

**L'INDEPENDANCE DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES DANS LE CONSTITUTIONNALISME  
DES ETATS FRANCOPHONE POSTGUERRE FROIDE :  
L'EXEMPLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL CAMEROUNAIS<sup>□</sup>**

**Marcelin Nguélé Abada**

*Docteur en droit public, H.D.R.,  
Université de Paris I Panthéon Sorbonne  
Chargé de cours, Université de Yaoundé II*

### Introduction

L'études des juridictions constitutionnelles en Afrique n'est pas nouvelles<sup>1</sup>. Mais le changement politique intervenu depuis les années 1990 donne à une réflexion sur ce sujet une dimension renouvelée en raison essentiellement des mutations juridiques touchant la protection de l'intégrité de la constitution<sup>2</sup>. Ainsi l'absence observée de l'incarnation du « *gouvernement de la constitution* » selon la belle formule de Georges Vedel<sup>3</sup>, prolongeait le « *souvenir des turpitudes* » de trois décennies d'exercice autoritaire du pouvoir et retardait la construction effective d'un nouvel édifice institutionnel garant de l'équilibre des pouvoirs et de l'instauration de l'Etat de droit en Afrique<sup>4</sup>. La déconstruction du droit post colonial exprimée dans le passage d'un constitutionnalisme de figuration, lui-même marqué par un présidentielisme autoritaire et une absence de contrôle de la constitutionnalité des lois, vers un constitutionnalisme de confirmation ne pouvait prospérer qu'en la faveur des interventions du juge constitutionnel<sup>5</sup>. La magnificence présidentielle qui a marqué le cycle constitutionnel depuis plus de quatre décennies est donc totalement remise en cause avec l'avènement d'un contre-pouvoir juridictionnel chargé de dire le droit avec l'autorité absolue de la chose jugée<sup>6</sup>. Expression confirmée de l'Etat de droit<sup>7</sup>, le juge constitutionnel est tout aussi, coïncidence heureuse, au service de la démocratie<sup>8</sup>. La déroute

<sup>□</sup> Il convient de signaler que les textes juridiques des pays analysés ici ont été publiés dans *les constitutions africaines* sous la direction de Gérard Conac, Jean du Bois de Gaudusson et Christine Desouches, Paris La Documentation Française, 2 tomes. Pour actualiser les données, nous avons utilisé le site internet <http://www.accpuf.org>. On y trouve les textes sur les conseils et cours constitutionnels africains.

<sup>1</sup> Sur un plan général, on lira, sous la direction du professeur Gérard Conac, *Les cours suprêmes en Afrique, II La jurisprudence : droit constitutionnel, droit social, droit international, droit financier*, Paris, Economica, 1989 : essentiellement l'article de Franck Moderne, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique », pp. 3-39

<sup>2</sup> Voir Christian Stark, « La suprématie de la constitution », R.C.A.D.C, tome I, Tunis, Edition Toukhal.

<sup>3</sup> Cité par Jean Gicquel, « Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif », *Cahiers français* sous la direction de Philippe Tronquoy, n° 300, jan-fév 2001, p.14

<sup>4</sup> Bourgi, (A) « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 52, 2002, p. 721

<sup>5</sup> Pour une synthèse du droit antérieur, on lira utilement en ce qui concerne l'Afrique l'ouvrage sous la direction de Gérard Conac, op.cit. et pour ce qui est du Cameroun, cf. Joseph Owona, « La nouvelle constitution camerounaise du 20 mai 1972. De l'Etat fédéral à l'Etat Unitaire », *R.J.P.I.C*, 1, 1973, p.3 et s; Emile Mbarga, « Evolution politique du Cameroun en 1972. Le référendum du 20 mai 1972 et la formation de la République Unie du Cameroun », *R.J.P.I.C*, n° 3, 1973, p. 363 et s; Plus précis encore, Jean Gicquel, « Le présidentielisme négro-africain. Le cas camerounais », *Mélanges Georges Burdeau*, 1977, p.701 et s.

<sup>6</sup> Le contrôle de la normativité ne pouvait prospérer dans le cadre d'une légalité d'exception structurée. V. Joseph Owona, « L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais », *R.J.P.I.C*, 1, 1975, p 3 et s; Pour les figures du contrôle de la normativité au Cameroun cf. Augustin Kontchou Kouomégni : « Vers un nouveau modèle de contrôle de la constitutionnalité des lois au Cameroun », in *Les cours suprêmes en Afrique II* sous la direction de Gérard Conac, Paris, Economica, 1989, pp.44-63; Egalement François Mbome, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Cameroun », *R.C.D*, 1977, pp 30-43. La question de la pertinence des constitutions en Afrique se pose donc au-delà du cas spécifique du Cameroun, V. Pierre-François Gonidec, « A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexions sur le constitutionnalisme africain ». *R.J.P.I.C*, 4, 1988, pp., 849.966; Dans le même sens, Franck Moderne, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique », in *Les cours suprêmes en Afrique II*, sous la direction de Gérard Conac, op-cit., p 3 et s

<sup>7</sup> Dans le cas français, on lira Guy Carcassonne, « Les veilleurs de lois », *Le Point*, 20 mars 1999; Pierre Avril et Jean Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1998. De manière plus générale, *Pouvoirs* n° 13, 3è édition 1991 sur le Conseil constitutionnel ; Le numéro spécial de la Revue française de droit constitutionnel, 2004 sur 45 ans du Conseil constitutionnel.

<sup>8</sup> Une conciliation que nous démontrons dans notre thèse. V. introduction, op.cit, p 3 et s.

consommée des partis uniques<sup>9</sup> donne au processus exprimé par le double vent Est<sup>10</sup> et Sud<sup>11</sup>, l'occasion d'une union, en faisant l'économie de leur condition de naissance, démocratie et Etat de droit<sup>12</sup>. C'est le sens des processus démocratiques des années 1990 qui permettent aux Etats de définir l'idée de droit et surtout d'organiser le jeu politique. Il s'agit de mettre en place les instruments de pouvoir et de contre-pouvoir, de repenser la constitution, l'ordre juridique et surtout de conférer à la constitution l'autorité supérieure, c'est à dire source du pouvoir<sup>13</sup>. La justice constitutionnelle<sup>14</sup> est enfin sortie de la logique politique du *parti solitaire* selon la formule de Pierre-François Gonidec<sup>15</sup>. Le système constitutionnel camerounais reste toutefois marqué par la tendance à la sacralisation que résume le doyen Maurice Kamto<sup>16</sup> en ces termes : « *la domination du Président de la République sur le parti vient ainsi compléter et renforcer sa prépondérance absolue au sein du système constitutionnel et l'ascendance sur le parti fait écho* » au « *monocentrisme présidentiel* » exprimé par Gérard Conac<sup>17</sup>. Au delà des questions de procédure, il convient de souligner que le nouveau constitutionnalisme africain post guerre froide a créé un ordre juridictionnel nouveau autour des juridictions constitutionnelles appelées à répondre non seulement au besoin de démocratie mais aussi à l'exigence de la bonne gouvernance<sup>18</sup>. La juridiction constitutionnelle devient sur ces entrefaites l'instance garante de l'Etat de droit. C'est de cette manière que l'article 46 de la constitution du Cameroun fait du Conseil constitutionnel, seul interprète fiable de la constitution, c'est à dire « *l'instance compétente en matière constitutionnelle* »<sup>19</sup>. Juridiction constitutionnelle suprême, spécialisée dans le contentieux constitutionnel, les différents visages du juge constitutionnel en Afrique correspondent à un choix tout à fait judicieux. De cette manière, les décisions prises par ces juridictions, en s'imposant à tous, sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée<sup>20</sup>. La plupart des pays africains se sont inscrits dans cette logique à l'instar du Bénin<sup>21</sup>, de Djibouti<sup>22</sup>, du Gabon<sup>23</sup> et du Tchad<sup>24</sup>. L'option africaine 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

<sup>9</sup> L'histoire de parti unique est assez spécifique en Afrique. Pour une synthèse Ahmed Mahiou, L'avènement du parti unique en Afrique noire, l'expérience des Etats d'expression française, thèse Nancy, 1967.

<sup>10</sup> Slobodan Milacic (dir.), La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives. Bruxelles, Bruylant, 1998.

<sup>11</sup> Gérard Conac, (dir.), L'Afrique en transition vers le pluralisme politique. Paris, Economica, 1993.

<sup>12</sup> Nicolas Tiangaye, « Crise de légitimité du Pouvoir d'Etat et conférences nationales en Afrique », **RADIC**, 3, 1992, p. 609 et s; Pierre François Gonidec, « La crise africaine : une crise de l'Etat », **RADIC**, 1, 1995, p.6 et s. Sur la transition, on lira utilement Gérard Conac (dir) : L'Afrique en transition vers le pluralisme politique, op.cit ; Henry Roussillon (dir), Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique. Presses de l'IEP de Toulouse, 1993.

<sup>13</sup> Une évolution africaine qui permet la rencontre de deux importantes tendances doctrinales à savoir : René Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris Sirey, 1985 et Hans Kelsen. Théorie pure de droit, Paris Dalloz, 1962.

<sup>14</sup> On doit une première construction de cette justice à Charles Eisenmann, La justice constitutionnelle et la Haute cour constitutionnelle d'Autriche, Paris, Economica 1986. Louis Favoreu a mené d'importantes réflexions sur la question, lire Les cours constitutionnelles, Paris, PUF, 1986; Egalement J. Marcou, Justice constitutionnelle et systèmes politiques, Presses Universitaires de Grenoble, 1997

<sup>15</sup> Pierre François Gonidec parle de « *suivisme, voire le servilisme africain dans le domaine constitutionnel* ». Lire son article « Constitutionnalismes africains », **R.J.P.I.C**, 1, jan-avr., 1996, p. 49; Pour faire le point sur la question de mimétisme, lire Yves Mény, les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet, Paris, L'Harmattan, 1993

<sup>16</sup> Cf. son ouvrage Pouvoir et droit en Afrique, essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique, Paris, L.G.D.J, 1987.

<sup>17</sup> « Portrait du Chef de l'Etat », in Les pouvoirs africains, **Pouvoirs**, n° 25, 1983, p. 121 et s

<sup>18</sup> Louis Favoreu, La politique saisie par le droit, Paris, Economica, 1988.

<sup>19</sup> Article 46. C

<sup>20</sup> Réserve faite de la gestion des décisions du conseil. Cf notre 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, 3 août 2004, pp. 15-22.

<sup>21</sup> Article 124 constitution béninoise du 11 décembre 1990

<sup>22</sup> Articles 75, 79 alinéa 5, 80 alinéa 4 et 81 constitution djiboutienne du 15 septembre 1992.

<sup>23</sup> Article 85 alinéa 4 et 87 alinéa 3 constitution gabonaise du 26 mars 1991

<sup>24</sup> Articles 173 et 174 constitution tchadienne du 14 avril 1996

constitutionnelle<sup>25</sup>. Comme la plupart des pays africains, le Cameroun, en optant pour une juridiction constitutionnelle spécialisée dans le contentieux constitutionnel, sort enfin de l'isolement<sup>26</sup>. Au regard de leurs interventions, les juridictions constitutionnelles revendiquent les attributions du Conseil constitutionnel français<sup>27</sup> et même dans certains cas de la cour suprême des Etats-Unis<sup>28</sup>. Conseil ou cour il s'agira de prendre la juridiction constitutionnelle suivant la terminologie de Philip Loïc<sup>29</sup>. A ce compte l'analyse de l'indépendance de ces juridictions doit réaliser un double objectif à savoir d'une part présenter le statut du juge constitutionnel et d'autre part rechercher les règles de procédure suivie devant le juge constitutionnel. Le Cameroun ayant été le dernier à entrer au club<sup>30</sup>, nous prendrons appui sur son évolution non sans rappeler que ce pays constitue l'Afrique en réduction<sup>31</sup>.

## **I – LA PROTECTION STATUTAIRE ASSUREE**

Le juge constitutionnel bénéficie d'un ensemble de garanties dans l'exercice de ses fonctions. Ces garanties sont à la fois personnelles et organiques. Il s'agit des garanties statutaires organisant l'indépendance et la dignité dans l'exercice des fonctions au sein de la juridiction constitutionnelle<sup>4</sup>. Deux préoccupations seront prises en compte : d'abord l'indépendance et l'impartialité organisées de la juridiction constitutionnel et ensuite la rigueur des procédures suivies devant le juge constitutionnel.

### **A – Les garanties d'indépendance et d'impartialité**

Le juge constitutionnel africain se trouve placé face aux pouvoirs politiques. Son action dépend des garanties statutaires<sup>1</sup> conférées tant à l'organe qu'aux membres. Au surplus, l'effectivité de l'Etat de droit se mesure au sort quotidien réservé aux décisions du juge constitutionnel<sup>2</sup>. Soucieux de construire un Etat de droit, le constituant et législateur ont aménagé une indépendance organique et personnelle.

#### **1 – L'indépendance organique**

L'indépendance du juge constitutionnel se dégage des deux dispositions constitutionnelles qui en fixent le régime et les conditions de mise en œuvre. D'abord, l'article 51 alinéa 1<sup>er</sup> de la

<sup>25</sup> Les modèles européens ont été examinés par Louis Favoreu. Dans ce sillage, les pays africains ont optés soit pour la forme d'un Conseil constitutionnel : Burkina Faso, loi organique du 27 avril 2000; Cameroun lois du 21 avril 2004; Côte d'Ivoire, loi du 06 juillet 1995; Tchad, loi organique du 02 novembre 1998 soit alors 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. V. <http://www.accpuf.org>.

<sup>26</sup> L'élection présidentielle inaugurant le premier septennat au Cameroun s'est tenue en octobre 1997. La révision constitutionnelle adoptant le septennat a été rendue 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.

<sup>27</sup> Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1999 ; Dominique Turpin, *Le Conseil constitutionnel : son rôle, sa jurisprudence*, Paris, Hachette, 1995 ; Pierre Avril et Jean Gicquel, *le Conseil constitutionnel*, op-cit.

<sup>28</sup> Edmond Orban : « La cour suprême des Etats Unis et le processus démocratique », **RDP**, 1, 1990, pp. 23-48; Egalement Geoffrey Marshall, *Constitutionnel theory*, 1980 ; Elisabeth Zoller : « Splendeur et misères du constitutionnalisme, les enseignements de l'expérience américaine ». **RDP**, 1, 1994, pp 157-184 ; Une étude plus synthétique de Christian Stark, « la suprématie de la constitution ». **R.C.A.D.C**, Tome I, Tunis, édit. Toubkal.

<sup>29</sup> « Une cour constitutionnelle est un organe prévu par la constitution, distinct du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, dont le rôle est de trancher des questions d'ordre constitutionnel et qui exerce un contrôle de la constitutionnalité des lois », dans *Traité de science politique*, sous la direction de Madeleine Grawitz et Jean Leca, tome II, PUF, 1985, p. 406 et s.

<sup>30</sup> Jean Gicquel, « La mise en place du Conseil constitutionnel camerounais », *Mélanges au Doyen Henri Jacquot*, op.cit

<sup>31</sup> Jean Gicquel, « Le présidentielisme négro africain, le cas camerounais », *Mélanges Georges Burdeau*, 1977, p. 701.

<sup>4</sup> Pierre Avril et Jean Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 1998 ; Henry Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 1996; Dominique Turpin, *Le Conseil constitutionnel, son rôle, sa jurisprudence*, Paris, Hachette, 1995.

<sup>1</sup> Lire François Luchaire : « Le conseil constitutionnel et la souveraineté nationale », **R.D.P.**, 6, 1991

<sup>2</sup> Cf. Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1999

constitution du Cameroun dispose que « *le conseil constitutionnel comprend onze (11) membres, désignés pour un mandat de neuf (9) ans non renouvelable* »<sup>1</sup>. Par cette disposition, le constituant a entendu protéger le Conseil constitutionnel en offrant à ses membres le confort du mandat, surtout la durée. La durée du mandat varie suivant les pays : elle est de 7 ans au Gabon 6 ans au Niger. L'article 9 de la loi portant statut des membres renforce cette indépendance, car « *les membres du conseil constitutionnel sont inamovibles ; leur mandat ne peut être ni renouvelé, ni révoqué* »<sup>2</sup>. Contrairement à d'autres systèmes de renouvellement par 1/3, le constituant a choisi un renouvellement intégral en évitant les risques de manipulation<sup>3</sup>. La durée du mandat est une première garantie de l'indépendance du conseil. L'article 6 de la loi garantit l'inviolabilité du siège<sup>4</sup>. L'inviolabilité se définit comme une garantie organique. Elle est assortie de la possibilité pour le conseil de transférer le siège en un autre endroit en cas de survenance de circonstances exceptionnelles constitutives de force majeure. L'article 5 précise d'ailleurs les modalités de transfert du siège<sup>5</sup>. En sus des garanties organiques, le constituant a tenu à protéger la fonction. Ainsi l'article 51 alinéa 5 dispose que « *les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du gouvernement, du parlement ou de la cour suprême* »<sup>6</sup>. Il s'agit là en fait des incompatibilités de principe<sup>7</sup> dont le champ a été étendu par le législateur<sup>8</sup>. Ainsi aux termes de l'article 8 : « *les fonctions de membres du conseil constitutionnel sont incompatibles avec : la qualité de membre du gouvernement, la qualité de membre du conseil économique et social, la qualité de membre de la cour suprême, l'exercice de tout mandat électif ou de tout emploi public, civil ou militaire, toute autre activité professionnelle privée pouvant affecter son honorabilité, son impartialité, son intégrité, sa neutralité et son honnêteté intellectuelle, de toute fonction de représentation nationale* »<sup>9</sup>. C'est d'ailleurs à juste titre que tout fonctionnaire nommé au Conseil constitutionnel est placé en position de détachement<sup>10</sup>. Le texte gouvernemental n'a pas retenu une proposition du consultant suivant laquelle un membre du Conseil constitutionnel pouvait exercer les fonctions d'enseignant à l'exception de droit constitutionnel, de médecin dans un

<sup>1</sup> Article 51 alinéa 1<sup>er</sup> de la constitution du 18 janvier 1996, une durée similaire au Burkina Faso, Congo ,Brazzaville, au Tchad etc.

<sup>2</sup> Article 9 de la loi n° 2004/005 du 21 avril 2004 fixant le statut des membres du conseil constitutionnel

<sup>3</sup> La constitution camerounaise n'a pas prévu de renouvellement partiel des membres du conseil constitutionnel. La loi sur le conseil constitutionnel, au risque d'être contraire à la constitution, n'a pas organisé un renouvellement partiel. Or, un tel renouvellement est toujours prévu par la constitution. En droit constitutionnel comparé, on constate que le renouvellement des membres des juridictions constitutionnelles est déterminé par le texte constitutionnel C'est le cas avec l'article 165 de la constitution du Tchad du 14 avril 1996, de l'article 89 de la constitution du Sénégal du 7 janvier 2001, de l'article 76 de la constitution Djiboutienne du 15 septembre 1992 etc. Il s'agit en fait d'une option qui s'inspire de certains pays européens comme la France notamment l'article 56 de la constitution de la 5<sup>e</sup> République et aussi l'Espagne à travers l'article 159 alinéa 3 de la constitution du 27 décembre 1978. Le Cameroun a plutôt opté pour un renouvellement intégral, comme son homologue centrafricain à la faveur de l'article 71 de la constitution du 28 décembre 1994.

<sup>4</sup> Article 6 de la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel.

<sup>5</sup> Si le siège est fixé à Yaoundé, capitale politique et siège des institutions, le législateur a prévu l'éventualité de transfert du siège. C'est ainsi que l'article 5 alinéa 2 de la loi 2004/004 prévoit qu'en cas de survenance de circonstances exceptionnelles susceptibles d'empêcher le bon fonctionnement des institutions, le siège du conseil peut être transféré provisoirement en toute localité sur décision du conseil constitutionnel après consultation du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat.

<sup>6</sup> Alinéa 5 de l'article 51 de la constitution.

<sup>7</sup> On note quelques similitudes avec l'article 4 de l'ordonnance française de 1959 sur le conseil constitutionnel.

<sup>8</sup> Se fondant sur l'article 51 alinéa 5 C. in fine, le législateur a établi des incompatibilités spécifiques à l'article 8 de la loi 2004/005 fixant statut des membres du conseil constitutionnel. Le législateur distingue les activités compatibles et les activités incompatibles. Il y a là un fort emprunt au droit comparé notamment : L'article 22 de la loi congolaise du 17 janvier 2003 évoquant la possibilité pour les membres du conseil de se livrer aux travaux agricoles, scientifiques, littéraires, artistiques ou d'enseignement, l'article 13 du règlement de conseil constitutionnel du 18 septembre 1995 de Côte d'Ivoire, les articles 4,5 et 6 de l'ordonnance française du 7 novembre 1958 modifiée par l'ordonnance du 4 février 1959. En réalité, le législateur camerounais a davantage emprunté au système gabonais notamment l'article 12 a de la loi du 26 septembre 1991.

<sup>9</sup> Article 8 de la loi 2004/005.

<sup>10</sup> Alinéa 2 de l'article 8 ibid

établissement public ou privé à titre de vacataire, d'écrivain, peintre, sculpteur, agriculteur<sup>11</sup>. Le gouvernement, en écartant cette éventualité, laisse à chaque membre, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, le soin d'apprécier ses choix au regard des obligations générales pesant sur sa fonction<sup>12</sup>. De la même manière, le projet de loi n'a pas intégré la proposition faite par le consultant et retenue par le comité suivant laquelle, les membres du conseil constitutionnel, pendant la durée de leur mandat, ne peuvent faire l'objet d'aucune nomination, promotion, élévation dans les ordres nationaux<sup>13</sup>. Il s'agissait là pourtant des conditions minimales de l'indépendance des membres qui ont d'ailleurs été consacrées par l'article 5 de l'ordonnance de 1959 en France. Au surplus une sorte de péréquation financière est instituée sur l'octroi des indemnités en cas d'exercice d'une activité compatible avec les fonctions de membres du Conseil constitutionnel. Les membres du Conseil constitutionnel doivent par ailleurs respecter un ensemble d'obligations à la fois générales et spécifiques<sup>14</sup>. L'article 51 alinéa 4 de la constitution rappelle l'obligation de serment en ces termes, « *les membres du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le parlement réuni en congrès dans les formes fixées par la loi* »<sup>14</sup>.

La loi portant statut des membres revient dans son article 3 alinéa 2 sur les modalités du serment. Les membres du Conseil constitutionnel souligne le texte « *prêtent le serment suivant, la main gauche posée sur la constitution et la main droite levée et dégantée devant le drapeau national : « Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la constitution, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence du conseil* »<sup>15</sup>. En sus du serment le législateur a tenu à préciser d'autres obligations à l'article 5. Son alinéa 1<sup>er</sup> rappelle que « *les membres du conseil constitutionnel doivent s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions (...)* »<sup>16</sup>. Tandis que l'alinéa 2 souligne que les membres « *sont astreints à l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle même après la cessation de leur mandat* »<sup>17</sup>. On assiste à la consécration d'un code de déontologie qui s'articule autour de l'exigence de respect des obligations<sup>18</sup> et surtout de l'obligation d'information<sup>19</sup>. Cette dernière ici obligation est rappelée à l'article 7 contraignant les membres du Conseil constitutionnel à rendre compte des changements survenus dans leurs activités extérieures au Conseil<sup>20</sup>. Il s'agit toutefois d'une disposition ambiguë dans la mesure où le régime des incompatibilités est clairement défini et qu'il pèse, sur chaque conseiller, une obligation morale liée à la préservation de la dignité et de l'indépendance des membres. Il paraît dérisoire d'imposer

<sup>11</sup> La loi camerounaise se démarque du texte gabonais à ce niveau car le législateur gabonais a prévu que : « *Un conseiller à la cour constitutionnelle peut, après délibération de celle-ci statuant à la majorité de ses membres, être autorisé à exercer les activités publiques ou privées ci-après : enseignant ou médecin dans un établissement public ou privé à titre de vacataire, écrivain, peintre, sculpteur* ». Cf article 12 a de la loi gabonaise du 26 septembre 1991

<sup>12</sup> Cette liberté d'appréciation n'a pas été retenue par le législateur libanais. L'article 8 de la loi du 14 juillet 1993 évoque l'obligation de s'abstenir tout au long du mandat d'exercer toute autre activité publique ou privée.

<sup>13</sup> Article 9 de l'avant-projet de loi

<sup>14</sup> Cf. article 6 alinéa 2 de l'ordonnance française de 1959

<sup>14</sup> Obligations découlant d'abord du serment et ensuite celles déterminées par le législateur à l'effet de garantir l'indépendance et la dignité.

<sup>15</sup> Cf. alinéa 4 article 51 C

<sup>16</sup> Cf. article 3 alinéa 2 Loi fixant statut des membres du conseil constitutionnel

<sup>17</sup> Article 1<sup>er</sup> alinéa loi. Ce souci de protection de l'indépendance et de la dignité apparaît dans la doctrine. Godechot T. : « *Indépendance de la cour constitutionnelle italienne* », **Revue des sciences politiques de Toulouse**, 1962, n° 5 et 6 ; Claude Franck : *Les fonctions juridictionnelles du conseil constitutionnel et du conseil d'Etat dans l'ordre constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1974, pp. 65-71 ; Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2002, pp. 716-721 ; Louis Favoreu ; Patrick Gaïa ; Richard Ghevontian ; Jean Louis Mestre ; Otto Pfersmann ; André Roux ; Guy Scoffoni : *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 226-228 ; Dominique Chagnollaude : *Droit constitutionnel contemporain*, Paris, Dalloz Sirey 1999, p. 361 ; Pierre Pactet et Ferdinand Mélin Soucramanien, *Droit constitutionnel*, A. Colin, 23<sup>e</sup> édition, 2004, p. 501 et s.

<sup>18</sup> Cf. Article 5 alinéa 2 de la loi, op.cit

<sup>19</sup> Maurice Duverger : « *Des vrais juges constitutionnels* », **Le Monde**, 6 mars 1971 ; Joël Mekhantar, *Droit politique et constitutionnel*, Paris, Eska, 1997.

<sup>20</sup> Cf. notamment les articles 6 et 7 de la loi fixant statut des membres

une obligation d'information quand bien même cela est justifié par le choix d'un système d'incompatibilités partielles. En réalité, il s'agit d'une pâle copie de texte français notamment l'article 3 du décret du 13 novembre 1959 prescrivant que « *les membres du Conseil constitutionnel tiennent le président informé des changements qui pourraient survenir dans leurs activités extérieures au conseil* ». Une option qui a été celle du Niger, mais curieusement et en dépit de l'incompatibilité totale consacrée, le Bénin a retenu cette obligation d'information<sup>21</sup>.

## 2 – La protection de la dignité de la fonction

Conformément à l'alinéa 5 de l'article 51 de la constitution, le législateur a consacré le chapitre V de la loi sur le statut des membres aux régimes des immunités, avantages et privilèges.

### 1 – Le régime des immunités des conseillers

Les immunités sont destinées à protéger le conseiller dans l'exercice de ses fonctions. Joël Mekhantar affirme à juste titre que par l'irresponsabilité, la protection assure l'indépendance et par l'inviolabilité de la personne, c'est l'exercice du mandat qui est protégé<sup>1</sup>. Le législateur a consacré les immunités traditionnelles : d'abord l'immunité de procédure à savoir l'inviolabilité est prévue à l'article 10 de la loi. L'inviolabilité est une protection contre les poursuites abusives ou vexatoires<sup>2</sup>. Elle est reçue dans la loi en ces termes: « *sauf cas de flagrant délit ou de condamnation définitive, aucune mesure d'arrestation ou de détention d'un membre ne peut intervenir sans autorisations du conseil constitutionnel* ». Toutefois, la remise en cause ne peut résulter que du flagrant délit et la condamnation définitive. Il peut également être remis en cause dans d'autres circonstances en application des obligations statutaires, à condition évidemment que le conseil statue à la demande du ministère de la justice<sup>3</sup>. En réalité, en cas de survenance d'un fait susceptible d'engager la responsabilité d'un membre du conseil constitutionnel, autre que le flagrant délit ou alors la condamnation définitive, l'alinéa 2 de l'article 10 prévoit que le ministère de la justice saisit le Président du Conseil constitutionnel. Celui-ci statue dans un délai de huit jours par un vote à bulletin secret, à la majorité de 2/3 des membres. Le législateur a entendu réserver aux membres du Conseil constitutionnel, le soin de décider de l'opportunité des poursuites, ce faisant, le droit pour eux de décider de la levée de l'immunité des membres. Il s'agit d'une procédure observable en ce qui concerne les assemblées politiques qui a pour but de limiter les abus éventuels. En dehors de l'immunité de procédure, subsiste l'immunité de fond c'est à dire l'irresponsabilité.

L'irresponsabilité est permanente. Elle s'étend après la cessation de mandat et découle des articles 12 et 13 de la loi<sup>4</sup>. Aux termes de l'article 12 : « *les membres du Conseil constitutionnel sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice de leurs fonctions* ». Cette irresponsabilité devient absolue car elle interdit les poursuites pénales ou civiles visant soit les opinions soit les votes du membre. L'article 13 organise cette interdiction en soulignant qu' « *aucun membre du Conseil constitutionnel ne peut être inquiété, poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* »<sup>5</sup>. Toutefois, cette immunité ne concerne pas les actes détachables de l'exercice de la fonction, de même que les manquements au serment et aux autres obligations. En outre, des sanctions disciplinaires pour manquement à l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle même après la cessation de fonction peuvent être adoptées à l'encontre d'un conseiller.

### 2 – Le régime des avantages et privilèges

<sup>21</sup> Article 7 loi. *ibid*

<sup>1</sup> Lire Joël Mekhantar, Droit politique et constitutionnel, *op.cit*, p 161 et s.

<sup>2</sup> Cf. article 10 loi fixant statut, *op.cit* ; Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, *op.cit*, p. 716 et s.

<sup>3</sup> Cf. alinéa 2, 3 et 4 de l'article 10 de la loi, *op.cit*

<sup>4</sup> *Ibid*.

<sup>5</sup> *Ibid*.

En vertu de la constitution, les avantages et privilèges relèvent de la loi<sup>6</sup>. La loi s'est limitée à déterminer un certain nombre d'avantages et privilèges à l'exclusion du rang protocolaire. En ce qui concerne les avantages, le projet de loi distinguait l'indemnité servie au Président et celle allouée aux autres conseillers<sup>6</sup>. L'indemnité servie au Président prévue à l'article 13 du projet gouvernemental devait être déterminée par un texte particulier et l'alinéa 2 de ce texte précisait que « *les autres membres du Conseil constitutionnel bénéficient des mêmes avantages, traitements et indemnités que le procureur général près la cour suprême, tels que fixés par les textes en vigueur* ». Cette disposition faisait échapper au Président de la République la possibilité de déterminer discrétionnairement le traitement servi aux membres du Conseil constitutionnel, à l'exception du traitement dû au Président du Conseil constitutionnel. En droit comparé, la détermination des avantages et privilèges des membres des conseils ou cours constitutionnels a été réalisée par le législateur. Plusieurs solutions ont été arrêtées suivant les cas : soit les avantages des membres du conseil ou cour constitutionnel sont identiques aux avantages octroyés aux membres des juridictions suprêmes, soit des membres du gouvernement, soit des membres de l'Assemblée nationale, soit alors des fonctionnaires de catégorie supérieure de l'Etat<sup>7</sup>. Certains systèmes ont préféré que le régime indemnitaire soit fixé par un acte administratif : c'est le cas du Gabon avec le décret du 17 juillet 1992 dont les articles 3 et 4 fixent le traitement forfaitaire global mensuel du Président du Conseil constitutionnel à trois millions deux cent mille et les autres membres à deux millions sept cent mille avec logement<sup>8</sup>. D'autres pays ont choisi de déterminer le régime par équivalence, comme le Maroc et la Mauritanie<sup>9</sup>. Le choix du Cameroun était initialement identique à l'option belge de rapprochement avec les juridictions suprêmes et même au régime nigérien issu de la loi du 14 août 2000<sup>10</sup>. Mais le législateur a finalement opté pour la détermination par voie réglementaire avantageuse au plan économique et financier mais dangereuse au plan politique<sup>11</sup>. Cette concession à l'exécutif du pouvoir de déterminer les autres éléments de statut est un grave coup porté à l'indépendance et à la dignité de Conseil constitutionnel fragilisé au surplus par les empiètements extérieurs.

## **B – L'autorité affirmée des décisions du juge constitutionnel**

La constitution contient une disposition fixant l'autorité des décisions du conseil constitutionnel. Il s'agit de l'article 50 alinéa 1<sup>er</sup> aux termes duquel : « *les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives, militaires et juridictionnelles, ainsi qu'à toute personne physique ou morale* »<sup>66</sup>. La loi portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel a repris cette disposition confirmant le caractère véritablement juridictionnel du Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel constitue un véritable ordre juridictionnel distinct du pouvoir judiciaire, chargé des questions constitutionnelles<sup>32</sup>. Il exerce une fonction juridictionnelle

<sup>6</sup> Article 51 alinéa 5 C, in fine

<sup>6</sup> Si le Gabon a pris soin de déterminer les montants des indemnités allouées aux membres, les pays comparables au Cameroun ont plutôt opté pour des équivalences. Le Bénin parle des traitements identiques à ceux servis aux membres du gouvernement. Le Burkina Faso ait un rapprochement indiciaire etc.

<sup>7</sup> Cf. article 1 de la loi belge du 6 janvier 1989 ; article 10 de la loi béninoise du 4 mars 1991, article 6 de l'ordonnance française du 7 novembre 1958 modifiée en 1959.

<sup>8</sup> Articles 3 et 4 du décret du 17 juillet 1992 au Gabon

<sup>9</sup> Cf. article 13 de la loi marocaine du 25 février 1994 et articles 2 et suivants du décret du 22 août 1992 en ce qui concerne la Mauritanie.

<sup>10</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la loi belge dispose que « *Le Président a le traitement de Premier Président de la cour de cassation et les autres membres ont le traitement des avocats généraux de la cour de cassation* ». On peut inscrire le cas nigérien dans ce sillage l'article 61 de la loi du 14 août 2000 évoque les avantages, traitements et indemnités similaires à ceux de la cour suprême.

<sup>11</sup> Le risque majeur se situe au niveau des choix présidentiels dont on ne peut déterminer à l'avance les mobiles. En tout état de cause, il s'agit d'une concession qui s'éloigne de l'esprit de la constitution notamment l'article 51 alinéa 5.

<sup>66</sup> C. article 50 alinéa 1<sup>er</sup> C

<sup>32</sup> Francis Delpéré, « Unité dualité ou trinité de juridiction en Belgique », *RFDA*, 1990, pp. 860-871

au même titre que les tribunaux judiciaires<sup>58</sup>. Les garanties d'indépendance organique et personnelle qu'apporte le législateur donnent au conseil constitutionnel, les gages d'une véritable juridiction. Il s'agit en fait sur ce point d'un sujet qui a animé la doctrine dans la détermination du critère du caractère juridictionnel d'un organe. En effet, la doctrine était partagée entre le critère organique tiré de l'organisation et de la composition de l'institution et le critère de l'indépendance fonctionnelle<sup>60</sup>. Il apparaît d'ailleurs qu'à l'observation des options prises par le législateur, les mêmes critiques peuvent être adressées au conseil constitutionnel. Toutefois, il convient de ne pas s'arrêter sur ce critère organique et intégrer les critères matériels et le critère tiré de l'autorité de chose jugée.

### ***1 – L'autorité absolue de chose jugée des décisions***

En application de l'article 67 de la constitution, la cour suprême statuant en conseil constitutionnel avait déjà eu à rappeler le régime de ses décisions. Se référant à l'article 50 de la constitution aux termes duquel « *les décisions du conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours, elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes autorités administratives, militaires, juridictionnelles ainsi qu'à toute personne physique ou morale* », le juge constitutionnel, saisi par le Président de l'Assemblée nationale conformément à l'article 47 alinéa 1er de la constitution à propos du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale a rappelé à l'Assemblée nationale son obligation générale de respecter la constitution. L'article 15, tout en rappelant les dispositions constitutionnelles relatives au régime des décisions du conseil constitutionnel introduit, un alinéa 4 qui dispose que les décisions du conseil constitutionnel « *doivent être exécutées sans délai* »<sup>53</sup>. Il y a là un souci de donner une véritable force aux décisions du Conseil constitutionnel. Si le constituant camerounais à la suite de ses homologues africains<sup>54</sup>, a rappelé la force juridique attachée aux décisions du juge constitutionnel, c'est bien pour éviter le tâtonnement doctrinal. Le juge constitutionnel français par sa décision du 20 juillet 1988 (loi d'amnistie) se réfère expressément à l'autorité de chose jugée attachée à la décision du conseil constitutionnel du 22 octobre 1982<sup>33</sup>. En cela, il confirme la force des décisions du conseil au point même d'invalider une disposition législative pour violation de la chose jugée dans une espèce **Dix de Renault**. Une telle lecture ne rend pas compte du régime des décisions du Conseil constitutionnel. Lorsqu'on se réfère à l'article 50 alinéa 1<sup>er</sup>, il apparaît un élément qui confirme le caractère absolu de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel<sup>56</sup>. Les décisions du Conseil constitutionnel, souligne cette disposition, s'imposent à tous au-delà du cercle restreint des parties au procès. Cela nous amène à préciser l'option du législateur en faveur de ce que Olinga a qualifié de « *gestion de la séparabilité* » des décisions<sup>57</sup>. Si le caractère absolu ne fait plus de doute, la sanction du conseil doit être examinée au regard des marges offertes par le législateur. L'article 25 de la loi dispose que « *lorsque le Conseil constitutionnel déclare que la loi contient une disposition contraire à la constitution et*

<sup>58</sup> L. Favoreu, P. Gaïa (dir), p 197 et s; Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit, p 715 et s.

<sup>60</sup> Lire Claude Franck : Les fonctions juridictionnelles du conseil constitutionnel et du conseil d'état dans l'ordre constitutionnel, op.cit, pp 65-71 ; Egalement François Luchaire : « Le conseil constitutionnel est-il une juridiction ? » **RDP**, 1979 ; On pourrait consulter quelques classiques : Marcel Waline : « Eléments d'une théorie de la juridiction constitutionnelle ». **RDP**, 1928 ; Roger Bonnard : « la conception matérielle de l'acte juridictionnel » Mélanges René Carré de Malberg ; Charles Chaumont : « Esquisse d'une notion de l'acte juridictionnel », **RDP**, 1942 ; Lire Pierre Hébraud, « La notion de temps dans l'œuvre du doyen Maurice Hauriou », **Annales** de la faculté de droit et des sciences économiques de Toulouse, 1968, pp.179-207

<sup>53</sup> Article 15 loi ; Cf. Bruno Genevois : la jurisprudence du conseil constitutionnel. Principes directeurs, op.cit ; Louis Favoreu : « La décision de constitutionnalité », **R.I.D.C.**, 1986

<sup>54</sup> Les constitutions du Bénin, Gabon, Niger et Tchad évoquent cette question qui s'inscrit un peu dans la logique des dispositions 21 et 22 de la loi organique sur le conseil constitutionnel en France.

<sup>33</sup> Andriantsimbazovian, Joël, L'autorité des décisions de justice constitutionnelle et européenne sur le juge administratif français : conseil constitutionnel, Cour de justice des communautés européennes et cour européenne des droits de l'homme, Paris, LGDJ, 1998.

<sup>56</sup> Article 50 alinéa 1<sup>er</sup> C

<sup>57</sup> Alain Didier Olinga « Conseil constitutionnel, Espoir de l'émergence d'une société de droit », **L'Equatorial**, n° 049 du 6 mai 2004. pp. 6-7

*inséparable de l'ensemble de cette loi, celle-ci ne peut être ni promulguée ni mise en application* ». Par contre les choses sont différentes dans le cas où l'on peut séparer les dispositions censurées de l'ensemble du texte. L'article 26 de la loi permet donc lorsque le Conseil constitutionnel déclare que la loi contient une disposition contraire à la constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi au Président de la République, soit de promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit de demander au Parlement une nouvelle lecture. Le problème se présente autrement lorsqu'il s'agit des règlements des assemblées.

Le règlement intérieur avant sa mise en application répond à un souci d'éviter que les assemblées usent de la liberté d'adopter leurs règlements pour modifier la constitution<sup>59</sup>. L'article 27 de la loi dispose que *« lorsque le Conseil constitutionnel déclare que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ou du Sénat contient une disposition contraire à la constitution, cette disposition ne peut être mise en application »*<sup>60</sup>. C'est en fait l'alinéa 5 de cette disposition qui fixe le régime exact des règlements. Selon cet alinéa le règlement intérieur n'entre en vigueur qu'après avoir été reconnu dans sa totalité conforme à la constitution. Il n'y a donc pas ici, une gestion de la séparabilité ou de la détachabilité. La promulgation du règlement ne peut intervenir que lorsque le juge constitutionnel a décidé que le règlement est conforme à la constitution. Dans l'avant-projet de loi sur le conseil constitutionnel, les rédacteurs avaient pris soin dans un article 28 d'éviter que le pouvoir ne gère le régime des règlements comme une loi ordinaire. La formulation de cet article est saisissante sur ce point : *« dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ou du Sénat contient une disposition contraire à la constitution, cette disposition ne peut être mise en application. La décision est notifiée au Président de l'Assemblée intéressée qui procède sans délai à la mise en conformité de ce règlement avec la décision du Conseil constitutionnel. La décision définitive de conformité est notifiée au Président de l'Assemblée intéressée. Le règlement intérieur n'entre en vigueur qu'après avoir été reconnu dans sa totalité conforme à la constitution »*<sup>62</sup>. L'article 27 retenu par le législateur a réduit l'ampleur de l'avant-projet. L'esprit est toutefois demeuré le même. Il est donc illusoire de penser que l'Assemblée peut à sa guise modifier les dispositions constitutionnelles au moyen d'une modification de son règlement intérieur. Ayant déjà eu à rappeler à l'Assemblée nationale ses obligations en vertu de la constitution : *« considérant souligne-t-il que l'Assemblée nationale ne saurait échapper à la règle édictée par la constitution »*<sup>63</sup>, nous pensons que pour l'avenir les pouvoirs publics auront le souci du respect de la norme constitutionnelle.

En vertu de la constitution, les engagements internationaux de l'Etat doivent avant leur réception dans le commerce juridique interne être conformes à la constitution. S'il n'y a pas automaticité dans la saisine à propos des traités et accords internationaux, le législateur souligne qu'au cas où un engagement international comporterait une clause contraire à la constitution, l'approbation en forme législative ou la ratification du traité ou de l'accord international ne peut intervenir qu'après révision de la constitution<sup>64</sup>. Il se dégage donc de là un souci de garantir au moins sur le plan formel, l'intégrité de la constitution. L'autorité de chose jugée est la garantie de la suprématie de la constitution. Ceci est valable en matière électorale. Toutefois, s'agissant de ce contentieux, la décision du Conseil constitutionnel n'a d'effet au fond qu'en ce qui concerne l'élection en question et non pas pour d'autres élections de même type. En réalité, même lors du contrôle de la constitutionnalité d'une loi, les réflexions identiques peuvent être faites. Ce qui paraît important de souligner ici, c'est le fait que l'autorité de chose jugée s'attache non seulement au dispositif, mais aussi aux motifs de la décision. La rédaction de l'article 50 de la constitution a épousé l'article 62 de la constitution de la 5<sup>e</sup> République en France. A la suite de la décision de la Cour suprême statuant en Conseil constitutionnel, on est amené à penser que la force que la constitution attache aux décisions du Conseil constitutionnel constitue à la fois l'indice le plus

<sup>59</sup> Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit, p 716 et s.

<sup>60</sup> Cf. article 27 de la loi, op.cit

<sup>62</sup> Inédit

<sup>63</sup> Décision CC, 28 novembre 2002 ; Notre commentaire, **Petites Affiches**, op.cit, p 15-22.

<sup>64</sup> Articles 43 à 45 de la constitution

simple et le plus sûr du caractère juridictionnel du conseil. Comme nous le soulignons, on doit à Gaston Jèze cette position constante réaffirmée par le doyen Georges Vedel selon laquelle : « *l'autorité des décisions du conseil constitutionnel est absolue (...) sans que l'on puisse entrer dans les détails de la controverse, ceci à notre avis indique que le conseil constitutionnel est une juridiction et non pas simplement un organe politique de nature non juridictionnelle. Du fait que les décisions du conseil constitutionnel s'imposent à toutes les autorités juridictionnelles, on doit en conclure que ses décisions ont une véritable autorité de chose jugée, ce qui est la marque même des juridictions* »<sup>65</sup>. L'autorité absolue de chose jugée illustre donc si besoin est, la force de vérité légale qui s'attache aux décisions rendues par le juge constitutionnel. Il s'agit finalement là d'une manifestation du vieil adage « *res judicata pro veritate habetur* ». En levant toute ambiguïté dans ses interventions, le juge constitutionnel se place en garant de la suprématie de la constitution, et protège par là même le régime de ses décisions. Il convoque non seulement le professeur Weil qui soulignait déjà dans un cadre particulier mais saisissant que « *si l'on n'accorde la force de chose jugée qu'au dispositif, c'est que l'on ne voit dans l'acte juridictionnel qu'un acte de volonté ; si l'on ne l'accorde qu'aux motifs, c'est que l'on n'y voit qu'un acte d'intelligence. En accordant la force de chose jugée à la fois aux dispositifs et aux motifs, la jurisprudence confirme qu'à ses yeux l'acte juridictionnel est à la fois un acte d'intelligence et un acte de volonté* »<sup>66</sup> rejoignant ainsi Gaston Jèze qui au début du siècle dernier affirmait cette double préoccupation de l'acte juridictionnel<sup>67</sup>. Tout manquement de la part des pouvoirs publics entraîne l'invalidation de la mesure pour violation de l'autorité de chose jugée.

## 2 – L'exécution des décisions du juge constitutionnel

Conformément à l'article 50 al.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 que à toute personne physique ou morale (...)* ». La loi a repris et renforcé le poids des décisions du Conseil constitutionnel. A l'alinéa 4 de l'article 15, le législateur précise que les décisions du conseil constitutionnel « *doivent être exécutées sans délai* »<sup>69</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* ». Il découle de tout ceci que l'exécution des décisions du Conseil constitutionnel convoque un double commentaire suivant qu'il s'agit de pouvoirs publics ou alors des autorités juridictionnelles<sup>34</sup>.

### a) L'exécution par les pouvoirs publics

Les pouvoirs publics concernés par la constitution sont constitués du Président de la République, du gouvernement et du parlement. Le Président de la République ne doit pas promulguer une loi déclarée inconstitutionnelle. Tout au plus, le régime de la séparabilité ou de la détachabilité peut s'appliquer pour ce qui est des lois. Ainsi dans l'hypothèse où une disposition non conforme est déclarée séparable du texte, le Président pourrait promulguer la loi amputée de cette disposition ou alors il pourrait demander au parlement une nouvelle lecture du texte. Mais cette éventualité est prévue uniquement s'agissant des lois. Par contre en ce qui concerne les règlements des assemblées, leur promulgation ou leur mise en œuvre n'obéit pas à l'option de la séparabilité. La promulgation n'intervient qu'après un quitus clair de constitutionnalité du règlement. L'option constitutionnelle en faveur d'un régime mixte nous a conduit à analyser le gouvernement indépendamment du Président de la République. La nature dualiste de l'exécutif impose les obligations identiques du Gouvernement. Celui-ci est donc tenu de respecter les décisions du Conseil constitutionnel. Ce respect s'effectue d'abord en amont car la plupart des textes de lois initiés par le Président de la République sont préparés au niveau du gouvernement. Il y

<sup>65</sup> Cité par Claude Franck, op.cit, p.133

<sup>66</sup> Cf. M Weil, 'Note sous CE, 29 décembre 1949, Société Anonyme des Automobiles Berliet' *D.*, 1950, 384

<sup>67</sup> Gaston Jeze, in *RDP*, 1909, p. 667 et s

<sup>69</sup> Article 15 alinéa 3 de loi

<sup>34</sup> Guillaume Drago, op-cit.

a lieu de penser que dès l'origine le gouvernement est astreint à l'obligation de respecter la constitution. Cette obligation se poursuit en aval, lorsqu'il est constaté une inconstitutionnalité, le gouvernement doit exécuter la décision du Conseil constitutionnel. En réalité, pour éviter les violations de la constitution conduisant au contentieux devant le juge constitutionnel, on pourrait imaginer une sorte de code de conduite au sein du gouvernement à l'image de ce que fit l'ancien Premier Ministre français Lionel Jospin qui, dans une circulaire, demandait à ses ministres, dans l'élaboration des projets de loi de veiller « *au strict respect de la constitution et de la jurisprudence du conseil constitutionnel* ». Ensuite, 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. L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel doit être analysée différemment en ce qui concerne l'autorité judiciaire.

### **b) Le problème de l'exécution des décisions par les autorités juridictionnelles**

En vertu de l'article 50 de la constitution, les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à la Cour suprême. Comme nous le savons, 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 Etats-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'Etat et la Cour de cassation ont décidé de donner plein effet aux décisions du Conseil constitutionnel<sup>35</sup>. Finalement, la 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'Etat de droit<sup>36</sup>.

## **II – LA PROCEDURE SUIVIE DEVANT LE JUGE CONSTITUTIONNEL**

La procédure devant le juge constitutionnel est tributaire des règles de saisine et des conditions de déroulement de l'instance. Nous allons examiner ici l'entrée en fonction et la cessation des fonctions. Ce sont les conditions de nomination qui vont nous intéresser ici, dans la mesure où les membres à vie à savoir les anciens présidents de la République ne suscitent a priori pas de commentaires particuliers<sup>12</sup>. Les membres du Conseil constitutionnel sont recrutés suivant le modèle européen par les autorités politiques<sup>13</sup>. La nomination des conseillers est régie par l'article 51 de la constitution qui est une copie, toutes proportions gardées, de l'article 56, al. 1<sup>er</sup> de la constitution française de 1958. Le nombre des conseillers varie suivant les pays. Mais la désignation est opérée par les autorités politiques<sup>14</sup>.

<sup>35</sup> Pour le point complet, lire Arnaud Derrien, Les juges français de la constitutionnalité, étude sur la construction d'un système contentieux : Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation : trois juges pour une norme. Thèse, Université Bordeaux IV, 2000.

<sup>36</sup> Louis Favoreu, « l'application des décisions du Conseil constitutionnel par le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits », RFDA, 1987, pp. 264-280

<sup>12</sup> Dans le projet de révision constitutionnelle, les anciens présidents de la République devenaient membres à vie du Sénat nouvellement créé. Cette réforme n'a pas abouti, le constituant ayant préféré suivre le modèle français en faisant des anciens présidents de la République membres à vie du Conseil constitutionnel lui aussi nouvellement créé. Choix motivé par la peur du risque de reconversion politique d'un ancien président, mais qui oublie que celui-ci peut toujours renoncer à siéger provisoirement au conseil et continuer l'aventure politique comme l'ancien Président français Valéry Giscard d'Estaing.

<sup>13</sup> Lire à ce sujet Pierre Avril et Jean Gicquel, Le Conseil constitutionnel; Louis Favoreu, Les cours constitutionnelles; François Luchaire, Le Conseil constitutionnel, 2<sup>e</sup> éd. 1998-1999 ; Dominique Turpin, Le Conseil constitutionnel

<sup>14</sup> Cf. article 51 alinéa 2 C. L'article 7 de la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel reprend l'article 51 alinéa 2 précité en ce qui concerne le régime de la désignation des membres du conseil constitutionnel. Il faut souligner qu'il s'agit d'une décision non séparée, contrairement au cas français où chacune des

En prenant l'exemple camerounais, ce recrutement est favorable au Président de la République car non seulement il nomme discrétionnairement trois membres dont le Président du Conseil constitutionnel et deux membres comme le président du Conseil Supérieur de la Magistrature, mais encore il dispose d'un pouvoir d'avis conforme sur la désignation opérée par les parlementaires, d'abord en sa qualité de chef du parti majoritaire et donc leader de la majorité à l'Assemblée nationale et ensuite du fait qu'il nomme le 1/3 des membres du sénat soit 30 sur 100, cela lui permet de disposer d'une minorité de blocage, pouvant influencer sur le choix des conseillers. Par ailleurs, la seule obligation organisée résulte de l'article 51 alinéa 1<sup>er</sup> § b & c suivant lequel : « *les membres du Conseil constitutionnel sont choisis parmi les personnalités de réputation professionnelle établie. Ils doivent jouir d'une grande intégrité morale et d'une compétence reconnue* »<sup>15</sup>. On ne peut pas s'empêcher de rappeler que le recrutement des membres du Conseil constitutionnel en France a été dénoncé, qualifié par Benoît Jeanneau de *compérage* ou par Dominique Rousseau de *compagnonnage*<sup>16</sup>. La législation est restée vague sur le contrôle des conditions de désignation des membres, conditions fixées à l'article 51 alinéa 1<sup>er</sup>, car, les conditions liées à la moralité, à l'expérience et à la réputation ne limitent pas le large pouvoir discrétionnaire dont dispose le Président de la République. Toutefois, le Président pourrait s'en servir pour rejeter les désignations opérées par l'Assemblée nationale et le Sénat. Ce qui aurait, par contre, pu susciter une vive controverse, c'était la fixation de l'âge minimum pour être désigné membre du Conseil constitutionnel<sup>17</sup>. Nous savons qu'en droit comparé, l'âge minimum est prévu et est variable suivant les contextes. Cet âge varie entre 35 et 45 ans<sup>18</sup>. La proposition qui avait été faite au gouvernement par le consultant chargé d'élaborer les textes fixait cet âge minimum à 50 ans.

En ce qui concerne finalement la cessation de fonction, l'article 51 alinéa 3 régit le remplacement du membre définitivement empêché soit pour cause de décès ou de démission, soit alors pour autre cause d'incapacité ou d'inadaptation<sup>37</sup>. Dans tous ces cas, le remplacement est effectué par l'autorité ou l'organe de désignation. Mais le législateur a distingué d'une part la cessation provisoire de fonction et d'autre part la cessation définitive. La cessation provisoire prévue à l'article 7 alinéa 4 ne vise que le président du Conseil constitutionnel : « *en cas d'empêchement provisoire ou d'indisponibilité temporaire du Président, il est suppléé par le membre le plus âgé. Ce membre porte le titre de Conseiller – Doyen* »<sup>38</sup>. L'intérim prévu à l'article 23 de la loi portant statut des membres prévoit que « *dans l'intérêt de l'Institution en cas de mise en cause du président par un acte de procédure pénale, celui-ci se met en congé dans un délai de quinze (15) jours en vue d'assurer sa défense. Le conseiller –doyen assure alors son intérim jusqu'à l'issue de ladite procédure* »<sup>39</sup>. L'organisation de l'intérim répond au besoin d'éviter qu'un membre du Conseil constitutionnel sur lequel pèsent de sérieux soupçons d'infraction contribue par sa présence au conseil à discréditer l'institution en souvenir du précédent Roland Dumas en

---

autorités de nomination désigne par acte séparé conformément à l'article 56 alinéa 1<sup>er</sup> de la constitution de 1958. L'avantage ici est que la nomination ne peut être discutée au contentieux comme l'a rappelé l'arrêt CE, 9 avril 1999, Dame Ba, A.J.D.A., 1999.

<sup>15</sup> Cf. article 51 alinéa 1<sup>er</sup> § b & c. C. En Europe, un critère socio professionnel tend à présider au recrutement des juges constitutionnels. Les termes de l'article 51 alinéa 1<sup>er</sup> ne donnent pas d'indications précises en dehors des qualités morales et de l'expérience. Lire Dominique Rousseau : La justice constitutionnelle en Europe, 3<sup>e</sup> éd. 1998 ; Louis Favoreu : Le droit constitutionnel juridictionnel, **R.D.P.**, 1989, p. 401

<sup>16</sup> Cité par Jean Gicquel : Droit constitutionnel et Institutions Politiques, p.717

<sup>17</sup> L'avant-projet de loi fixait l'âge minimal à 50 (cinquante) ans. Ce choix relève davantage d'un calcul stratégique que du souci d'efficacité.

<sup>18</sup> En droit comparé, on note que la question de l'âge se pose : Au Gabon, l'âge requis est de 40 ans, cf. art 5 de la loi du 26 septembre 1991, 40 ans également au Niger conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 14 août 2000, 45 ans au Cambodge suivant l'article 3 de la loi du 08 avril 1998. Cet âge est de 35 ans à Djibouti suivant l'article 76 de la constitution.

<sup>37</sup> Cf. art 51 alinéa 3 C.

<sup>38</sup> Cf. article 7 loi portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel. La notion de Doyen est prévue au Gabon, cf. art 9 loi de 1991.

<sup>39</sup> Cf. article 23 alinéa 1<sup>er</sup> loi portant statut des membres.

France<sup>40</sup>. L'intérim est une avancée par rapport à ce qui est prévu dans d'autres systèmes<sup>41</sup>. La cessation définitive peut être provoquée ou alors imposée à un conseiller. D'abord, la fin prématurée peut intervenir pour violation des obligations liées au statut. Ensuite, la fin prématurée peut intervenir en cas de démission d'un membre. Cette démission peut également être d'office, notamment lorsque le membre du Conseil constitutionnel accepte d'exercer une fonction ou mandat électif incompatible avec sa qualité de membre du Conseil constitutionnel. Enfin, la fin prématurée peut intervenir en cas d'empêchement définitif pour incapacité physique permanente. Il est procédé dans tous ces cas au remplacement du conseiller en application des dispositions pertinentes de la constitution. L'article 22 de la loi fixant statut des membres du Conseil constitutionnel régit le remplacement – renouvellement. Conformément à l'article 51 alinéa 3 de la constitution, le remplaçant est appelé à achever le mandat commencé. Mais le mandat peut lui être renouvelé si la durée de remplacement n'a pas excédé trois (03) ans. Au pire, un membre du Conseil constitutionnel peut siéger pendant une durée maximale de  $9 + 3 = 12$  ans. La question du renouvellement est réglée par la constitution. Le mandat des conseillers est de 9 ans. Il ne peut être ni renouvelé, ni révoqué. Il s'agit donc d'un renouvellement intégral comme dans le cas de la République centrafricaine<sup>42</sup>. Toutefois, certains pays africains ont opté pour un renouvellement partiel<sup>43</sup>, reprenant par-là d'autres pays européens, comme l'Espagne et la France<sup>44</sup>.

### A – Les règles de saisine du juge constitutionnel

On pourrait distinguer quatre catégories : les saisines obligatoires, les saisines facultatives, les saisines intéressées et les saisines controversées. Si le sort des décisions ne dépend pas des saisines, la sélection des autorités investies du pouvoir de saisine compromet le principe de justiciabilité devant l'instance de garantie de l'idée de droit et de jeu politique.

En ce qui concerne les saisines obligatoires, le constituant fait obligation au Président de la chambre parlementaire intéressée de saisir le Conseil constitutionnel pour examen de la conformité à la constitution du règlement de l'Assemblée<sup>45</sup>. L'article 21 de la loi vise non seulement les règlements intérieurs, mais aussi leurs modifications : la saisine du Conseil constitutionnel aux fins de vérification de la conformité des règlements suspend le délai de promulgation.

En ce qui concerne les saisines facultatives, elles visent le contentieux de la normativité dit contentieux « objectif ». La saisine est réservée aux autorités politiques : Président de la République, les présidents des chambres parlementaires, le tiers des députés ou des sénateurs. Cette saisine est confisquée par ceux-là mêmes qui sont à l'origine des textes. En sus de ces autorités, le droit de saisine du Conseil constitutionnel est reconnu aux exécutifs régionaux uniquement lorsque les intérêts de leur région sont en cause. Les saisines dans ce cadre sont facultatives. Il s'agit d'un contrôle a priori<sup>46</sup>. Les saisines intéressées se manifestent dans le contentieux du droit de l'assentiment, dit contentieux « subjectif » ou contentieux électoral. La saisine est ouverte par rapport au contentieux de la norme<sup>47</sup>. Qu'il s'agisse de l'élection présidentielle, des élections

<sup>40</sup> Jean Gicquel, Droit constitutionnel, p. 718 ; Jacques Robert: «La démission du président de Conseil constitutionnel », *Mélanges* à Jean Waline, 2002, p 77 et s.

<sup>41</sup> Le régime de la suppléance en droit comparé s'établit de cette manière : le choix du membre le plus âgé est généralisé : Articles 17 loi du 27 avril 2000 au Burkina Faso, 9 loi du 26 septembre 1991 au Gabon et 21 loi du 11 février 1997 au Mali.

<sup>42</sup> Cf. article 71 de la constitution du 28 décembre 1994.

<sup>43</sup> Par exemple : Article 76 constitution de Djibouti du 15 septembre 1992, article 79 constitution marocaine du 13 septembre 1996, article 81 constitution mauritanienne du 12 juillet 1991, article 89 constitution sénégalaise du 07 janvier 2001, article 165 constitution tchadienne du 14 avril 1996.

<sup>44</sup> Article 159-3 de la constitution espagnole du 27 décembre 1978, article 56 constitution française du 4 octobre 1958.

<sup>45</sup> Saisine préalable et obligatoire du Conseil constitutionnel en cas de changement et de modification du règlement d'une chambre parlementaire. Cf. art. 47 alinéa 1 de la constitution.

<sup>46</sup> En droit comparé V. Dominique Turpin, Contentieux constitutionnel, op.cit

<sup>47</sup> En France la loi Guayssot rappelant la question du révisionnisme et surtout le traité de Nice soulevaient une question de conformité à la constitution. Lire Dominique Rousseau, droit du contentieux constitutionnel, Paris, Montchrestien, 6<sup>e</sup> édition 2001 ; Guillaume Drago, L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel : l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois, Paris, Economica, 1991.

législatives ou alors des consultations référendaires, le juge constitutionnel peut être saisi par d'autres acteurs que les autorités politiques habituelles<sup>62</sup>.

Enfin les saisines controversées soulèvent la récurrente question de l'exception d'inconstitutionnalité. C'est l'angle mort de cette législation sur le conseil constitutionnel. Le constituant n'interdit pas le contrôle par voie d'exception même s'il ne le prévoit pas expressément. Le problème s'est posé lors de l'élaboration du texte. Les différents comités étaient partagés entre ceux qui soutenaient l'option de 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 l'élaboration du texte du 18 janvier 1996<sup>63</sup>. Si l'on remonte aux travaux du comité présidé par le professeur 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>64</sup>. Le comité a ainsi préféré l'option de la saisine par la minorité parlementaire. Mais la question de l'exception d'inconstitutionnalité restait entière. Le consultant chargé de l'élaboration des textes sur le conseil constitutionnel a 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>65</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 offrait la possibilité au citoyen de mettre en œuvre la garantie de ses droits fondamentaux par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité<sup>66</sup>. De même que cette éventualité mettait en place un mécanisme « naturel et universel » de saisine subsidiaire de l'organe de contrôle de constitutionnalité<sup>67</sup> et donc, ce faisant, l'objectif était d'enraciner 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>58</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,*

<sup>62</sup> Le contentieux électoral ouvre le prétoire à d'autres acteurs que ceux sélectionnés pour le contentieux de la norme. En droit camerounais, on lira Maurice Kamto, 'Le contentieux électoral au Cameroun', **Lex Lata**, n° 020, 1995, p. 3 et s; Notre article, 'L'évolution du contentieux électoral en droit camerounais' **RCADH** n° 8, 1999, P. 309 et s; Alain Didier Olinga : 'Contentieux électoral et Etat de droit au Cameroun' **Juridis-Périodique**, 41, Jan- mars 00, p 35 et s.

<sup>63</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 conviés à la réforme ne pouvaient donc pas se prononcer sauf à soulever cette option. Ce qui n'a pas été le cas.

<sup>64</sup> Le comité présidé par le professeur Owona a effectivement planché sur la question.

<sup>65</sup> Cf. document présenté au gouvernement par le cabinet indépendant, inédit

<sup>66</sup> On pourra consulter sur cette question : Francis Delpéré (dir) : *Le recours des particuliers devant le conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1991 ; Egalement Louis Favoreu : *Les cours constitutionnelles* op.cit, p.73 et s; Thierry Renoux, in **R.F.D.C.**, n° 4/1990, p. 651 ; Michel Fromont, "La cour constitutionnelle fédérale et le droit, **Droits**, 1990, 11 ; Un classique sur cette question, Hans Kelsen « *Le contrôle de constitutionnalité des lois. Une étude comparative des constitutions autrichienne et américaine* », **RFDC**, 1990/1

<sup>67</sup> L'exception d'inconstitutionnalité a différemment été réglée dans les systèmes juridiques contemporains : Elle est organisée dans certaines constitutions africaines : Cf. articles 24 loi du 4 mars 1991 au Bénin, 25 loi du 27 avril 2000 au Burkina Faso, 43 et 48 loi du 17 janvier 2003 au Congo, 21 loi du 14 août 2000 au Niger, 20 loi du 30 mai 1992 au Sénégal, 19 loi du 2 novembre 1998 au Tchad ; Lire Jean du Bois de Gaudusson : « *Les procédures de garantie et leurs limites dans les constitutions francophones africaines* », **Revue trimestrielle des droits de l'homme**, 1990/3

<sup>58</sup> Cf. article 24 loi du 4 mars 1991.

soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité<sup>59</sup>. Certains pays comme le Burkina Faso ont opté uniquement pour l'exception d'inconstitutionnalité, suivi par le Niger et le Cambodge<sup>60</sup>. Au surplus, le Gabon apporte une innovation majeure dans la mesure où il admet non seulement la voie d'exception mais aussi que la saisine ne vise pas uniquement les lois mais également les ordonnances et actes réglementaires<sup>61</sup>. La question est donc de savoir si le législateur camerounais pouvait introduire l'exception d'inconstitutionnalité. La réponse doit être nuancée. Dans l'affirmative, car, rien n'interdit au fond d'organiser l'exception d'inconstitutionnalité. Mais à bien observer, cette voie aurait été inconstitutionnelle au plan de la forme. Nous pensons 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 nécessité simplement l'inscription dans un alinéa de l'article 47 ce qui suit : « *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 des droits et libertés. Il faut distinguer ici le contentieux de la normativité et le contentieux des institutions.

En ce qui concerne le contentieux de la normativité, le droit de saisine déjà rappelé s'inscrit dans une logique identique au droit français bien que l'élargissement à soixante députés ou sénateurs s'est fait progressivement dans ce pays. La réception dans notre droit constitutionnel de l'élargissement permettant à une minorité parlementaire de saisir le conseil constitutionnel d'une loi votée par la majorité pourrait être considérée comme une garantie supplémentaire du respect de la constitution par cette même majorité, faute de l'être par le Président de la République, le gouvernement ou les présidents des chambres considérés comme les expressions de la majorité politique. La saisine du Conseil constitutionnel peut donc être obstruée par le Président de la République qui peut soit accélérer, soit de retarder la promulgation. Il peut empêcher la saisine en promulguant rapidement le texte, il peut également favoriser la saisine en retardant la promulgation c'est-à-dire en faisant pleinement jouer le délai de quinze jours prévu. Mais, lorsque le Conseil constitutionnel est saisi de l'inconstitutionnalité présumée de certaines dispositions de la loi, il se prononce non seulement sur les dispositions incriminées mais aussi sur tous les autres articles de la loi. Cela a été prévue à l'article 46 de la constitution et précisée à l'article 19 alinéa 5 de la loi suivant lequel le Conseil constitutionnel « *peut, en vertu de l'article 46 de la constitution se prononcer sur l'ensemble de la loi déféré tant sur son contenu que sur la procédure d'élaboration* ». Le législateur donne au Conseil constitutionnel la possibilité de se prononcer sur le déroulement du travail législatif. Sous réserve des actes qualifiés actes de gouvernement<sup>30</sup>, les actes intervenant dans la procédure législative feront l'objet de l'examen du conseil constitutionnel quant à leur conformité à la constitution. Ainsi une loi pourrait être censurée pour les violations des règles de procédures. En ce qui concerne les engagements internationaux, le Conseil constitutionnel examine la conformité à la constitution des traités et accords internationaux<sup>48</sup>. La ratification ou l'approbation ne peut intervenir qu'après la révision de la constitution<sup>31</sup>. Mais qu'en sera-t-il des normes d'applicabilité directe issues du processus d'intégration ? L'ordre communautaire construit autour des actes uniformes de l'OHADA et les décisions de la CEMAC rappelle l'urgence d'une meilleure articulation de notre ordre juridique<sup>32</sup>. Déjà notre constitution n'a pas pleinement reçu le principe du transfert de souveraineté au profit de la communauté organisée dans la sous région. Le

<sup>59</sup> Cf. articles 43 et 48 loi du 17 janvier 2003

<sup>60</sup> Art. 19 de la loi du 8 avril 1998 au Cambodge. Cf. les articles 25 de la loi burkinabé et 21 de la loi du Niger précités.

<sup>61</sup> Cf. article 45 de la loi gabonaise du 28 septembre 1991

<sup>30</sup> Cf. Maurice Kamto : « Actes de gouvernement et droits de l'homme au Cameroun », **Lex Lata**, 026, 1996, pp., 9-14

<sup>48</sup> Lire en ce qui concerne la France, Louis Favoreu, « le Conseil constitutionnel et le droit international, **AFDI**, 1977, p. 95 et s

<sup>31</sup> Lire sur cette question : Louis Favoreu : « Le Conseil constitutionnel et le droit international », **AFDI**, 1977, p. 95 ; Claude Franck : « Le conseil constitutionnel et les règles du droit international », **RGDIP**, 1975, p. 1070 et s.

<sup>32</sup> Paul Gérard Pougoue, « L'ordre juridique OHADA », **R. A. S. J**, FSJP, Yaoundé 2003. ; En droit comparé v. Gérard Druésne: Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire. **Rev. Marché commun**, 1975, p. 285

contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur le règlement des assemblées parlementaires est préalable à l'entrée en vigueur du texte<sup>36</sup>. Ainsi dès que le texte est adopté par l'une ou l'autre des assemblées, le règlement est adressé au Conseil constitutionnel à la diligence du président de la chambre concernée. Juge impartial, le conseil constitutionnel, vérifie la conformité à la constitution des dispositions du règlement. Ce contrôle vise non seulement les règles de fond mais aussi les règles de procédures. Le contrôle préalable du Conseil constitutionnel tend à éviter une crise grave résultant de la déclaration de non-conformité à la constitution d'une disposition du règlement qui serait déjà entrée en vigueur. Comme le souligne fort à propos Dmitri Georges Lavroff « *un contrôle préalable heurte moins les assemblées parlementaires qu'un contrôle a posteriori* »<sup>37</sup>.

En plus du contentieux des normes, le Conseil constitutionnel est compétent pour déterminer l'étendue des attributions des organes de pouvoirs dans l'État et pour constater l'empêchement du Président de la République. La question de l'empêchement de Président de la République est une préoccupation du constituant camerounais<sup>53</sup>. Le Cameroun a d'ailleurs innové avec la notion de dauphin constitutionnel expérimenté au Sénégal et même en Tunisie. L'intervention du Conseil constitutionnel en la matière peut être soit active soit passive. Le rôle actif du Conseil constitutionnel est observé dans le cas où le Président de la République en fonction ne peut plus exercer ses fonctions soit pour des raisons de santé, soit pour absence prolongée ayant une incidence sur la continuité de la fonction exécutive. Dans ces cas, le conseil constitutionnel doit s'assurer que les motifs de l'empêchement sont fondés. Le retrait du Président Bourguiba a soulevé des interrogations sur l'exactitude des rapports des médecins. De même que la démission du Président Ahidjo le 4 novembre 1982 n'a pas manqué plus tard de soulever des interrogations sur le sérieux de cette décision. La constatation de la vacance par le Conseil constitutionnel résulte donc d'un examen minutieux de l'état de santé et de la situation du titulaire de la fonction afin d'éviter un usage abusif<sup>57</sup>.

En revanche, le Conseil constitutionnel joue un rôle passif en cas de décès. La mort du titulaire de la fonction est un motif de constatation de la vacance. Cette constatation vaut également le remplacement par l'intérimaire qu'est le président du Sénat au Cameroun, le président de l'Assemblée Nationale dans les cas du Sénégal, du Togo, du Bénin etc. Cet aménagement reprend la constitution française d'octobre 1958. C'est sous le gouvernement de cette constitution qu'à deux reprises Alain Poher a assuré le remplacement du Président de la République après la démission du général De Gaulle en 1969 désavoué par le référendum et le décès en cours mandat de Georges Pompidou. En absence du Sénat, et en application de l'article 67 de la constitution, c'est le président de l'Assemblée nationale qui remplace le Président de la République en cas de vacance<sup>59</sup>. Le problème se pose quant à l'autorité investie du pouvoir de saisine. La constitution n'a pas déterminé l'autorité compétente pour saisir le Conseil constitutionnel. Mais la loi relative au Conseil constitutionnel a conféré le droit de saisine au président de l'Assemblée nationale<sup>60</sup>. Ce choix aurait été justifié par le fait que l'Assemblée nationale est l'émanation des votations populaires. Par conséquent, la légitimité conférée par le suffrage était la raison de la désignation du président de l'Assemblée nationale. Il s'agit là d'un argument qui vaut ce qu'il faut mais qui ne saurait prospérer. Le principe de la séparation de pouvoir devrait interdire qu'un pouvoir intervienne dans un autre pouvoir, fut-il pour déclencher la procédure de constatation de la vacance.

<sup>36</sup> Article 47 C op.cit

<sup>37</sup> Cf. Le droit constitutionnel de la 5<sup>e</sup> République, op.cit

<sup>53</sup> Issa Abiabag: « La succession du président de la République d'après la révision constitutionnelle du 29 juin 1979 au Cameroun », **RJPIC**, 1979 ; Nguete Abada M, « De l'empêchement du président de la République du Cameroun », **RADIC**, 7, 1995, pp. 380-399 ; François Mbome: « Les empêchements de Président de la République du Cameroun », **RFEP**, 1978, pp. 50-58

<sup>57</sup> Ibid

<sup>59</sup> Le Cameroun applique depuis 1996 une constitution provisoire sorte de constitution duale selon la terminologie de Magloire Ondo, lire « La constitution duale: recherche sur les dispositions constitutionnelles transitoires au Cameroun », **Revue Africaine des Sciences Juridiques**, 2, 2000, pp. 20-56

<sup>60</sup> Cf. article 38 loi 2004/004, op.cit Aux termes de cette disposition de cette disposition: « *le conseil constitutionnel saisi par le président de l'Assemblée nationale, après avis conforme du bureau dans le cas prévu dans l'article 6 (4) de la constitution, constate la vacance de la présidence de la République...* »

En confiant au président de l'Assemblée nationale, le pouvoir de saisir le conseil constitutionnel, on viole le sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs, admis par le constituant. Les pays similaires sont muets sur la question. Le choix est parfois fonction des rapports de force politiques qui confie l'initiative soit au premier ministre soit au président de l'Assemblée nationale.

En principe, celui qui a intérêt à ce que la fonction exécutive fonctionne, c'est le gouvernement à travers le premier ministre. Il était souhaitable de confier le droit de saisine au premier ministre en l'entourant de garde-fous. Car en confiant au président de l'Assemblée le soin de provoquer la procédure de constatation, sans limiter les conditions de cette intervention, on lui attribue un pouvoir discrétionnaire non sans en faire un candidat à la succession du Président de la République puis que l'intérimaire, le président du Sénat ne peut pas être candidat à l'élection présidentielle organisée<sup>61</sup>.

Ensuite le constituant en a fait l'interprète fidèle de la constitution ou conseiller du pouvoir. La fonction consultative dont se trouve investi le Conseil constitutionnel est une faculté laissée aux pouvoirs politiques de s'informer sur les implications des réformes envisagées afin de mieux s'assurer que l'équilibre constitutionnel est respecté<sup>62</sup>. Le constituant n'a pas déterminé les types de compétences consultatives<sup>63</sup>. Aux termes de l'article 67 alinéa 4 « le Conseil constitutionnel donne des avis sur les matières relevant de sa compétence ». Cette rédaction est différente de celle observée dans le système constitutionnel français où il est précisé les zones d'intervention du Conseil constitutionnel aux fins d'avis à savoir l'application de l'article 16 de la constitution de 4 octobre 1958 et l'organisation du référendum<sup>64</sup>. D'ailleurs le conseil constitutionnel français a eu l'occasion de donner une interprétation stricte de cette compétence consultative<sup>65</sup>. L'avantage du système camerounais est de faire du Conseil constitutionnel un élément moteur des initiatives des réformes normatives. Il en est ainsi en France où cette fonction est assurée par le conseil d'Etat qui est saisi par le gouvernement des projets de lois et de certains textes de caractères réglementaires et parfois de toutes les questions d'ordre juridique initiées par le gouvernement. La jurisprudence de 1961 fixe d'ailleurs les limites des interventions consultatives du Conseil constitutionnel. La réforme constitutionnelle envisagée en 1984 tendait pourtant à investir le Conseil constitutionnel d'un large pouvoir consultatif ce qui avait permis, notamment une matière de référendum, de limiter la marge de liberté d'application laissée au Président de la République. L'option camerounaise en faveur d'une extension des facultés de consultation conserve tout de même des limites dans la mesure où il n'y a pas obligation de consultation. Cette latitude limite la finalité de toute consultation car, en permettant au pouvoir de consulter le Conseil constitutionnel, le constituant n'a pas mesuré toutes les implications d'une interprétation par le conseil des dispositions constitutionnelles. Le conseil peut donc être consultés sur les questions d'interprétations de la constitution<sup>66</sup>. Le Conseil constitutionnel émet un avis qui ne lie pas la décision de l'autorité ayant sollicité l'avis. Il faut distinguer ici les avis donnés conformément aux articles 15 et 36 de la constitution et ceux qui

---

<sup>61</sup> Cf. article 6 alinéa 4 C

<sup>62</sup> La fonction consultative envisagée au Cameroun s'inscrit dans une logique informative permettant aux pouvoirs publics de mener les réformes en s'assurant que la constitution est respectée.

<sup>63</sup> Contrairement en France et dans certains pays où le conseil ou alors la cour est consultée obligatoirement, c'est le cas par exemple en matière de recours au référendum en France.

<sup>64</sup> Le conseil émet un avis s'agissant des pouvoirs de crise prévus à l'article 16 C, en matière électorale conformément à l'article 58 C ou référendaire suivant l'article 60 C. cf. art. 47 de l'ordonnance française du 7 novembre 1958, lire pour une synthèse : Les pouvoirs de crise, **Pouvoirs**, n° 10, 1979 ; Également, Saint Bonnet [F] : « Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception », **RDP**, 1998, p.1699 et s. Sur le référendum, **Pouvoirs**, n°77, 1996

<sup>65</sup> La faculté de consultation est déterminée par les dispositions constitutionnelles rappelées plus haut. Contrairement au droit camerounais qui admet des consultations dans les domaines relevant également de la compétence contentieuse du conseil constitutionnel.

<sup>66</sup> Il s'agit de deux champs de compétences contentieuses pouvant faire l'objet de consultation. Lire les articles 47 et 48 de la constitution régissant le contentieux des normes et le contentieux des institutions pris globalement.

résultent de l'article 47 alinéa 4 de la même constitution<sup>67</sup>. Les dispositions 15 et 36 de la constitution et l'article 37 de la loi font référence aux avis émis par le président du Conseil constitutionnel<sup>68</sup>. Qu'il s'agisse de la technique de sabotage ou alors du recours au référendum. Ces avis doivent être publiés au Journal officiel<sup>69</sup>.

En revanche, les avis d'interprétation de la constitution et d'information sur tout point de droit émis par le Conseil constitutionnel dans son ensemble sont notifiés à l'auteur de la demande<sup>70</sup>.

En ce qui concerne le contentieux des institutions, la constitution camerounaise confie au Conseil constitutionnel une mission de veiller à la régularité des élections nationales et des consultations référendaires<sup>73</sup>. Antérieurement à ce texte, l'Assemblée nationale était seule juge de la régularité de l'élection de ses membres. Un choix qui exprimait assurément la souveraineté de l'Assemblée. L'Assemblée nationale par la procédure de validation des mandats, procédait discrétionnairement à la sélection des membres. Cette procédure a été consacrée par l'article 120 de la loi du 16 décembre 1991<sup>74</sup>. Une vision politique de la souveraineté du parlement qui faisait de la représentation nationale, un véritable "Jury souverain" selon la formule d'Eugène Pierre<sup>75</sup>. Depuis le 18 janvier 1996, la réunion des commissions de validation est devenue obsolète et même anachronique<sup>76</sup>. La Cour suprême statuant en Conseil constitutionnel en application de l'article 67 de la constitution a confirmé l'obsolescence de cette procédure qui apparaît à ses yeux comme « *un contrôle a posteriori de la décision du Conseil constitutionnel déclarant élus les candidats à l'élection législative* »<sup>77</sup>. Le constituant de 1996 a dépossédé les assemblées parlementaires de tout pouvoir de contrôle de la sélection des élus et confié la vérification de la régularité des élections nationales au Conseil constitutionnel. Il s'agit d'une compétence générale à l'exclusion des élections locales dont le contentieux est confié au juge administratif. L'article 48 alinéa 1<sup>er</sup> de la constitution dispose que « *le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection présidentielle, des élections parlementaires des consultations référendaires. Il en proclame les résultats* »<sup>78</sup>. L'interprétation restrictive de cette compétence, faite par la cour suprême lors des élections législatives de 2002 révèle deux réalités surprenantes : soit l'ignorance regrettable des logiques constitutionnelles, soit une volonté de détournement du droit au service des arithmétiques politiques personnelles et d'un déni de justice dangereux pour la démocratie. Dans tous les cas, l'emploi du verbe *veiller* et non *statuer* implique un pouvoir étendu et non limité. Rien n'interdisait au constituant d'utiliser le verbe *statuer* sur les contestations, ce qui aurait eu pour effet de limiter le rôle du conseil<sup>79</sup>. Veiller à la régularité des élections et autres formes de consultations exprime de

<sup>67</sup> Aux termes de l'article 15 alinéa 4 C « *en cas de crise grave, le Président de République peut, après consultation du président du conseil constitutionnel et des bureaux de l'Assemblée nationale et du sénat, demander à l'Assemblée nationale de décider par une loi de proroger ou d'abrèger son mandat....* » ; Tandis qu'aux termes de l'article 36 alinéa 1<sup>e</sup> C : « *le Président de la République après consultation du président du conseil constitutionnel, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat, peut soumettre au référendum tout projet de réforme qui bien que relevant du domaine de la loi serait susceptible d'avoir des répercussions profondes sur l'avenir de la nation et les institutions nationales.* Par ailleurs, l'article 4 alinéa 4 C dispose que « *Le Conseil constitutionnel donne des avis sur les matières relevant de sa compétence* ».

<sup>68</sup> Les articles 15 alinéa 4 C et 36 alinéa 1<sup>e</sup> C visent les avis émis par le président du conseil constitutionnel dont le régime est appelé à l'article 37 de la loi 2004/004 du 21 avril 2004

<sup>69</sup> Article 37 loi Ibid

<sup>70</sup> Article 36 loi ibid

<sup>73</sup> Cf. article 48 C.

<sup>74</sup> Article 120 loi n°91/20 du 16 décembre 1991 modifiée par la loi n°97/13 du 19 mars 1997 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée nationale, c'est conformément à cette disposition que le législateur a organisé la procédure de validation des mandats. Cf. Règlement de l'Assemblée nationale : loi n°73/1 du 8 juin 1973 modifiée la loi n° 89/13 du 28 juillet 1989, par la loi n°92/004 du 14 août 1992, par la loi n°93/001 du 16 juin 1993 et la loi adoptée en séance plénière du 26 novembre 2002.

<sup>75</sup> Cf. Traité de droit politique électoral et parlementaire op.cit ; Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit

<sup>76</sup> Notre commentaire sous décision CC du 28 novembre 2002, la note de Keutcha Tchapnga Célestin , op.cit. p. 61 et s

<sup>77</sup> Décision de novembre 2002

<sup>78</sup> Cf. art 48 C

<sup>79</sup> Lire dans ce sens Bruno Genevois, La jurisprudence du conseil constitutionnel. Principes directeurs, op.cit, p. 328 et s

la part du constituant et au bénéfice du Conseil constitutionnel une compétence générale en matière électorale et référendaire. Au rôle d'arbitre, s'ajoute celui d'authentifier l'expression référendaire, ciment de toute démocratie.

Si l'on s'appuie sur l'article 59 de la constitution française, on relève d'importantes différences avec l'article 48 alinéa 1<sup>er</sup> de la constitution camerounaise<sup>80</sup>. Le Conseil constitutionnel français n'exerce qu'une fonction juridictionnelle en assurant par la procédure retenue un contentieux démocratique<sup>49</sup>. Il n'est pas un juge de la légalité qui devrait sanctionner par une annulation tout manquement au code électoral. Son rôle s'apparente à celui d'un juge de plein contentieux<sup>81</sup>. Mais une lecture attentive de l'article 48 alinéa 1<sup>er</sup> de la constitution camerounaise laisse entrevoir une compétence large du conseil à la fois comme juge de la légalité et juge de la régularité de l'expression de l'assentiment.

La légalité convoquée ici rappelle au juge électoral l'étendue de ses attributions. Il s'agit en fait de relever le principe de la clause générale de compétence en matière électorale qui donne au conseil constitutionnel la possibilité d'annuler tout manquement au code électoral. Cette clause générale de compétence est tirée de la constitution. Le conseil veille à la régularité de l'élection. Cette compétence signifie non seulement que le Conseil constitutionnel statue sur les constatations mais aussi qu'il sanctionne les manquements observés<sup>82</sup>. Le législateur est revenu avec moins de précisions sur cette clause générale de compétence. Aux termes de l'article 47 de la loi n°97/013 du 19 mars 1997 « *le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection des députés à l'Assemblée nationale. A ce titre, il vérifie les opérations électorales au vu des procès-verbaux et des pièces annexes transmis par la commission nationale de recensement général des votes... Le conseil constitutionnel arrête et proclame les résultats des élections dans un délai maximum de 20 jours à compter de la date de clôture du scrutin* »<sup>83</sup>. Suivant les termes de l'article 120, le rôle du conseil est clair: il « *statue sur l'inéligibilité des députés à l'assemblée nationale, sauf dans les cas prévus par la loi* »<sup>85</sup>. Il découle de l'analyse combinée de ces dispositions que le conseil constitutionnel est investi d'une compétence générale qui va des opérations préélectorales jusqu'à la proclamation des résultats en passant par le contentieux du scrutin proprement dit. Cette compétence générale s'applique mutatis mutandis à l'élection présidentielle et aux élections parlementaires<sup>86</sup>. La rédaction des textes législatifs n'a pas permis une meilleure compréhension de la volonté du constituant. La Cour suprême a finalement opéré des choix controversés. Parfois, elle a adopté une interprétation large des attributions du conseil constitutionnel dont elle assure provisoirement l'office. Mais la tendance de sa jurisprudence en 2002, aux termes du scrutin législatif du 30 juin, est en faveur d'une interprétation restrictive<sup>87</sup>.

L'avènement d'un observatoire national des élections vient davantage compliquer une répartition des compétences déjà confuse, entre les multiples commissions électorales et le Conseil constitutionnel. Cette situation résulte en partie de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions des lois électorales. Leur mise en conformité à la constitution donnera à l'ordonnancement juridique

<sup>80</sup> L'esprit des deux dispositions est différent. L'article 59 C. de 1958 en France dispose que « *le conseil constitutionnel statue en cas de constatation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs* ». L'article 48 du texte de 1996 au Cameroun dispose que « *le conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection présidentielle, des élections parlementaires, des consultations référendaires...* »

<sup>49</sup> Ferdinand Mélin-Soucramanien, « Le Conseil constitutionnel, juge électoral », **Pouvoirs**, n° 105, 2003

<sup>81</sup> Pour comparaison, B. Genevois, La jurisprudence du conseil constitutionnel. Principes directeurs, Paris STH, op.cit

<sup>82</sup> Cf. les articles 43 à 46 et 47 à 50 de la de la loi, à propos respectivement de l'élection présidentielle et des élections des membres du parlement. Ces dispositions s'inscrivent dans la logique de l'article 48 de la constitution.

<sup>83</sup> Loi relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale.

<sup>85</sup> L'article 120 avait été modifié pour tenir compte de l'avènement du conseil constitutionnel. Néanmoins les députés ont reconduit une pratique qui avait court sans tenir compte de l'évolution du droit.

<sup>86</sup> Maurice Kamto, « Le contentieux électoral au Cameroun », **Lex lata**, op.cit , p. 3 et s ; Egalement Alain Didier Olingo, « Contentieux électoral et l'Etat de droit au Cameroun », **Juridis-périodique**, op.cit. p.35 et s ; Notre article « L'évolution du contentieux électoral au droit camerounais ». **RADHP**, op.cit. p 309 et s

<sup>87</sup> Lire Célestin Sietchoua Djuitchoko, « Introduction au contentieux des élections législatives camerounaises devant la Cour Suprême statuant comme conseil constitutionnel » **Juridis-périodique**, n°50, juin 2002, pp. 81-93

une cohérence dont notre démocratie a le plus besoin<sup>87</sup>. D'ailleurs la section 1<sup>ère</sup> relative aux dispositions communes aux élections de la loi sur le Conseil constitutionnel rend mieux l'esprit de la constitution<sup>88</sup>. Elle donne au terme "veiller" toute sa signification profonde et confirme l'option en faveur d'une clause générale de la compétence en matière électorale au profit du Conseil constitutionnel. Il convient toutefois de relever que la limitation du droit de saisine du Conseil constitutionnel, en ce qui concerne le contentieux des normes, rend l'ouverture démocratique difficile et permet que restent en vigueur des lois qui violent la constitution. L'office du juge n'est donc pas aisée car devant un choix, il va privilégier la règle qui couvre ses intérêts politiques quand bien même celle-ci serait contraire à la constitution. En définitive, il faut retenir que le rôle du Conseil constitutionnel s'étend aux interventions des commissions électorales et se décline à la fois comme garant de la légalité des lois électorales conformes à la constitution et gardien de la sincérité et de la loyauté de l'expression de suffrage.

Conformément à l'article 48 alinéa 1<sup>er</sup> de la constitution '*le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection présidentielle des élections parlementaires (...)*'<sup>89</sup>. Le contentieux des élections s'organise autour de la garantie de la régularité de l'expression populaire. De "regula" c'est-à-dire, règle, régulier, le rôle du juge constitutionnel est de s'assurer que le scrutin pour la désignation des principales autorités politiques dans l'État respecte les principes de transparence, de loyauté et de sincérité. La régularité d'un scrutin exprime, au-delà de la conformité de son déroulement à la norme édictée, le sentiment de satisfaction générale. Cela signifie que les règles de compétition politique correspondent aux minima exigés pour conférer la légitimité au pouvoir. Or les élections dans les pays africains en général et au Cameroun en particulier n'échappent pas au climat de suspicion qui entoure ces consultations et surtout à la déficience de culture politique. Le contentieux des élections nationales concerne à la fois la désignation du Président de la République et les conditions de règlement des conflits visant le vote des députés et des sénateurs<sup>90</sup>.

Initialement confié au juge administratif, le contentieux de la régularité de l'élection présidentielle relève depuis le 18 janvier 1996 de la compétence de juge constitutionnel. Les conditions de recours et le déroulement de l'instance sont prévus par la loi. Le contentieux tourne autour de la candidature, des règles d'éligibilité et du déroulement du scrutin proprement dit. En ce qui concerne les constatations visant la candidature ainsi que celles relatives à la couleur, au sigle au symbole, l'article 61 d la loi de 1997 donne à tout candidat, tout parti politique ayant pris part à l'élection ou toute personne ayant qualité d'agent de gouvernement pour ladite élection, la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel dans un délai de deux (2) jours suivant la publication des candidatures<sup>91</sup>. L'article 62 de la loi détermine les conditions de la requête dont il convient de rappeler qu'elle n'est pas suspensive. Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de 15 (quinze) jours suivant le dépôt de la requête<sup>92</sup>. En ce qui concerne les opérations électorales proprement dites, le Conseil constitutionnel est compétent pour statuer sur toute requête en annulation totale ou partielle des opérations électorales. Il est saisi dans les mêmes conditions que pour ce qui est du contentieux de la candidature. Toutefois, les requêtes doivent parvenir du Conseil constitutionnel dans un délai maximum de soixante douze (72) heures à compter de la date de clôture du scrutin. Le conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation confirmé par les dispositions 94, 95 et 96 de la loi<sup>93</sup>. Il faut souligner que lorsque le conseil établit la liste des candidats, il exerce en réalité une compétence liée. Car, il doit s'assurer de l'existence et de la régularité des présentations, du consentement, dûment exprimés des personnes présentées et surtout vérifier si les candidats satisfont aux conditions d'éligibilité. Le conseil exerce par contre un contrôle étendu en ce qui concerne les opérations de vote. Le conseil contrôle les rapports des commissions électorales. Le

<sup>87</sup> Alain Didier Olinga, in **L'Equatorial**, n°348, op.cit

<sup>88</sup> Notamment les articles 40 à 42 loi 2004/004

<sup>89</sup> Repris à l'article 40, 43 et 47 de la loi du 21 avril 2004, ibid

<sup>90</sup> Cf article 48 C, article 40, 43 et 47 de la loi du 21 avril 2004

<sup>91</sup> Loi n° 97-020 du 09 septembre 1997 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°92-010 du 17 septembre 1992 fixant les conditions d'élection et de suppléance à la Présidence de la République

<sup>92</sup> Art 63 loi ibid.

<sup>93</sup> Lire à partir de l'article 93 et s, loi ibid.

droit d'inscrire sur les procès-verbaux les réclamations est un moyen d'informer le conseil des constatations visant le déroulement du scrutin. La finalité du contrôle du Conseil constitutionnel est de s'assurer que le scrutin s'est déroulé dans la sincérité et la loyauté. On ne peut faire le procès du conseil constitutionnel. Il faudra le juger après quelques expériences électorales. Les interventions du juge constitutionnel ont été louées en raison de leur sagesse et parfois critiquées du fait de leur efficacité limitée en France<sup>94</sup>. Il est indiqué de reconnaître que le conseil constitutionnel n'intervient en matière d'élection à la présidence de la République qu'en cas de contestation et peut-être pour sanctionner certaines atteintes à la liberté et à la sincérité du scrutin. Le Conseil constitutionnel camerounais, pâle copie du Conseil constitutionnel français, ne pourra pas régler le problème de financement de la campagne électorale, de la connexité entre le politique et l'administration et des dérives carriéristes qui traduisent cette tendance à un clientélisme rétrograde et récurrent.

Le bicamérisme est une innovation de la constitution du 18 janvier 1996. La création d'une seconde chambre multiplie les possibilités de professionnalisation politique. Les députés sont élus au suffrage universel direct tandis que les sénateurs sont désignés suivant deux techniques différentes. Ceux qui sont élus au suffrage universel obéissent aux règles à déterminer par le législateur conformément à la constitution. Il reste que les 30% nommés par le président de la République échappent au contentieux électoral. Leur désignation peut-il soulever une contestation devant le juge ? Si l'on s'en tient à l'écriture de l'article 20 alinéa 2 de la constitution, il apparaît que la nomination par le président de trente (30) sénateurs obéit au principe de l'équilibre régional<sup>95</sup>. Il dispose sur ce point d'un pouvoir discrétionnaire. Tout laisse penser que la décision de désignation sera considérée comme acte de gouvernement<sup>96</sup>. Ce contentieux a été déterminé par la loi et concerne les opérations préélectorales et les élections proprement dites. Le contentieux des opérations préparatoires recouvre trois grands ensembles pour reprendre Maurice Kamto<sup>97</sup>. Il s'agit d'abord du contentieux de l'électorat ou le contentieux de la capacité électorale : ce contentieux couvre les obligations inhérentes à la personne de l'électeur : nationalité, non-discrimination liée au sexe ou à l'âge, les cartes électorales, l'inscription sur les listes électorales et la convocation du corps électoral. Le contentieux peut toucher les candidatures les signes distinctifs. En ce qui concerne le déroulement du scrutin, les réclamations et contestations peuvent toucher le déroulement de la campagne électorale et les opérations concrètes du vote. Le conseil constitutionnel jouit d'une plénitude de compétence et l'intervention des commissions n'est pas un motif de restriction des attributions du Conseil constitutionnel. Malheureusement, l'interprétation erronée de ses attributions a laissé un sentiment de déni de justice lors des dernières interventions du conseil constitutionnel<sup>98</sup>. Le problème devient celui de l'audace des conseillers qui devront grâce à une pédagogie mieux maîtrisée, construire des habitudes démocratiques. Si dans d'autres systèmes, ce contentieux est confié à la fois au juge administratif, au juge ordinaire et au juge constitutionnel, il faut relever qu'au Cameroun le constituant a entendu confier au seul Conseil constitutionnel la connaissance des contestations et réclamation visant l'expression du suffrage.

## **B – Le déroulement maîtrisé de l'instance**

Ainsi à la différence des saisines dont les modalités principales sont fixées par le texte de la constitution, l'instance est organisée par loi ou alors le règlement de procédure conformément à l'article 52 de la constitution<sup>62</sup>. La loi renvoie au règlement intérieur les modalités d'organisation interne du conseil constitutionnel. Il en découle donc qu'un aspect important du règlement de procédure sera effectué par le conseil. Cela est une manifestation de l'autonomie statutaire du Conseil constitutionnel<sup>63</sup>. Le législateur a toutefois tenu à indiquer le régime des requêtes.

<sup>94</sup> Bruno Genevois, ouvrage, op.cit ; Egalement Louis Favoreu, Patrick Gaïa (dir), Le droit constitutionnel, p 197 et s.

<sup>95</sup> Cf. article 20 de la constitution

<sup>96</sup> Il s'agit d'un acte intervenant dans les rapports entre l'exécutif et le législatif, même s'il s'agit d'un acte administratif. La constitution, ni la loi, n'ont déterminé les conditions de nomination des sénateurs.

<sup>97</sup> 'Le contentieux électoral au Cameroun' op.cit

<sup>98</sup> Célestin Sietchoua, article, op.cit, p.81 et s

<sup>62</sup> Cf. article 52 de la constitution

<sup>63</sup> Louis Favoreu, Patrick Gaïa (dir) : Droit constitutionnel, op.cit, pp.241-242

L'instruction commence avec la nomination d'un rapporteur parmi les membres du conseil constitutionnel. Conformément à l'article 60 de la loi, il revient au Président du conseil de procéder à la désignation de ce rapporteur. Le rapporteur chargé de l'instruction de la procédure, procède à l'instruction de l'affaire en vue d'un rapport écrit à soumettre au conseil constitutionnel. Il peut entendre les parties ou toute personne dont l'audition lui paraît opportune ou solliciter par écrit des avis qu'il juge nécessaires. En sus du rapport, le rapporteur rédige un projet de décision à soumettre à l'appréciation des autres membres du Conseil constitutionnel<sup>64</sup>. Le règlement de procédure est fonction du type de contentieux. Il est plus élaboré et plus contraignant en ce qui concerne le contentieux électoral. Par contre le contentieux des normes est un contentieux objectif car les juges se préoccupent essentiellement de la question de principe à trancher, ce qui n'est pas toujours le cas dans le contentieux électoral<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Cf. article 60 loi portant organisation et fonctionnement du conseil constitutionnel

<sup>65</sup> Dimitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la 5<sup>e</sup> République*, 3<sup>e</sup> éd. Paris, Dalloz 1999, p. 138 et s