



Situation Report

Date: 14 September 2009
Auteurs: Nicole Florence Matip¹
et Konstantia Koutouki²
Distribution: General
Contact: phandy@issafrica.org

Cameroun: Une analyse juridique de la mutation constitutionnelle du 10 avril 2008

English
abstract

The controversial constitutional referendum that Mamadou Tandja organised in Niger in early August 2009 confirms a certain tendency in African politics in the last two decades. This has been a practice of authoritarian recuperation of the political liberalisation processes that began on the continent in the early 1990s. Such recuperation generally aims at perpetuating the presidency of autocratic leaders. A variety of less convincing arguments have been used to justify such acts, including the need to allow the leaders to 'complete the good work they have begun', and that it is the people that decides who should govern them and, thus, has the right to modify the constitution if the latter goes against that desire.

The whirlwind of democratisation or political liberalisation that blew over Africa in the early 1990s saw most African countries adopt new constitutions establishing multiparty systems, allowing for competitive elections at regular intervals. One positive innovation of these constitutions was the inclusion of presidential term limits of two 4-7-year successive terms for the president. But recent years have seen a tendency by a number of African leaders towards the removal or modification of this clause in their constitutions. Of all the regions of the continent, Central Africa has been the champion in this regard. For three (Gabon, 2003; Chad, 2004; and Cameroon, 2008) of the eight such changes on the continent have taken place in the region.

Cameroon has changed its constitution three times since 1990. The first revision happened on 23 April 1991; the second one on 18 January 1996; and the latest one on 14 April 2008. It is the latter one that is the subject of this paper, although reference is made to previous ones whenever the need arises. These successive changes to the Cameroonian constitution, particularly with regard to the powers of the president, cast doubt on the principle of the constitution having supremacy over the wishes of the Head of State and it is this issue that this paper deals from a legal perspective.

Introduction

Les récentes controverses autour du référendum portant sur la révision constitutionnelle au Niger viennent confirmer une tendance lourde de la politique africaine des deux dernières décennies. En effet, alors que les processus de démocratisation ont entamé les fondements des régimes autoritaires, il n'est pas certain que les systèmes actuels de gouvernance en Afrique évoluent inexorablement vers la démocratisation. Ici et là, des processus de restauration autoritaire ont lieu, qui, sous divers habillages (lutte contre le terrorisme,

* The opinions expressed in this Situation Report do not necessarily reflect those of the Institute, its Trustees, members of the Council, or donors. Institute research staff and outside contributors write and comment in their personal capacity and their views do not represent a formal position by the ISS.

souveraineté du peuple à qui il revient de choisir, achèvement des grands travaux), tendent en fait à réintroduire les présidences perpétuelles. Alors que les constitutions charriées par les processus de démocratisation avaient pour la plupart instauré la limitation des mandats présidentiels afin d'introduire la possibilité de l'alternance du pouvoir politique, de nombreux processus de révision constitutionnelle ont eu lieu avec pour but de rétablir ce que certains nomment les présidences à vie. De toutes les sous-régions du continent, l'Afrique Centrale est particulièrement touchée par ce phénomène sans que cela n'ait vraiment trouvé une explication plausible. Parmi les États de la région qui ont eu recours au changement constitutionnel pour pérenniser un régime bientôt trentenaire, se trouve le Cameroun. En effet, la constitution camerounaise a fait l'objet de trois modifications depuis 1990. La première est intervenue le 23 avril 1991, la deuxième le 18 janvier 1996, et la troisième date du 14 avril 2008. C'est cette dernière qui fait l'objet de la présente étude avec, bien entendu, une référence aux précédentes chaque fois que cela s'avère nécessaire.

Les atteintes successives à la Constitution camerounaise, notamment en ce qui concerne le mandat du président de la République qui est désormais rééligible indéfiniment à l'issue d'un mandat de sept ans, ou encore le nouvel alinéa 3 de l'article 53 qui accroît davantage son irresponsabilité politique laisse planer le doute quant à la résistance du principe de suprématie constitutionnelle face à l'hégémonie présidentielle constatée dans le précédent texte. En fait, ces dispositions renforcent davantage le primat présidentiel, l'alpha et l'oméga de la vie politique et juridique dans le pays.

L'importance de ces mutations ne peut être comprise que si l'on fixe tour à tour le cadre normatif de la révision constitutionnelle ainsi que les changements opérés en 2008.

La constitution peut se définir comme « un ensemble des règles suprêmes fondant l'autorité étatique, organisant ses institutions, lui donnant ses pouvoirs, et souvent, lui imposant ses limitations, en particulier en garantissant des libertés aux sujets ou citoyens »³. Ainsi définie, la constitution se présente comme le moyen formel par excellence de limitation de l'absolutisme et de l'arbitraire du pouvoir⁴ afin que cette légitimité induise les populations non pas à subir ce pouvoir mais au contraire, à l'accepter⁵.

Elle peut être matérielle ou formelle. Selon Cornu, « elle est dite matérielle, lorsqu'elle comporte des règles ayant un objet constitutionnel quelles que soient les formes qu'elles revêtent. Elle est dite formelle lorsqu'elle revêt une forme spéciale consistant en un document écrit, solennellement adopté, une autorité, généralement supérieure à celle des lois ordinaires »⁶. D'où la distinction fondée sur le caractère rigide ou souple des constitutions. Ainsi, une constitution est dite rigide lorsqu'elle ne peut être modifiée que selon une procédure spéciale qu'elle édicte pour sa révision, différente de celle de la loi ordinaire. L'exemple type de constitution rigide est celle des États-Unis d'Amérique. Elle est dite souple lorsqu'aucune procédure n'est requise pour sa révision ou lorsqu'elle peut facilement être modifiée par une loi ordinaire. Plusieurs exemples de constitutions souples nous sont fournis de par le monde comme en Grande Bretagne ou encore la constitution d'Israël considérée comme une constitution souple, car elle est exprimée dans des lois ordinaires.

Concernant les constitutions africaines, il y a lieu d'indiquer qu'elles sont généralement rigides, car la plupart d'entre elles obéissent à un formalisme particulier lors de leur révision. En réalité cette rigidité a une origine historique. Cette règle a été instaurée à la suite des dérives constatées dans des pays africains après leur accession à la souveraineté dans les années 1960. Ainsi, il était plus facile de se faire réélire dans un contexte où le multipartisme était inexistant et où le système de parti unique demeurait la règle⁷. Wandji souligne que « les chefs d'État ont fini par considérer qu'une fois en fonction, ils avaient vocation en tant qu'hommes providentiels, à conserver le pouvoir jusqu'au terme de leur vie humaine »⁸. A titre d'exemple, on peut citer entre autre, le président Sékou Touré

en Guinée Conakry (1958–1984), Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire (1959–1993), et Gnassingbé Eyadema au Togo (1967–2005).

Par la suite, avec le retour du multipartisme au début des années 1990, on a assisté à une prolifération de nouveaux textes constitutionnels empreints d'une certaine rigidité pour rompre avec les principes du passé et surtout avec l'insertion au sein de ces textes, de la clause relative à la limitation du nombre de mandats présidentiels. Dès lors, « la clause de la limitation des mandats présidentiels est apparue comme un verrou constitutionnel aux présidences à vie, aux élections de façade et parallèlement à l'acquisition par les pays africains d'une culture démocratique »⁹. L'idée sous-jacente dans l'adoption de cette clause est que la constitution est considérée comme un rempart « contre les dérives présidentielistes »¹⁰. Autrement dit, par le biais de la constitution, il s'agirait de contourner l'obstacle qui consisterait pour les dépositaires de l'autorité publique de la modifier dans le but de se représenter autant qu'ils le souhaitent, ou encore, de faire prévaloir par le biais du pouvoir, les intérêts personnels au détriment des intérêts collectifs ou de l'intérêt général.

Toutefois, même si la constitution doit s'étaler sur le long terme, elle ne peut cependant être immuable, intangible car elle doit être en perpétuelle évolution en vue de s'adapter aux transformations de la société¹¹. C'est ainsi qu'en Afrique¹², et notamment dans les pays francophones, l'on a constaté dès le début des années 2000 une succession inédite de révisions constitutionnelles ayant pour but de lever le verrou de la clause limitative des mandats présidentiels. A cet effet, on peut citer entre autre, la Guinée-Conakry (novembre 2001), la Tunisie (mai 2002), le Togo (décembre 2002), le Gabon (juillet 2003), le Tchad (2005), l'Algérie et bien sûr le Cameroun¹³. La première hypothèse, c'est-à-dire la modification de la constitution afin que le leader la modifiant puisse se représenter autant qu'il le souhaite, concerne les pays précités, excepté le Togo. En fait, dans ce pays, la modification constitutionnelle initiée par le feu président Gnassingbé Eyadema avait pour objectif de transmettre, comme par voie de succession « dynastique », le pouvoir à son fils désigné, en l'occurrence, Faure Eyadema, qui lui a effectivement succédé à sa mort en avril 2005. Le cas togolais figure donc dans la deuxième hypothèse. Le subterfuge a consisté en fait à baisser l'âge minimum pour l'éligibilité pour la présidence de 45 à 35 ans afin qu'il puisse briguer la présidence de la république.

C'est dans cette logique que s'inscrit la récente modification constitutionnelle camerounaise qui est l'objet de notre étude puisqu'elle a connu trois révisions qui avaient toutes le même objectif, à savoir la personnalisation du pouvoir. La première révision est intervenue le 23 avril 1991, la deuxième le 18 janvier 1996, et la troisième date du 14 avril 2008. C'est cette dernière qui fait l'objet de la présente étude.

En effet, les atteintes successives à la Constitution camerounaise, notamment en ce qui concerne le mandat du président de la République qui est désormais rééligible indéfiniment à l'issue d'un mandat de 7 ans,¹⁴ ou encore le nouvel alinéa 3 de l'article 53¹⁵ qui accroît davantage son irresponsabilité politique par rapport aux actions qu'il mène pendant sa présidence, laisse planer le doute quant à la résistance du principe de suprématie constitutionnelle face à l'hégémonie présidentielle constatée dans le précédent texte. En fait, ces dispositions renforcent davantage la primauté présidentielle sur les autres organes politiques de sorte que l'on peut y voir les signes d'une dérive despotique aussi bien au Cameroun que dans la plupart des pays africains précités. Mais comment expliquer cette situation? Selon Wandji, « peut-être faudrait-il y voir la prégnance du fair-play dans la vie politique de ces pays qui incline à ne pas se soustraire à l'application d'une clause adoptée par consensus »¹⁶. À cela s'ajoutent notamment un contexte juridique et politique favorable à la révision de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels, la volonté unilatérale de remise en cause d'une décision de consensus, l'absence de statut d'ancien chef d'État, ou encore la crainte de représailles judiciaires interne et internationale¹⁷.

Toujours est-il que, ces atteintes successives aux constitutions africaines en général et plus particulièrement à celle du Cameroun nous amènent à nous poser entre autres, la question suivante : « Les constitutions africaines sont-elles véritablement le moyen de limiter le pouvoir des gouvernants ou alors de simples façades, des manuscrits de papiers qui dissimulent à peine la volonté d'exercer un pouvoir libéré de toute contrainte? »¹⁸. Pour y répondre et pour comprendre les tenants et les aboutissants de cette problématique, nous fixons d'entrée de jeu le cadre normatif de la révision constitutionnelle camerounaise. Ceci nous permettra, par la suite, de mieux analyser les clauses modifiées en avril 2008.

Le régime politique issu de la révision constitutionnelle de 1996 pouvait être qualifié de présidentialisme fort : élection au suffrage universel du chef de l'État, concentration de tout le pouvoir dans les mains de l'exécutif et irresponsabilité du Président de la République vis-à-vis du Parlement.

Il en est de même de la révision constitutionnelle du 10 avril 2008. Le caractère monocéphale de l'exécutif est toujours en vigueur dans la constitution révisée. Il est loisible de constater que les textes constitutionnels successifs organisent un régime caractérisé par une influence toujours plus accrue du chef de l'exécutif. Ce texte affirme davantage la primauté présidentielle sur les autres institutions politico-administratives du pays et ce, en dépit d'un formalisme démocratique énoncé dans les textes constitutionnels¹⁹.

L'immutabilité de la prépondérance du Président sur le pouvoir exécutif

La constitution camerounaise du 18 janvier 1996 amendée le 10 avril 2008 se caractérise théoriquement par un exécutif bicéphale. Toutefois, dans la pratique, il en est autrement. Ceci est d'autant plus vrai qu'on y observe une fausse dyarchie et un régime constitutionnel très ambigu, comme nous allons le voir dans les développements qui suivent.

Une fausse dyarchie

Au regard de la nouvelle constitution du 10 avril 2008, l'exécutif est théoriquement bicéphale. Autrement dit, la constitution camerounaise attribue le pouvoir exécutif aussi bien au Président de la République qu'au Premier ministre.²⁰ Toutefois, dans la pratique, le pouvoir exécutif demeure incontestablement monosépale, c'est-à-dire que le chef de l'État demeure de facto le chef du gouvernement et ce, à plusieurs titres.

D'une part, la constitution indique que le président est à la fois chef de l'État et chef du gouvernement, c'est-à-dire qu'il est l'unique chef de l'exécutif puisque c'est lui qui définit la politique de la nation mise en œuvre par le gouvernement²¹. D'autre part, il veille au respect de la Constitution²², nomme le Premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du gouvernement, fixe leurs attributions, met fin à leurs fonctions et, enfin, préside le conseil des ministres²³.

De même, la nature ambiguë de la constitution renforce davantage cette prépondérance du Président de la République sur le gouvernement.

Nature ambiguë du régime constitutionnel camerounais

La nature ambiguë de la constitution camerounaise provenant de son système politique qui n'est ni parlementaire ni présidentiel accentue cette prééminence du Président de la République aussi bien sur le gouvernement que sur l'ensemble des institutions républicaines du pays. En fait, la constitution de 1996, qui demeure le texte de base nonobstant la réforme constitutionnelle du 10 avril 2008, contient des textes aux natures juridiques « difficilement décelables »²⁴.

Ainsi, en théorie et au regard de la constitution, le pouvoir exécutif est exercé conjointement par deux personnes, qui sont le Président de la République et le Premier ministre.²⁵ Si on se réfère au régime parlementaire, comme c'est le cas par exemple en Éthiopie ou en Turquie, la logique voudrait que ce soit le Premier

ministre qui détermine et conduit la politique de la nation.²⁶ Seulement, il en est autrement pour le constituant camerounais. En effet, afin de se démarquer de la logique du système parlementaire tel qu'il est appliqué dans les pays cités ou par souci de « camerounisation » selon la formule consacrée de Yocuba Moluh,²⁷ « le déséquilibre profite ici au Président de la République »²⁸ dans la mesure où, comme on a déjà eu à le souligner, c'est lui qui nomme le Premier ministre ainsi que les ministres sur proposition de ce dernier et surtout, c'est lui qui conçoit la politique nationale, le gouvernement étant réduit à un simple exécutant de ses ordres et décisions²⁹. Autrement dit, « le gouvernement est un intrus dans l'environnement institutionnel; le gouvernement et le Premier ministre ne sont que des démembrés de l'institution présidentielle, chargés de traduire en acte ses décisions et volontés »³⁰. En bref, « le Premier ministre c'est le maçon de l'architecte qu'est le Président de la République ».³¹

Vu les développements précédents, peut-on qualifier ce régime de présidentiel? A priori non, puisque ce régime consiste généralement en un exécutif conduit par une seule personne et caractérisé par une séparation stricte des pouvoirs. L'on ne peut donc assimiler le régime camerounais à un régime présidentiel strict puisque le Président de la République est invité à partager l'initiative des lois avec les membres du parlement, selon l'article 25 de la Constitution, même si la pratique est différente de cet arrangement théorique.³² De plus, le recours aux ordonnances, autorisé par l'article 28 de la Constitution, est une manière déguisée dont dispose le pouvoir exécutif pour s'immiscer dans le domaine législatif.

La constitution camerounaise n'est pas non plus une constitution mixte, soit à la fois présidentielle et parlementaire, puisque la prédominance du Président de la République sur les autres organes institutionnels est patente.³³

L'immutabilité de la prééminence du Président de la République sur les autres organes institutionnels du pays

L'on note au travers de cette nouvelle constitution une nette prépondérance du Président de la République aussi bien sur l'organe parlementaire que sur le judiciaire. Pour ce qui est des pouvoirs du chef de l'Etat camerounais sur le judiciaire, selon l'article 37(3) de la Constitution, le Président de la République nomme les magistrats, en consultation avec le Conseil Supérieur de la Magistrature. De même, les membres du Conseil Constitutionnel sont aussi nommés par le Président de la République. Ce qui lui « confère une forme de contrôle a posteriori, c'est-à-dire après désignation, des préalables d'intégrité morale et de compétence. Bref, on est tenté de dire qu'il exerce à ce niveau un véritable pouvoir de confirmation »³⁴.

Quant aux pouvoirs du Président de la République sur le Parlement, ils sont aussi importants que ceux constatés sur l'action gouvernementale ou sur le judiciaire. En principe, c'est l'Assemblée nationale qui a la maîtrise du pouvoir législatif.³⁵ En outre, il peut annihiler l'action du gouvernement en mettant en œuvre son pouvoir de censure³⁶. En fait, « le constituant camerounais a toujours, dans l'optique de la rationalisation du parlementarisme, tenu à limiter l'étendue du champ d'action des parlementaires »³⁷. C'est pour cette raison que le Parlement peut, dans les matières de sa compétence, autoriser le Président de la République, pendant un délai limité et sur des objets déterminés, à prendre des ordonnances.³⁸ On peut même dire qu'il est le législateur en chef eu égard à la quasi inexistence des propositions de lois jusque là recevables par la conférence des présidents et examinées par la chambre d'une part et, d'autre part, au fait qu'il peut contourner le Parlement et faire adopter, par voie référendaire, tout projet de loi qu'il juge important, selon les dispositions de l'article 36 de la Constitution. Selon Atemengue, « cet accès constitutionnalisé du Président de la République dans le domaine de la loi valide son pouvoir de police, à défaut de le justifier toujours et confirme ainsi la thèse selon laquelle le Cameroun s'inscrit plus que jamais dans le mouvement universel d'abaissement des parlements ».³⁹

La nette prépondérance du Président de la République sur l'Assemblée nationale tient au fait que la durée du mandat présidentiel est très longue, car de sept ans. Cette longévité lui permet d'avoir une maîtrise et une domination sur presque tous les rouages des appareils de l'État.⁴⁰ À cela s'ajoute le fait que ce mandat ne coïncide pas souvent avec le mandat parlementaire qui, lui, est de cinq ans⁴¹. Cela induit comme conséquence le fait que l'Assemblée nationale, même si l'opposition s'y trouvait majoritaire – ce qui n'est d'ailleurs jamais arrivé –, est obligée soit de prendre ses fonctions lorsque le programme politique est suffisamment exécuté au point où il n'est plus facile de le remettre fondamentalement en question, soit de se renouveler alors que le mandat présidentiel reste en cours.

On peut dire qu'« on se serait attendu, comme dans les démocraties avancées, que cette situation produise l'effet contraire », à savoir qu'il soit un facteur contraignant le Président de se soumettre, ne serait-ce que ponctuellement, aux députés ou alors qu'il introduise « un élément de contradiction dans la fonction gouvernante du chef de l'État en régime présidentieliste »,⁴² mais tel n'est pas le cas. Ceci parce que « le Président de la République a une telle influence sur l'Assemblée Nationale qu'il n'est pas forcément soudé à sa majorité. Le seul effort à faire est d'obtenir justement une majorité après les élections et le Président a souvent usé de tous les moyens pour y parvenir, y compris des moyens non orthodoxes ». ⁴³ Ainsi, « dès lors que le Président de la République obtient la majorité, il peut régenter les activités de l'Assemblée Nationale comme le changement de la constitution en tant que chef du parti au pouvoir ». ⁴⁴ Par conséquent, la modification constitutionnelle apparaît beaucoup plus facile à mettre en œuvre et ce, quel que soit le caractère plus ou moins complexe des procédures de révision.

Au Cameroun, « la révision constitutionnelle peut concerner toute disposition dès lors que l'on estime la modification indispensable pour la résolution d'une contradiction dans le système politique ». ⁴⁵ Ainsi, « en dehors des dispositions exclues en raison de leur objet, des circonstances ou des conditions liées aux limitations dans le temps, toutes les dispositions semblent donc révisables » ⁴⁶. La dernière modification de la constitution camerounaise en date du 10 avril 2008 avait pour but de modifier essentiellement le statut du chef de l'État, l'objectif étant d'en faire une présidence à vie ou de léguer comme par voie d'héritage ou de succession le pouvoir à un dauphin désigné. ⁴⁷ Abada constate d'ailleurs que, « récupérée par le pouvoir, la modification de la constitution est devenue une arme de fidélisation des projets et ambitions politiques » ⁴⁸.

L'organisation de la révision constitutionnelle au Cameroun

La procédure de la révision constitutionnelle au Cameroun se caractérise sur le plan textuel par sa rigidité. Toutefois, dans la pratique, sa mise en œuvre est contraire aux principes prônés par ladite constitution. Sur le plan théorique, les procédures de révision consacrées par la constitution camerounaise s'articulent autour de trois thèmes que sont : l'initiative, la procédure et les limites du pouvoir de révision.

Pour ce qui est de l'initiative de la révision telle que décrite dans la nouvelle constitution du 10 avril 2008, elle appartient concurremment au Président de la République ainsi qu'au Parlement. ⁴⁹ Ainsi, les députés et les sénateurs constitutionnellement désignés participent comme le Président de la République au processus aboutissant à la révision de la loi fondamentale ⁵⁰. Amougou souligne que, « en cela, le Cameroun a suivi le mouvement des constituants africains des années 1990 qui consistait à mettre une partie du pouvoir de révision entre les mains des secondes chambres du Parlement afin de préserver la norme fondamentale des versatilités du pouvoir exécutif ». ⁵¹

Quant à la procédure, le texte instituant une modification constitutionnelle ne peut être adopté qu'à la majorité absolue des membres du Parlement (congrès), sauf dans l'hypothèse d'une seconde lecture. Dans ce dernier cas, la révision est votée à la majorité des deux tiers des membres composant le Parlement. ⁵²

Enfin, la modification de la constitution est délimitée quant à l'objet de révision. En effet, l'article 37 de la constitution stipule qu'« aucune procédure de révision ne peut être retenue, si elle porte atteinte à la forme républicaine, à l'unité et à l'intégrité territoriale de l'État et aux principes démocratiques qui régissent la République ». Cette disposition a été reconduite de la constitution de 2008.

La révision parlementaire ne fait pas obstacle au pouvoir du Président de la République de soumettre tout projet ou proposition de révision au référendum, ce qui permet d'affirmer que « la Constitution camerounaise est marquée par une rigidité extrême dans la mesure où les constitutions les plus rigides sont celles qui postulent la mise en œuvre d'un référendum considéré comme un recours direct au pouvoir constituant »⁵³. Néanmoins, selon Amougou, « la rigueur textuelle n'a pas empêché une inflation paradoxale des révisions, dues en grande partie aux abus de procédure ».⁵⁴ Ainsi, comme nous le voyons dans les développements suivants, « la rigidité formelle n'induit pas mécaniquement la stabilité »⁵⁵.

Le Cameroun a connu plusieurs révisions constitutionnelles. Toutes ont une caractéristique commune : la consécration de l'hégémonie toujours plus grandissante du Président de la République sur les autres organes institutionnels du pays.

Les modifications constitutionnelles au Cameroun

Nous soutenons l'affirmation d'Abada consistant à dire que « le Chef de l'État camerounais est la clé de voûte du processus de mutation constitutionnelle ». Autrement dit, « la haute main présidentielle plane tout au long de la procédure de révision constitutionnelle, depuis l'initiative jusqu'à l'entérinement »⁵⁶. Donfack renchérit dans le même sens en indiquant que « le Président de la République apparaît comme seul juge de l'opportunité des lois »⁵⁷. Ainsi, « la constitution théoriquement formelle au départ, devient souple sur le plan pratique car, au nom du peuple et pour le peuple le texte sacré, une fois adopté, sera remis en cause, suspendu, abrogé, voire renouvelé par son initiateur, soit par le successeur de ce dernier »⁵⁸. Dans ce cas de figure, « dans la relation dialectique qui s'établit entre le pouvoir et le droit, le pouvoir sacralisé transcende le droit et le réduit à un rite instrumental ».⁵⁹ Ce phénomène se justifie par le fait que « la constitution est liée à la personne du chef de l'État qui donne vie aux institutions qui sont son outil, et les instruments de sa stratégie politique »⁶⁰. Autrement dit, « la constitution qui crée l'État crée aussi le chef de l'État qui se veut l'incarnation de la nation et de l'État. En conséquence, il n'y a plus de constitution, mais un chef de l'État omnipotent, le pouvoir prime le droit, l'ordonnancement politique supplante l'ordonnancement juridique⁶¹ ». En fait, il s'agit dans le cas d'espèce d'une atteinte grave au principe de la suprématie constitutionnelle.⁶² Nous sommes alors tentées d'arguer que la multiplication des modifications constitutionnelles en Afrique et plus particulièrement au Cameroun « dessert l'idée de droit »⁶³ et remet d'une certaine manière en question le règne de la loi (*rule of law*).

L'on observe que la constitution est par la suite révisée dans le sens de la suppression de ces dispositions, la formule retenue étant celle d'une présidence à vie.⁶⁴ La dernière révision constitutionnelle camerounaise s'inscrit dans cette logique puisqu'elle avait pour innovation essentielle la levée du verrou de la limitation des mandats du Président de la République et l'organisation de l'irresponsabilité de celui-ci pour tous les actes qu'il aura posés dans « l'exercice de ses fonctions ».

Les abus du droit de révision

L'on peut constater plusieurs entorses aux règles lors de la révision constitutionnelle intervenue au Cameroun le 10 avril 2008. Toutefois, nous nous limiterons à celles qui ont une corrélation directe avec le sujet sous examen, c'est-à-dire le non respect de la procédure de révision, la problématique de la légitimité de l'article 6 (2) concernant la durée du mandat présidentiel, et enfin, l'organisation dans la constitution révisée de l'irresponsabilité des actes que le Président de la République aura commis pendant son mandat.

D'entrée de jeu, il sied de noter que lors d'une modification constitutionnelle par la voie parlementaire, l'article 63(3) de la Constitution énonce que le Parlement se réunit en congrès, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur un projet ou une proposition de révision de la constitution. Pour le constitutionnaliste camerounais Olinga, « la compétence de l'instance saisie du projet de révision est discutable, au regard de la disposition incluse dans le projet de révision qui stipulait que, telle est l'économie du présent projet de loi soumis à l'examen de l'Assemblée Nationale »⁶⁵. Il va plus loin en affirmant qu'« il s'agit d'une méconnaissance de la lettre de la loi fondamentale »⁶⁶. En effet, depuis la révision constitutionnelle de janvier 1996, le pouvoir constituant dérivé qu'est le pouvoir de révision est organiquement et formellement distinct de la législature, avec l'avènement de la figure organique du congrès, lequel est, à côté du peuple, saisi par voie référendaire, l'instance compétente en matière de révision de la constitution⁶⁷. Par conséquent, pour se prononcer sur un projet ou une proposition de révision, l'Assemblée Nationale aurait dû être convoquée en session extraordinaire⁶⁸. De plus, aucun recours n'est possible puisque, « une fois que la loi constitutionnelle est promulguée, il n'y a plus de recours possible au plan interne, le texte est réputé régulièrement entré dans l'ordonnement normatif de l'État ».⁶⁹ Par ailleurs, dans le même ordre d'idée, « il y a lieu de souligner que, dans le cadre des révisions constitutionnelles au Cameroun, le Parlement est toujours préféré au peuple dans la mesure où, d'une part, le parti politique du Président de la République est majoritaire à l'Assemblée Nationale et, d'autre part, parce que le choix d'une procédure parlementaire bloque toute perspective de grogne déjà de la part de ceux qui se seraient considérés comme de *simples otages* du pouvoir, et évidemment des populations insatisfaites des mutations retenues ».⁷⁰

D'autre part, pour ce qui est de la légitimité du nouvel article 6(2), il avait été clairement identifié par le Président de la République comme étant celui qu'il fallait modifier pour une meilleure prise en compte de la volonté du peuple⁷¹. La proposition adoptée est désormais : « Le président de la République est élu pour un mandat de 7 ans. Il est rééligible ». Pour Olinga, si le souci initiant la modification constitutionnelle faisait corps avec les préoccupations du peuple, il aurait dû conduire à revenir au quinquennat.⁷²

Par ailleurs, selon le même auteur, « l'autre aspect du problème concerne la portée théorique de la nouvelle version de l'article, en particulier son bénéfice éventuel au Président de la République actuellement en fonction »⁷³. Ainsi, le Président en fonction a été élu en 1997, puis réélu en 2004 sur la base d'éléments constitutionnels précis, au rang desquels figurait la limitation à deux du nombre de mandats⁷⁴. Par conséquent, le mandat qui court de 2004 à 2011 est un mandat qui se situe dans le cadre de la limitation constitutionnelle à deux mandats. La question que l'on se pose véritablement est celle de savoir si « le mandat électif de 7 ans obtenu en 2004 pour ne pas être renouvelable en 2011 peut-il devenir, à partir de 2008, par la grâce d'une révision constitutionnelle, et sans précision explicite dans la nouvelle mouture de la constitution, un mandat de 7 ans renouvelable en 2011 et indéfiniment? »⁷⁵. Toujours est-il que les multiples discussions relatives au projet de révision n'ont pas levé le voile quant à l'opportunité d'une telle révision de telle sorte que le doute subsiste toujours quant à l'opportunité ou non d'une telle démarche à l'avenir⁷⁶.

Au vu de ce qui précède, et en empruntant la formule utilisée par Kamto à propos de la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996, celle du 10 avril 2008 « constitue une fraude à la procédure ou, pour être plus précis, un détournement de procédure »⁷⁷. Ceci est d'autant plus vrai que les règles élémentaires de fond et de formes prescrites par la loi supérieure qu'est la constitution concernant la procédure de révision n'ont pas été respectées.⁷⁸

En définitive, le fonctionnement de l'exécutif mis en place par la loi de 1996 qui marque la primauté du président de la République sur les autres institutions se retrouve davantage accentué par la révision constitutionnelle du 10 avril 2008. Ainsi, au regard de cette dernière révision, le Président de la République est le principal bénéficiaire des pouvoirs reconnus à l'exécutif. En effet, comme

l'affirme si bien Abada, « la dyarchisation théorique de l'exécutif n'empêche pas le président d'être de fait chef de gouvernement »⁷⁹.

En fait, « tel qu'il est organisé, le régime politique camerounais suppose pour son fonctionnement l'absence de divergences profondes politiques ».⁸⁰ Ceci est d'autant plus facile que le Premier ministre nommé par le Président de la République de même que les membres du gouvernement sont toujours issus du parti majoritaire (le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais, RDPC) et de quelques petits partis affiliés. D'ailleurs, ce parti est largement majoritaire à l'Assemblée Nationale de sorte que le Président de la République « définit la politique de la nation » à sa guise. Étant l'initiateur de fait des projets de loi, il peut donc modifier la Constitution par sa seule volonté.

Par ailleurs, comme la plupart des constitutions africaines, « la constitution camerounaise évolue donc autour d'un double tropisme. Ainsi, par le fait qu'elle soit à la fois rigide et souple, elle offre à ce titre un visage d'une rare plasticité et la révision devient un simple processus d'ajustement de la norme fondamentale ».⁸¹

La question que l'on se pose fondamentalement est celle de savoir « s'il s'agit seulement de concessions conjoncturelles après lesquelles le droit constitutionnel classique reprendrait le dessus, à des niveaux différents, avec des formules nouvelles, mais en gardant l'essentiel de la charpente ou va-t-on vers des types d'institutions politiques entièrement neuves, s'éloignant progressivement du droit constitutionnel classique parce que les contextes nouveaux auront été plus forts que l'armature logique? »⁸². Toujours est-il qu'au vu de cette situation, il est important pour les pays africains de mettre en œuvre des conditions beaucoup plus rigides pour la sauvegarde de cette règle démocratique qu'est la limitation des mandats présidentiels et qui a pour corollaire principal, le principe de l'alternance au pouvoir. Gardons bien à l'esprit la célèbre phrase de Lord Acton qui affirmait que « le pouvoir corrompt, le pouvoir absolu corrompt absolument ». Par conséquent, et comme le disait si bien Simon Bolivar, « rien n'est si dangereux que de laisser le pouvoir aux mains d'un même citoyen »⁸³.

- 1 Chercheure postdoctorale au Centre de Recherche en Droit Public de l'Université de Montréal, Canada; assistante de recherche; et coordonnatrice pour l'école d'été environnement 2009 CÉRIUM.
- 2 Professeure, Faculté de droit, Université de Montréal, Canada.
- 3 Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 8^{ème} éd., Paris, P.U.F, 2007, p. 223.
- 4 Ferdinand Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 23^{ème} éd., Paris, Armand Colin, 2004, p. 61.
- 5 Jacques Chevalier, « L'État de droit », *Revue de droit public*, 1988, p. 365; Jean François Wandji, « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Revue juridique et politique des États Francophones*, numéro 1, janvier-mars 2007, p. 263.
- 6 Gérard Cornu, op., cit., note 3, p. 223.
- 7 Wandji, op., cit., note 5, p. 276.
- 8 *Ibid*, p. 276.
- 9 *Ibid*, p. 277.
- 10 Albert Bourgui, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique: du formalisme à l'effectivité », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, numéro 2, 2002, pp. 721-748.
- 11 Wandji, op., cit., note 5, p. 279.
- 12 *Ibid*, pp. 277-278.
- 13 Jean-Louis Atangana Amougou, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain » disponible sur : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/ATANGANA> , p. 1-27, [page consultée le 30 juillet 2008]. Les autres pays africains ayant modifié cette clause de leurs constitutions, en plus du Cameroun, sont l'Ouganda (2006) et l'Algérie (2008). Seulement onze pays africains n'ont pas cette clause limitative dans leurs constitutions.
- 14 Article 6 alinéa 2 : « Le président de la république est élu pour un mandat de sept ans. Il est rééligible ». Jusqu'ici, le chef de l'État était élu pour un septennat « renouvelable une fois ».
- 15 Article 53 alinéa 3 : « Les actes accomplis par le Président de la République sont couverts par l'immunité et ne sauraient engager sa responsabilité à l'issue de son mandat ».
- 16 Wandji, op., cit., note 5, p. 278.
- 17 *Ibid*, pp. 263-296.
- 18 *Ibid*, p. 269.
- 19 Alain Didier Olinga, « Le pouvoir exécutif dans la constitution révisée », *Lex Lata*, No. 23-24, février-mars 1996, p. 29 et s. Voir également V. Miaffo Donfack, « Le Président de la République et les Constitutions du

- Cameroun, » in S. Meloné (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Fondation Friedrich-Ebert/GRAP, 1996, p. 252 et s.
- 20 Le titre I de la constitution du 18 janvier 1996 amendée le 10 avril 2008 intitulé « pouvoir exécutif » comprend deux chapitres relatifs au président de la République et au gouvernement.
- 21 Article 5(2) et 11 de la constitution du 18 janvier 1996 amendée le 10 avril 2008 (ci-après, on se référera seulement à la « Constitution », ce qui signifie la Constitution amendée le 10 avril 2008).
- 22 Article 5 de la Constitution.
- 23 Article 10 (1) de la Constitution.
- 24 Cette analyse s'inspire largement de l'article de Yacouba Moluh, « La nature du régime camerounais issu de la constitution du 18 janvier 1996 », *Revue de Droit Africain*, no. 18, avril 2001, pp. 207–215.
- 25 *Ibid*, p. 209.
- 26 *Ibid*.
- 27 *Ibid*, p. 211.
- 28 *Ibid*.
- 29 Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'autant le Premier Ministre que les ministres sont en général nommés par le même décret présidentiel.
- 30 Olinga, « Le pouvoir exécutif dans la constitution révisée », op., cit., note 19, p. 33.
- 31 *Ibid*, p. 34.
- 32 *Ibid*, p. 35.
- 33 Moluh, op. cit., note 24, p. 215.
- 34 *Ibid*, p. 216.
- 35 Articles 15, 16, 17, 18, 19 de la Constitution.
- 36 Article 34 de la Constitution.
- 37 Jean de Noel Atemengue, « Le pouvoir de police administrative du Président de la République au Cameroun », *Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération*, no. 1 (2003), p. 59.
- 38 Article 28 de la Constitution.
- 39 Atemengue, op., cit., note 36, p. 59.
- 40 Salomon Bilong, « La structure du pouvoir de l'État au Cameroun, une analyse socio-juridique », sur : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan_005216.pdf (page consultée le 6 juin 2008), 2001, p. 5.
- 41 *Ibid*, p. 5.
- 42 Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1988, p. 639.
- 43 Bilong, op., cit., note 39 p. 6.
- 44 *Ibid*, p. 6.
- 45 Amougou, op., cit. note 13, p. 15.
- 46 *Ibid*.
- 47 *Ibid*.
- 48 Marcelin Nguete Abada, « Ruptures et continuités constitutionnelles en République du Cameroun : Réflexions à propos de la reformes du 18 janvier 1996 », *Revue Juridique et Politique Indépendance et coopération*, vol. 50, 1996, p. 273.
- 49 Article 63 (1) de la Constitution.
- 50 Bien que prévu par la Constitution, le Sénat n'a toujours pas été mis sur pied au Cameroun, laissant le Parlement constitué uniquement de sa chambre basse, l'Assemblée nationale
- 51 Amougou, op., cit., note 13, p. 11.
- 52 Article 63 (3) de la Constitution.
- 53 Édouard Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, Paris, Charpentier, 1872, p. 388–399.
- 54 Amougou, op., cit., note 13, p. 14.
- 55 *Ibid*, p. 14.
- 56 Abada, op., cit., note 47, p. 279.
- 57 Donfack, op., cit., note 19, p. 50.
- 58 Voir Abada, op., cit., note 47, p. 272–293; Amougou, op., cit., note 13, p. 1–27, François Mbomé, « Les expériences de révision constitutionnelle au Cameroun », *Penant*, 1992, p. 19–45. Donfack, op., cit., note 16, p. 19–23.
- 59 Maurice Kamto, *Pouvoir et droit en Afrique noire*, Paris, LGDJ, 1987, p. 437–439.
- 60 Gérard. Conac, « Portrait du Chef de l'État » *Pouvoirs*, no. 25, PUF, 1983, p. 123.
- 61 François Mbomé, « Le contrôle de constitutionnalité des lois au Cameroun », *Revue Juridique et Politique Indépendance et coopération*, 1981, p. 663.
- 62 Kamto, op., cit., note 57, p. 446.
- 63 Abada, op., cit., note 47, p. 281.
- 64 Amougou, op., cit., note 13, p. 18.
- 65 Alain Didier Olinga cité par B. Batongué, « La modification de la constitution est-elle légale », sur : www.bonaberi.com/ar,la_modification_de_la_constitution_est_legale_4303.html (page consultée le 12 juillet 2008), 2008, p. 1–2.
- 66 *Ibid*, p. 1.
- 67 *Ibid*, p. 1.
- 68 *Ibid*, p. 1.

- 69 *Ibid*, p. 1–2.
- 70 Abada, op., cit., note 47, p. 287.
- 71 Alain Didier Olinga cité par B. Batongué, op., cit., note 63, p. 1–2.
- 72 *Ibid*, p. 2.
- 73 *Ibid*, p. 2–3.
- 74 *Ibid*, p. 2–3.
- 75 *Ibid*, p. 3.
- 76 *Ibid*, p. 3
- 77 Maurice Kamto, « Révision constitutionnelle ou écriture d'une nouvelle révision », *Lex Lata*, Février-Mars 1996, numéro 23–24, p. 40.
- 78 *Ibid*, p. 40.
- 79 Abada, op., cit., p. note 47, p. 290.
- 80 Olinga, « L'exécutif Camerounais, le pouvoir exécutif dans la constitution révisée », op., cit., note 19, p.34.
- 81 Amougou, op., cit., note 13, p. 26.
- 82 André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1966, p. 83.
- 83 Citation de Simon Bolivar, tirée de son célèbre discours de Augostura prononcé le 15 février 119 disponible à l'adresse : <http://venezuelatina.com/category/historique>, (page consultée le 10 avril 2009)