutionnel camerounais. La commission électorale nationale autonome devant la Cour suprême », n°36, 1998, *Juridis périodique*, p. 71.

<sup>55</sup> *Idem*. Sur la domination de l'exécutif en Afrique, lire à ce propos GICQUEL (J.), « Le présidentielisme négro-africain ; l'exemple camerounais », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 701-725.

<sup>56</sup> NGUELLE ABADA (M.), « Le contrôle de constitutionnalité des lois au Cameroun », in *La constitution camerounaise du 18 janvier 1996 Bilan et perspectives*, Yaoundé, Afrédit, 2007, p. 67.

l'élaboration du texte du 18 janvier 1996<sup>57</sup>. Si l'on remonte aux travaux du comité présidé par Joseph OWONA, une disposition relative à la Cour constitutionnelle prévoyait la saisine par tout citoyen. Mais lors des débats, au sein du comité, la saisine par les citoyens avait été écartée au motif qu'« il y a un risque certain d'enlèvement de la cour si tout citoyen peut par voie d'action la saisir. Mieux vaudrait réserver la saisine à un groupe parlementaires »<sup>58</sup>. Le comité a ainsi préféré l'option de la saisine par la minorité parlementaire. Mais la question de la construction de l'État de droit à travers l'exception d'inconstitutionnalité restait entière. Le consultant chargé de l'élaboration des textes sur le Conseil constitutionnel avait introduit dans son avant-projet de loi portant organisation et fonctionnement du Conseil un article 21 ainsi rédigé : « toute personne partie à un procès devant toute juridiction qui estime qu'une loi invoquée à l'occasion du litige porte atteinte à ses droits fondamentaux et libertés proclamés et garantis par la Constitution et qui n'avait pas été déférée en temps utile au Conseil constitutionnel, est fondée à soulever une exception d'inconstitutionnalité à l'encontre de ladite loi devant le juge »<sup>59</sup>. Le consultant a opéré une analyse combinée du préambule et de l'article 65 de la Constitution selon lequel « le préambule fait partie intégrante de la constitution ». L'introduction du fameux article 21 aurait offert la possibilité au citoyen de mettre en œuvre la garantie de ses droits fondamentaux par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité<sup>60</sup> permettant ainsi de charpenter l'État de droit en construction. De même, cette éventualité mettrait en place un mécanisme « naturel

---

<sup>57</sup> Le projet de révision de la Constitution soumis à l'Assemblée nationale ne prévoyait pas l'option de l'exception d'inconstitutionnalité. Les députés à la réforme ne pouvaient donc pas se prononcer sauf à soulever cette option. Ce qui n'a pas été le cas.

<sup>58</sup> Le comité présidé par le Professeur OWONA a effectivement planché sur la question.

<sup>59</sup> Cf. document présenté au gouvernement par le cabinet indépendant, inédit.

et universel » de saisine subsidiaire de l'organe de contrôle de constitutionnalité<sup>61</sup> donc, ce faisant, l'objectif était de garantir la sécurité juridique, la culture démocratique et surtout le respect des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques énoncées dans le préambule de la Constitution. Les systèmes constitutionnels comparables s'inscrivent dans cette optique. Le Bénin est l'exemple même de l'ouverture complète du prétoire du juge constitutionnel aux citoyens. Aux termes de l'article 24 de la loi du 04 mars 1991 « tout citoyen peut (...) saisir directement la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois. Il peut également, dans une affaire qui le concerne, invoquer devant une juridiction l'exception d'inconstitutionnalité »<sup>62</sup>. Le Bénin a été suivi par le Congo dans cette voie car conformément aux articles 43 et 48 de la loi congolaise « tout particulier peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité »<sup>63</sup>. Certains pays comme le Burkina Faso ont opté uniquement pour l'exception d'inconstitutionnalité, suivi par le Niger et le Cambodge<sup>64</sup>. Au surplus, le Gabon apporte une innovation majeure dans la mesure où il admet non seulement

---

<sup>60</sup>- On pourra consulter sur cette question : DELPERE (F.) (dir.), *Le recours des particuliers devant le Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1991 ; Egalement, FAVOREU (L.), *Les Cours constitutionnelles*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 1999, p. 73 et s; RENOUX (T.), « L'exception, telle est la question », *RFDC*, n° 4, 1990, p. 651 ; FROMONT (M.), « La Cour constitutionnelle fédérale et le droit », *Droits*, 1990, p. 11 ; KELSEN (H.), « Le contrôle de constitutionnalité des lois. Une étude comparative des constitutions autrichienne et américaine », *RFDC*, 1990.

<sup>61</sup>- L'exception d'inconstitutionnalité a différemment été réglée dans les systèmes juridiques contemporains : elle est organisée dans certaines constitutions africaines : Cf. Articles 24 de la loi du 4 mars 1991 au Bénin, 25 de la loi du 27 avril 2000 au Burkina Faso, 43 et 48 de la loi du 17 janvier 2003 au Congo, 21 de la loi du 14 août 2000 au Niger, 20 de la loi du 30 mai 1992 au Sénégal, 19 de la loi du 2 novembre 1998 au Tchad ; Lire DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Les procédures de garantie et leurs limites dans les constitutions francophones africaines », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1990, pp. 249-256.

<sup>62</sup> Art. 24 de la loi du 4 mars 1991

<sup>63</sup> Articles 43 et 48 de la loi du 17 janvier 2003..

<sup>64</sup> Art. 19 de la loi du 8 avril 1998 au Cambodge. Cf. Articles 25 de la loi burkinabé et 21 de la loi du Niger précités.

*« La juridiction constitutionnelle et la construction de l'État de droit en Afrique noire francophone : l'exemple du Conseil constitutionnel camerounais »*

la voie d'exception et que la saisine ne vise pas uniquement les lois mais également les ordonnances et actes réglementaires<sup>65</sup>. La question au demeurant est de savoir si le législateur camerounais a consacré l'exception d'inconstitutionnalité. La réponse d'emblée négative, se justifie en ce sens que le constituant, en accordant le droit de saisine et en limitant les personnes pouvant saisir le Conseil constitutionnel, entendait par-là exclure d'autres personnes du droit de saisine. Par conséquent une législation qui ouvrirait le droit de saisine sans modification de la Constitution contreviendrait aux dispositions de celle-ci. La modification de la Constitution exigée pour introduire cette exception aurait simplement nécessité l'inscription suivante dans un alinéa de l'article 47 : « les autres autorités investies du pouvoir de saisine peuvent être déterminés par la loi ». Économie des dispositions, mais aussi ouverture vers l'éventualité d'une action législative au service de l'État de droit.

## **II. LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT À TRAVERS LA RÉGULATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

Au-delà du contrôle de la constitutionnalité des normes, l'État de droit semble désormais faire du contentieux électoral une préoccupation majeure. En droit positif camerounais, le Conseil constitutionnel initialement consacré comme juge de la conformité de la loi à l'ensemble des règles et principes à valeur constitutionnelle, s'est transformé d'une part, en gardien des droits et libertés des citoyens contenus dans le préambule, et d'autre part, en garant de l'expression libre et sincère de la

---

<sup>65</sup> Art. 45 de la loi gabonaise du 28 septembre 1991.

volonté du corps électoral. Ces attributions soulèvent de manière concomitante, le règlement par cette institution d'un contentieux normatif et électoral. La présente étude, axée sur le contrôle de la régularité des élections nationales sera limitée au contrôle des élections présidentielles et législatives. Dans ce sens, l'office du Conseil constitutionnel camerounais, porte tant sur le contrôle de la régularité des opérations préélectorales (A) que sur le contrôle de la régularité des opérations intimement liées au scrutin (B).

### **A. Le contrôle de la régularité des opérations préélectorales**

Dans un État de droit, l'intervention en amont d'une Cour ou d'un Conseil constitutionnel, que ce soit par le règlement approprié de conflits préélectoraux ou par une judicieuse régulation des premières étapes du processus électoral, peut éviter la survenance d'une crise. Les actes préparatoires des élections politiques constituent des éléments essentiels pour un scrutin libre, transparent, concurrentiel et démocratique. Ces actes peuvent ouvrir la voie à un litige. C'est ce que la doctrine appelle communément le contentieux préélectoral. Le Conseil constitutionnel connaît des contestations ou réclamations relatives à l'acceptation ou au rejet des candidatures d'une part (1) et du contentieux des sigles et couleurs des partis politiques, qu'il règle en attribuant suivant l'ordre d'ancienneté de son acte de légalisation d'autre part (2).

#### *1. Le Conseil constitutionnel, juge du contentieux des listes de candidature*

Au Cameroun, tout comme dans la plupart des États d'Afrique noire francophone, les candidatures constituent l'acte initial et fondamental de la représentation politique et sont indissociables du

pluralisme<sup>66</sup>. Elles favorisent l'expression des courants d'opinion, et permettent de présenter et de véhiculer les programmes politiques<sup>67</sup>. Chargé de veiller à la régularité des opérations préliminaires en vue d'une construction heureuse de l'État de droit, le Conseil constitutionnel connaît des contestations ou réclamations relatives à l'acceptation ou au rejet des candidatures<sup>68</sup>. Ce contentieux soulève la problématique de la déclaration des candidatures<sup>69</sup>. Celle-ci revêt un double intérêt en matière électorale, elle permet aux électeurs de connaître ceux qui sollicitent leurs suffrages d'une part, et ouvre la voie au contrôle de l'éligibilité des candidats d'autre part. L'élection présidentielle témoigne à suffisance cette réalité.

En effet, relativement à cette élection, il ressort des articles 117<sup>70</sup> à 118<sup>71</sup> de la loi n° 2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral,

<sup>66</sup> L'existence des partis politiques entraîne par voie de conséquence leur représentation au sein de la scène politique. Ils concourent dès lors, conformément à l'article 3 de la Constitution camerounaise à l'expression du suffrage. LISSOUCK (F.), *Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone : Essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone*, Thèse de Doctorat en Droit public et analyse politique, Université Jean-Moulin-Lyon 3, 2000, p. 13.

<sup>67</sup> MANDENG (D.), *La procédure contentieuse en matière électorale : recherches sur le contentieux des élections au Cameroun*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Poitiers, 2017, p. 121.

<sup>68</sup> OLINGA (A. D.), « Conseil constitutionnel, Espoir de l'émergence d'une société de droit », *L'Équatorial*, n° 49, 2004, pp. 6-7. ; BOLLE (S.), « Les juridiction constitutionnelles africaines et les crises électorales », *Les Cours constitutionnelles et les crises, Association des Cours constitutionnelle ayant en partage l'usage du français*, 5<sup>ème</sup> Congrès, Cotonou, 22-28 juin 2009, p. 3.

<sup>69</sup> LAFFERRIÈRE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 2, 1<sup>ère</sup> éd., Berger-Levrault et Compagnie Librairie Editeurs, 1888, p. 324 ; JAUME (L.), « La représentation : une fiction malmenée », *Pouvoirs*, n°120, 2007, p. 5.

<sup>70</sup> L'article 117 de la loi n° 2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral dispose « 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 ».

<sup>71</sup> L'article 118 ajoute une d'autres conditions d'éligibilité et précise la compétence du Conseil constitutionnel en disposant : « Sont inéligibles les personnes qui, de leur propre fait, se sont placées dans une situation de dépendance ou d'intelligence vis-à-vis d'une personne, d'une organisation ou d'une puissance étrangère ou d'un État étranger. L'inéligibilité est constatée par le Conseil constitutionnel dans les trois (03) jours de sa saisine, à la diligence de toute personne intéressée ou du ministère public ». De même, l'article 43 loi n° 2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel s'inscrit dans ce registre. En effet cet article dispose, « le Conseil constitutionnel est juge de l'éligibilité à la présidence de la République. Toute personne dont la candidature n'a pas été retenue est habilitée à contester la décision de rejet devant le Conseil constitutionnel dans les conditions prévues par les lois électorales en vigueur ».

certaines dispositions relatives aux conditions d'éligibilité. Parmi celles-ci, les conditions subjectives d'éligibilité, notamment les prescriptions relatives à la nationalité, à l'âge, à la résidence continue, à la moralité du candidat et à la jouissance des droits civiques ainsi que des facultés mentales. L'inobservation de l'une de ces prescriptions constitue une irrégularité susceptible de donner lieu au contentieux devant le Conseil constitutionnel. Sur la non jouissance des droits civiques par exemple, la haute juridiction a eu à rejeter le recours introduit par le sieur EDZOA TITUS dans son arrêt du 3 octobre 1997<sup>72</sup>. En l'espèce, le juge rejette le recours introduit aux fins de validation de sa candidature par le sieur EDZOA TITUS, motif pris de ce que celui-ci fait l'objet de détention préventive, toute chose ne permettant pas au requérant de jouir de la plénitude de ses droits civiques et politiques comme le prévoit l'article 6, alinéa 5 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. Cette décision s'inscrit en tout état de cause dans la logique de la stricte application de la loi, et confirme d'ailleurs le rôle de protecteur du suffrage universel attribué au Conseil constitutionnel dans un Etat de droit<sup>73</sup>.

Par ailleurs et dans le même ordre d'idée, les articles 120 à 131 du code électoral apportent des précisions sur les conditions de fond relatives à la déclaration de candidature<sup>74</sup>. Ces conditions sont pour l'essentiel relatives au contenu du dossier de candidature, au temps de déclaration de candidature et à l'autorité habilitée à

---

<sup>72</sup> Arrêt n°04/CE/97/98 du 3 octobre 1997 Cour suprême statuant comme Conseil constitutionnel.

<sup>73</sup> KOSSA (S.), « Les élections présidentielles devant le juge constitutionnel. Étude de cas des États d'Afrique noire francophone », *Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger*, n° 5, 2013, p. 1303 ; GICQUEL (J.), « Le présidentielisme négro-africain. Le cas camerounais », at. cité, p. 701 et s. ; KAMTO (M.), « Le contentieux électoral au Cameroun », *Lex lata*, n°20, 1995, pp. 3-4.

<sup>74</sup> TCHEUWA (J.C.). « Les principes directeurs du contentieux électoral camerounais : à propos de l'influence significative sur le résultat du scrutin dans sa mise en œuvre à l'occasion des élections législatives et municipales du 22 juillet 2007 », *RFDC*, n°86, 2011, pp. 41-29.

recevoir les déclarations de candidature<sup>75</sup>. Certes, le contentieux relatif à l'enregistrement des candidatures est abondant<sup>76</sup>, il faudrait cependant souligner qu'il n'aboutit pas toujours à la décision escomptée par les requérants<sup>77</sup>. Un taux élevé de rejet est à décrier, parce que le Conseil réhabilite dans de moindres proportions, les candidatures rejetées.

Cette rigueur, voire cette audace du Conseil constitutionnel reste valable pour les élections législatives<sup>78</sup>. Dans son arrêt n° 11/CEL/07 du 07 juin 2007, BAMI Emmanuel DINGHA (RDPC) c/ Etat du Cameroun (MINATD), circonscription électorale du Ngoketunjia South, la Cour suprême, faisant office de Conseil constitutionnel, s'est prononcée sur un cas de contentieux de candidature. Cet arrêt a permis au Conseil de disqualifier la candidature du sieur GAZBSA NYUNGHA pour inobservation de certaines règles de forme dans la Constitution du dossier de candidature.

En l'espèce le Conseil relève que sieur GAZBSA a produit des pièces non conformes, notamment : « a) une déclaration de candidature sans signature légalisée, b) une photocopie de son acte de naissance en lieu et place d'une copie d'acte de naissance datant de moins de trois mois, c) l'original d'un cautionnement

---

<sup>75</sup> Le contenu du dossier de candidature est indiqué à l'article 122 du code électoral aux termes duquel, « les déclarations de candidature doivent indiquer : les noms, prénoms, date et lieu de naissance, profession et domicile des intéressés ; la couleur, le signe et le titre choisis ».

<sup>76</sup> Arrêt n°13/CEP du 20 septembre 2011 ; affaire BENZ ENOW BATE contre Élections Cameroun. Voir également Arrêt n° 19/CE/04-05 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 affaire MILA ASSOUTE Pierre C/Etat du Cameroun (MINAT). Arrêt n° 25/CE/2004 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, affaire EL HADJ BABA YOUSOUFA.

<sup>77</sup> MANDENG (D.), *La procédure contentieuse en matière électorale : recherches sur le contentieux des élections au Cameroun, op.cit.*, p. 122. MOUELLE KOMBI (N.), « La condition juridique de l'électeur en droit camerounais ». *RASJ*, vol. 1, n°2, 2000, pp. 57-79.

<sup>78</sup> Art. 164 à 167 du code électoral.

(formalité d'ordre public) au non d'une autre personne dénommée FON DOH GAH GWAYIN III en guise de cautionnement ; Qu'au surplus, ledit dossier ne renferme aucune attestation d'investiture de l'intéressé en qualité de candidat investi par le RDPC (...) ». Ainsi, après avoir statué sur la recevabilité de sieur BANMI Emmanuel DINGHA, le juge décide qu'« il est ordonné au Ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation d'accepter la liste de candidature des nommés BANMI Emmanuel DINGHA et madame PINGPO née NKWENTI Margaret HONGWE, respectivement candidats titulaire et suppléant du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais dans la circonscription électorale du Ngoketunjia South (Balikumbat) »<sup>79</sup>. Par cette décision emprunte de rigueur, d'audace et d'autorité, le Conseil constitutionnel s'illustre comme l'architecte en Chef de la construction de l'Etat de droit au Cameroun. Il l'est davantage à travers la régulation du contentieux des couleurs sigles et symboles.

## *2. Le Conseil constitutionnel, juge du contentieux des couleurs sigles et symboles*

Le contrôle des opérations préliminaires porte sur la vérification du respect des conditions de forme et de fond prescrites par la loi. La contestation de la régularité de ces opérations devant le Conseil constitutionnel obéit à un même régime juridique et concerne l'élection du Président de la République, des députés à l'Assemblée Nationale et des sénateurs. Autrement dit, le contentieux des couleurs, sigles et symboles est organisé suivant les mêmes exigences que le contentieux de la candidature sans

---

<sup>79</sup>- Arrêt n° 11/CEL/07 du 07 juin 2007, BAMI Emmanuel DINGHA (RDPC) c/ État du Cameroun (MINATD), circonscription électorale du Ngoketunjia South, *JP*, n° 106, Avril-Mai-Juin 2016, p. 53.

s'y confondre. Les contestations ou les réclamations relatives à la couleur, au sigle ou au symbole adoptés par un candidat sont soumises à l'examen du Conseil Constitutionnel par tout candidat, tout parti politique ayant pris part à l'élection ou toute personne ayant qualité d'agent du Gouvernement pour ladite élection, dans un délai maximum de deux (02) jours suivant la publication des candidatures. Elles sont faites sur simple requête adressée au Conseil constitutionnel. Sous peine d'irrecevabilité, et en conformité avec les principes et valeurs de l'État de droit, la requête doit préciser les faits et les moyens allégués. Elle est communiquée à toutes les parties intéressées par tout moyen rapide, laissant trace écrite puis affichée au Conseil constitutionnel dans les vingt-quatre (24) heures suivant le dépôt de la requête. Ces contestations font l'objet d'un procès. Ainsi, les mémoires en réponse sont déposés dans les vingt-quatre (24) heures suivant la communication ou l'affichage de la requête. Il en est donné récépissé par le Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel statue dans un délai maximum de dix (10) jours suivant le dépôt de la requête.

En cas de confusion des couleurs, sigle ou symbole adopté par plusieurs candidats ou partis, le Conseil constitutionnel attribue à chaque candidat ou parti sa couleur, son sigle ou son symbole traditionnel, par ordre d'ancienneté. La décision prise par le Conseil constitutionnel à la suite de ce recours est immédiatement notifiée au Conseil Electoral et aux autres parties intéressées. Au demeurant, la place du Conseil constitutionnel dans le processus électoral camerounais vise une construction sans faille de l'État de droit dont il exprime les valeurs. Le respect de celui-ci passe nécessairement par le contrôle de la régularité des opérations électorales.

## **B. Le contrôle de la régularité des opérations électorales**

Le contentieux électoral est un instrument incontournable dans la construction de l'État de droit. Il permet d'assurer la crédibilité du scrutin et la détermination du candidat victorieux. Le rôle du Conseil constitutionnel, juge des élections politiques nationales, consiste à cet effet à assurer la sérénité (1) et la sincérité des résultats du scrutin (2). Il veille de ce fait, à la régularité de l'ensemble du processus électoral.

### *1. La garantie de la sérénité du scrutin*

En droit électoral camerounais, la liberté et l'égalité de vote sont de véritables exigences incontournables pour une élection qui justifient et orientent l'action du juge constitutionnel. La liberté de choix des électeurs exige d'abord que ceux-ci puissent physiquement prendre part au vote<sup>80</sup>. Ainsi, le citoyen qui le souhaite, devra se rendre dans le bureau de vote approprié pour exercer son droit civique pour autant qu'il en remplisse les conditions.

*A contrario*, tout citoyen qui ne désire pas prendre part au vote, peut tout aussi librement s'abstenir. Dans un cas comme dans l'autre, le juge constitutionnel est compétent pour garantir la sérénité du scrutin<sup>81</sup>. En clair, dans un État de droit, le juge des

---

<sup>80</sup> BARBONSOU (A. B.), *Le Conseil constitutionnel, juge du contentieux des élections politiques nationales au Tchad : Les élections présidentielles et législatives de 1996 à 2011*, Mémoire de Master en droit public, FSJP, UDS, 2012-2013, p. 235.

<sup>81</sup> Le juge vérifie que les électeurs ont été à l'abri de toute pression extérieure pouvant influencer le choix des candidats. A ce titre, lire la décision n°10/CE/CC/2018, du 03 Avril 2018, affaire, Jean Delors MBEM, président du parti politique E.S.D.C c/ ELECAM, RDPC, SDF, UNDP, UDC, FSNC, UPC, UMS, ANDP et UDP.

élections politiques nationales est habilité à examiner les faits ayant pu exercer une influence sur la volonté des électeurs. Il peut s'agir par exemple d'un climat d'insécurité lié à la profusion de menaces ou d'actes d'intimidations. Par cette fonction, le juge constitutionnel apparait comme le véritable protecteur des acteurs électoraux contre les violences physiques. La haute juridiction a confirmé cette fonction dans l'affaire SDF c/État du Cameroun (MINAT)<sup>82</sup>. Dans l'arrêt rendu en 1997, relatif aux opérations électorales dans la circonscription électorale du NDE, le juge constitutionnel transitoire, juge électoral, annulera les élections législatives dans le NDE en prenant en compte le fait qu'« un certain NANA Esaïe, militant RDPC et proche de TCHOUTA Moussa dudit parti, avait arme au poing, fait irruption dans le bureau de vote n°48 et, après avoir tiré un coup de feu sur un militant du SDF, s'empara de l'urne »<sup>83</sup>.

Par ailleurs, le juge constitutionnel s'avère également regardant sur les menaces proférées à l'endroit des acteurs électoraux. Lorsque la preuve desdites menaces est établie, ce dernier n'hésite pas à prononcer l'annulation des élections dans la zone querellée. Dans l'affaire UNDP c/État du Cameroun (MINAT) dans la circonscription électorale du MAYO BANYO relativement aux élections législatives de 1997, le recourant, le sieur INOUA Mohamadou, tête de liste de l'UNDP, rapportait ainsi les menaces contre ces militants en ces termes, « un de nos représentants qui a insisté s'est vu saisi par la lame du couteau menaçante du chef de village, ce garçon se voyait égorgé »<sup>84</sup>. De telles déclarations

---

<sup>82</sup> Arrêt n°46/CE/016-97, 03 Juin 1997.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> NGATTI (E.-B.), *La contribution du conseil constitutionnel à la consolidation de l'Etat de droit au Cameroun*, *op. cit.*, p. 80.

constituent de façon péremptoire des menaces univoques contre l'intégrité physique des acteurs électoraux. L'État de droit et la démocratie représentative pourraient-ils se construire dans un tel contexte ? Non évidemment, et c'est tout l'intérêt de l'office du juge constitutionnel qui, au-delà d'être le juge de la sérénité du scrutin, sanctionne avec fermeté lesdites atteintes en procédant à l'annulation partielle ou totale de l'élection.

## 2. *La garantie de la sincérité du scrutin*

Dans sa volonté de contribuer significativement à la construction de l'État de droit, le juge constitutionnel camerounais, en matière électorale, dispose d'un certain nombre de compétences qui vont bien au-delà de la garantie de la sérénité du scrutin. En effet, ce dernier est compétent en matière de contestations ou réclamations relatives au décompte des suffrages. Ainsi, il dispose d'un large pouvoir pour fonder sa conviction sur la régularité du scrutin<sup>85</sup>. Son pouvoir n'est pas seulement un acte de connaissance, mais un acte de volonté, puisqu'il n'est jamais réduit à une pure et stérile application du droit, même lorsqu'il est limité par une loi substantive<sup>86</sup>. Dès lors, le juge constitutionnel examine subséquemment, les requêtes qui visent la contestation des résultats, afin de déterminer si des manœuvres constatées n'ont pas vicié les résultats et altéré la sincérité du scrutin. De la sorte, lorsqu'il a l'intime conviction que les manœuvres ont eu une influence déterminante sur les résultats du scrutin, il peut prononcer soit l'annulation partielle ou totale de l'élection, soit

---

<sup>85</sup> Décision n°06/ADD/CE/CC/2018, du 19 mars 2018, affaire, TCHATCHOUANG Paul (Sénateur SDF) c/ Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) et Elections Cameroon (ELECAM).

<sup>86</sup> RENOUX (T.), *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire*, Paris, Economica, 1984, p. 28.

réformer les résultats. Il peut également, lorsque les manœuvres n'ont eu aucune incidence sur les résultats du scrutin, proclamer élu le candidat qui a recueilli la majorité des suffrages valablement exprimés. Par l'arrêt n° 96/CE du 17 juillet 2002, la Cour suprême, juge constitutionnel transitoire s'est prononcée dans le décompte de voix des élections législatives. En l'espèce la haute juridiction s'engage dans un nouveau décompte des résultats qui aboutit à une nouvelle répartition des sièges. La Cour dit : « Qu'il convient de procéder ainsi qu'il suit au redressement des décomptes des voix, l'examen des résultats obtenus laissant apparaître que 867 bulletins exprimés en faveur de l'UNDP<sup>87</sup> ont été annulés à tort :

« -Inscrits : 65 093

« -Votants : 41 747

« -Bulletins nuls : 37

« Suffrage valablement exprimés : 41 710 ventilés en pourcentage comme suit :

« -RDPC<sup>88</sup> : 49,58%

« -SDF<sup>89</sup> : 26,42%

« -UFDC<sup>90</sup> : 19,12%

« -UNDP : 04,88% »

Le nouveau décompte donne au RDPC une majorité relative, entraînant le partage de siège à raison de deux sièges pour ledit parti et un siège pour le SDF. Au regard de ce qui précède, force est alors de reconnaître qu'au Cameroun, être juge, c'est nécessairement se

---

<sup>87</sup> « Union Nationale pour la Démocratie et le progrès ».

<sup>88</sup> « Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais ».

<sup>89</sup> « Social Democratic Front ».

<sup>90</sup> « Union des Forces Démocratiques du Cameroun ».

mettre au service de l'État de droit. Ainsi, le juge constitutionnel assure la prééminence du droit comme régulateur de l'ordre juridique et, dans le même temps, comme « puissance modératrice de la démocratie », il limite l'exercice du pouvoir politique et prévient ou freine les dérives de celui-ci.

En somme, dans les États de l'Afrique noire francophone, la juridiction constitutionnelle est de toute évidence la clé de voûte de la construction de l'État de droit. Certes, l'État de droit dépend avant tout de l'état du droit dans une société ; mais il est également tributaire d'un état d'esprit, et c'est sur ce plan que d'importantes lacunes demeurent à combler au Cameroun. Dans ce pays, l'État de droit se construit entre avancée et recul. Autant les autorités exaltent et proclament les principes et valeurs inhérents à ce paradigme, autant le texte et la pratique constitutionnels sont très souvent aux antipodes de ces valeurs. Ainsi, le rôle du Conseil constitutionnel dans la construction de l'État de droit est certes important, mais reste encore limité. Nonobstant sa contribution en tant que juge de la régularité des élections politiques nationales, le Conseil constitutionnel, du fait de son inertie en matière de contrôle de la constitutionnalité des normes, est par ailleurs source de fragilité de l'État de droit. Dès lors, en attendant l'avènement d'un ordre constitutionnel, on est enclin à penser que le seul moyen de garantir la construction efficace et efficiente de l'État de droit serait d'accorder aux citoyens, le droit et la possibilité de saisir à tout moment le Conseil constitutionnel, de façon plus au moins indirecte comme c'est le cas ailleurs à travers la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC). Ce faisant, la juridiction constitutionnelle deviendrait effectivement le principal vecteur de la construction, de la consolidation et du développement de l'État de droit au Cameroun.