

# **RENTREE SOLENNELLE DE L'UNIVERSITE DE YAOUNDE II DE L'ANNEE ACADEMIQUE**

**2019-2020**

**Leçon inaugurale du Pr Cyrille MONEMBOU**

**Thème : « **Forme de l'Etat et Crise politique en  
Afrique** »**

## **Introduction.**

Monsieur le Recteur, Mesdames et Messieurs en vos rangs, grades et titres respectifs, Chers collègues, chères étudiantes, chers étudiants, il m'échoit aujourd'hui l'immense bonheur et l'insigne honneur de m'adresser à vous ce jour dans le cadre de cette leçon inaugurale. Je voudrai saisir avant toute chose cette occasion pour exprimer ma gratitude aux autorités rectorales et décanales pour le choix qui a été porté sur ma modeste personne.

Je dois dire d'entrée de jeu que j'ai longuement hésité sur le choix d'une thématique pouvant intéressée toute la communauté universitaire de notre institution. **Mais après avoir longtemps cherché sans trouver, j'ai fini par trouver sans chercher pour paraphraser Raymond Point CARRE.** En réalité, dans un contexte de crise politique forte ayant induit la tenue d'un grand dialogue national inclusif susceptible d'apporter des solutions à la crise dans notre pays, il m'est apparu évident de réfléchir sur une thématique plus ou moins proche des questions de plus en plus abordées au Cameroun. Il s'agit de

la forme de l'Etat d'où le thème de notre leçon inaugurale *Forme de l'Etat et crise politique en Afrique.*

Mais il convient d'entrée de jeu d'indiquer de manière péremptoire que notre propos ne fait nullement une focalisation voire une cristallisation sur la situation camerounaise. Celle-ci sert simplement de prétexte pour faire une analyse panoramique sur l'Afrique.

Il est aujourd'hui établi qu'il existe une pluralité de forme d'Etat en Afrique. Elles oscillent entre forme fédérale, forme unitaire avec ses variantes simple, décentralisée et régionalisé. Elles font l'objet d'une abondante utilisation dans les discours politiques de notre temps, chacun y allant de ses analyses, exaltant et magnifiant telles formes tout en vouant aux gémonies telle autres formes, non sans l'avoir accusé de tous les maux. L'assassinat du leader de la CASAMANCE par ses propres partisans il y a quelques jours, motif pris de ce qu'il se serait rapproché du pouvoir central de DAKAR annihilant ainsi toutes velléité d'autonomisation de ce territoire au profit de l'Etat unitaire décentralisé du Sénégal constitue une parfaite illustration de ces tensions permanentes qui existent dans nombre d'Etats africains en rapport avec la forme d'Etat. **Mais de quoi s'agit-il clairement ?**

Pour ce qui est tout d'abord de la fédération, forme d'Etat adoptée par le Nigéria, l'Afrique du Sud, le Cameroun entre 1961 et 1972 ou encore l'Ethiopie, il y a lieu de noter qu'elle est une des formes à la mode aujourd'hui. *PROUDHON n'avait-il pas affirmé que le XX*

*siècle ouvrira l'ère des fédérations où l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans* ». La fédération selon RUSEN ERGEC est une modalité d'organisation du pouvoir d'un Etat. *Selon RUSEN ERGEC « elle constitue une technique de division des pouvoirs au sein d'un même Etat entre le pouvoir central et les compétences de l'Etat de façon à doter celles-ci d'une large autonomie en les investissant des fonctions étatiques qu'elles exercent à l'abri de tout lien hiérarchique à l'égard du centre* ». En réalité selon Monsieur JALLON, l'objectif de la fédération est d'assurer le maximum de liberté aux collectivités composantes de l'Etat fédéral et d'éviter la désagrégation de cet Etat multinational dans l'optique d'assurer une décentralisation accentuée. S'il constitue une modalité d'exercice du pouvoir par la proximité, le Président américain **JEFFERSON** affirmant que « *L'Etat qui gouverne le mieux est celui qui gouverne le moins* », il constitue selon **Oliver Beaud** l'un des cadres d'exercice par excellence de l'idée démocratique. Dans cette logique de célébration et d'exaltation de la forme fédérale de l'Etat, **James MADISON** conclue sans ambages qu'il constitue le meilleur gardien de la liberté, de la sûreté du bonheur des hommes ».

Mais à l'opposé de cette forme d'Etat existe l'Etat unitaire. Il constitue un d'Etat dans lequel il n'existe qu'une seule organisation politique et juridique doté de la souveraineté. Il implique un seul centre d'impulsion politique, une centralisation du pouvoir, une seule source de production normative qui induit l'harmonisation du droit, avec un seul pouvoir Exécutif, législatif et juridictionnel. Dans le cadre de l'Etat

unitaire, il est mis en avant l'idée de protection de l'unité territoriale et de l'indivisibilité de la souveraineté. Pour atténuer cette ultra centralisation perceptible dans un Etat unitaire, il est proposé deux variantes, l'Etat unitaire décentralisé et l'Etat unitaire régionalisé.

L'Etat unitaire décentralisé met en exergue l'idée de décentralisation territoriale. Selon **Charles EISENMANN**, « *la décentralisation consiste à donner à des autorités compétentes locales des pouvoirs d'action donc d'abord de décisions indépendantes des autorités centrales* ». Il s'agit inexorablement d'un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine de s'administrer elle-même sous le contrôle de l'Etat en la dotant de la personnalité juridique et d'autorités propres.

La décentralisation apparaît alors pour ses théoriciens comme la voie de salut contre une centralisation jacobine du pouvoir et un atout pour favoriser un développement local avec une amélioration assurée à la fois du cadre de vie, mais également des conditions de vie des populations locales du fait de l'autonomie administrative et financière accordée aux collectivités locales. Par ailleurs par l'idée de libre administration et de libre choix des gouvernants, l'Etat unitaire décentralisé est alors présentée comme un cadre idoine et idéal de magnificence de la démocratie au niveau local.

Mais pour approfondir l'idée de démocratie locale, il est souvent fait recours à l'Etat unitaire régionalisé permettant en plus de l'autonomie administrative et financière d'accorder une autonomie

politique aux entités locales. Cette autonomie politique et institutionnelle se traduit ainsi par l'existence de parlements locaux dotés de pouvoirs législatifs, c'est-à-dire avec la capacité d'adopter des lois s'appliquant au niveau local sans pour autant remettre en cause la structure unitaire de l'Etat. De manière concrète, l'Etat unitaire régionalisé a pour objectif de prendre en compte des particularités régionales dans un contexte d'unité et d'indivisibilité territoriale.

Cette présentation préalable des diverses formes d'Etats actuellement existantes en Afrique, permet de mieux comprendre ces différents modalités d'organisation du pouvoir. D'ailleurs chacune de formes est présentées par chaque Etat l'ayant adopté comme la mieux à même de favoriser l'épanouissement de ces populations. Curieusement, l'observation des Etats africains et même en dehors de l'Afrique permet de relever que chacune des formes d'Etats a été génératrice de crise politique qu'elle soit larvée, ou ouverte, qu'elle soit institutionnelle en termes de contestation du pouvoir politique ou armée. On pourrait ainsi *ne variateur* citer le Nigeria Etat fédéral qui a connu l'une des guerres les plus meurtrières en Afrique avec la tentative d'autonomisation indépendantiste de l'Etat fédéré du BIAFRA. L'Ethiopie, autre Etat fédéral organisé autour d'une logique ethnique est très souvent sous l'emprise de menaces régulières comme peuvent l'illustrer les événements récents du 22 juin 2019 et cette tentative de renversement du Gouvernement de l'Etat d'Ambaras du Nord-ouest par des indépendantistes.

On pourrait également évoquer le SENEGAL Etat unitaire décentralisé qui connaît de façon permanente une crise avec la Casamance, territoire qui revendique son indépendance. Comment ne pas évoquer les cas du Mali et du NIGER, Etats unitaires qui connaissent une instabilité politique du fait des revendications indépendantiste des territoires de KIDAL pour le premier et DIFFA pour le second. L'Etat du SOUDAN anciennement régionalisé sous la pression indépendante du SUD a fini par se désagréger du fait de l'indépendance proclamé et reconnu du SUD SOUDAN Etat unitaire lui-même aujourd'hui confronté à d'autres velléités indépendantistes. On peut aussi citer le cas du Maroc avec les velléités sécessionnistes du Sahara Occidental. Outre Atlantique, on pourrait évoquer les exemples de l'Espagne Etat unitaire régionalisé qui est confronté à la menace indépendantiste de la Catalogne de la même manière que l'Italie est confronté au problème de même nature en SICILE.

Ces exemples permettent de questionner le lien entre la forme de l'Etat et les crises politiques en Afrique. Autrement dit l'adoption par l'Etat d'une forme spécifique constitue-elle un gage de sa stabilité politique c'est-à-dire d'une absence de crise. La question mérite d'être posée eu égard aux arguments relatifs à la forme d'Etat souvent présenté comme possible solution aux différentes crises qui ont cours en Afrique et même ailleurs.

A la réalité, s'il est établi que la forme d'Etat imposée, peu importe laquelle, peut-être une source de crise politique (**I**), il convient

de noter qu'une forme d'Etat négociée et discutée constitue une possible solution aux crises politiques (II).

### **I- La forme d'Etat imposée comme potentielle source de crise politique.**

Il y a lieu d'indiquer comme peuvent le démontrer les exemples mobilisés plus haut que toute forme d'Etat est susceptibles d'induire des contestations pouvant déboucher sur des crises politiques. Cette situation est généralement non pas le fait de la forme en elle-même, mais du processus ayant conduit au choix de l'Etat qui peut être le fait d'une action unilatérale des gouvernants (A), toute chose pouvant provoqué une instabilité politique (B).

#### **A-La traduction de l'imposition : la définition unilatérale de la forme de l'Etat**

Dans une de ses publications à la Revue Pouvoirs, intitulé « **l'Etat entre le Consensus et le Conflit**, » Georges BURDEAU établit le lien direct entre l'instabilité et l'absence de consensus dans la détermination des principes fondamentaux de l'Etat. Autrement dit, la prise en otage de l'idée d'Etat par les gouvernants est incontestablement une source potentielle de crise politique. C'est dans ce sillage qu'il faut inscrire la définition unilatérale de la forme d'Etat par les gouvernants. Elle peut se matérialisée par l'exclusion du souverain.

En droit constitutionnel, le souverain dans les démocraties constitutionnelles est le peuple considéré comme pouvoir constituant, les gouvernants n'étant que des magistrats constitutionnels. La

Constitution avec toutes les institutions et principes qui s'y trouvent constituent le produit de ce que Jean Jacques ROUSSEAU a appelé le contrat social. La Constitution ne peut être élaborée, modifiée qu'avec l'aval du souverain. En théorie constitutionnelle, le souverain exerce le pouvoir suprême. C'est lui qui sans être contrôlé crée librement le droit positif. Selon Jean BODIN, le pouvoir du souverain est absolu au sens juridique du terme et en tout état de cause, peut déterminer la forme d'Etat qui apparaît comme une réponse à ses aspirations. Mais bien que disposant d'une autorité infaillible et incontrôlable au sens de Jean-Jacques ROUSSEAU, il faut se rendre compte que le souverain n'est pas toujours au cœur des décisions relatives à l'organisation de l'Etat. Le souverain n'est plus le souverain. Il est concurrencé victorieusement par ceux qui exercent le pouvoir politique.

Il est certes vrai que la volonté du souverain doit être imputé à l'Etat c'est-à-dire attribuée à une personne non abstraite qui agit en ses lieux et place et qui constitue ce que Thomas HOBBS appelle le Souverain Représentant notamment le Président de la République ou les parlementaires. Mais ceux-ci agissent en son nom et pour son compte puisqu'il est le souverain originaire. Les normes, conséquence de son expression sont en principes définitives et incontestables y compris devant les juridictions constitutionnelles. C'est un souverain qui peut faire et défaire les constitutions. Il est au-dessus de la Constitution suivant l'heureuse formule d'Olivier BEAUD. Il peut changer la forme de l'Etat comme il le veut et quand il le veut. Il y a d'ailleurs un lien entre souveraineté constituante et démocratie



moderne. L'exclusion du souverain de la définition de la forme de l'Etat peut être en toute logique porteuse de germe d'instabilité.

Par ailleurs, la définition unilatérale de la forme d'Etat peut aussi être le fait d'une instrumentalisation des règles constitutionnelles. L'inflation des révisions constitutionnelles ayant un impact sur l'organisation de l'Etat en Afrique peut constituer une illustration de cet état de chose. Le changement de la forme de l'Etat est souvent la conséquence d'une volonté présidentielle qui se met en œuvre suivant une procédure de révision problématique. Plutôt que de recourir à la procédure spéciale impliquant le souverain constituant, il est souvent fait recours au pouvoir constituant dérivé. Les débats théoriques qui ont eu lieu après la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun avec le passage de l'Etat unitaire simple à l'Etat unitaire décentralisé peuvent s'inscrire dans cette logique.

La technique constitutionnelle utilisée donnant l'impression d'une implication réelle du peuple constituant est alors le plébiscite au détriment d'un référendum constituant venant ainsi sceller le travail préparatoire d'une assemblée constituante. Avec le plébiscite, le peuple est simplement utilisé comme un instrument sans réelle volonté de ratification de la volonté exécutive. Le plébiscite est une **consultation populaire** par laquelle le pouvoir exécutif demande aux électeurs de répondre par oui ou par non à un texte proposé dans le but d'approuver une décision importante. Le plébiscite transforme la consultation démocratique en un simple rituel électoral à l'aide d'une propagande qui parvient à imposer un seul choix au peuple en le laissant ignorant des

véritables enjeux. Il n'est pas juridiquement incorrect d'affirmer que la réforme constitutionnelle du 2 juin 1972 au Cameroun consécutive à la consultation populaire organisée le 20 juin de la même année dont la finalité était le passage de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire simple soit la mise en œuvre non pas d'un référendum constituant, mais plutôt d'un plébiscite.

**La définition unilatérale de la forme d'Etat peut ainsi avoir une incidence sur la stabilité politique**

### **B- L'incidence de l'imposition : l'instabilité politique**

Lorsqu'il est exclu du processus de prise de décision importante relative à la forme de l'Etat, il peut arriver que le souverain s'érige alors en acteur majeure d'instabilité. Dans sa tentative de théorisation juridique de la révolution, Georges BURDEAU affirme clairement qu' **« il arrive que les gouvernants ne trouvent pas dans la Constitution les instruments d'une défense utile contre les prétentions de ceux qui agissent au nom de l'Etat. Le pouvoir est sujet à des crises du fait de l'exclusion du souverain constituant de la prise de certaines décisions importantes. La conséquence logique est alors la rupture de l'ordre constitutionnel par une déconstitutionnalisation qui va par la suite induire une reconstitutionnalisation. »**.

L'exclusion du souverain voire son instrumentalisation peut ainsi déboucher sur un repli communautaire, ou provoquer des velléités

autonomistes d'une partie du territoire avec pour principale conséquence, la contestation de l'autorité centrale. Une telle situation peut impacter sérieusement sur la stabilité politique des institutions. Le SENEGAL, Etat unitaire décentralisé est en proie à une instabilité politique du fait des velléités indépendantistes de la Casamance. Derrière cette situation de crise se trouve un conflit identitaire avec un répli communautaires des DIOLAS qui constituent l'ethnie majoritaire dans cette région finalement éclatées en 3 collectivités territoriales décentralisées. C'est également dans cette logique qu'il faut combattre le conflit de contestation de l'Etat unitaire Maliens par les régions administratives de KIDAL au Mali avec une population essentiellement composée d'Arabes et de TOUAREG.

L'organisation d'un référendum d'autodétermination du 09 au 15 janvier 2011 donnant naissance au SOUDAN du SUD le 09 juillet 2011 a fini par mettre un terme à une longue crise politique consécutive à la contestation de la forme unitaire de l'Etat par certaines régions indépendantistes. La consultation du souverain constituant a ainsi permis de trouver une solution à cette crise qui avait pratiquement duré 22 ans avec plus de 2 millions de morts et 4 millions de déplacés. La longue crise politique entre l'Ethiopie et des mouvements indépendantiste sera finalement réglé par l'organisation d'un référendum constituant d'autodétermination. L'Éthiopie reconnaît le droit de l'Érythrée à organiser un référendum, qui aboutit à l'indépendance du pays en Avril 1993. Comment ne pas relever à titre de droit comparé l'organisation du référendum constituant en Nouvelle

CALEDONI en 2019 conformément aux accords de NOUMEA et qui a abouti à un refus du souverain constituant à l'indépendance, préférant ainsi resté attaché à la France.

**Les expériences africaines et même en dehors de l'Afrique démontrent à suffisance que la forme de l'Etat peut constituer une source de conflit lorsqu'elle est imposée de façon unilatérale par ceux qui exercent le pouvoir. Pourtant, c'est encore elle qui peut constituer une solution aux crises politiques lorsqu'elle est discutée.**

## **II- La forme d'Etat discutée comme possible solution à une crise politique.**

Il faut d'entrée de jeu indiquer que l'idée de discussion ou de négociation ne peut nullement être considérée comme une panacée aux crises politiques. Elle constitue simplement une possibilité susceptible d'induire un compromis dans le choix d'une forme spécifique d'Etat. Elle traduit l'idée d'un compromis constitutionnel puisqu'elle implique la participation d'une pluralité d'acteurs institutionnels et non institutionnels. Mais cela ne peut être rendu possible que si le cadre de discussion est le fait d'un compromis (A) tout comme le contenu de la discussion (B).

### **A-L'adoption consensuelle du cadre de négociation**

L'idée de compromis est aujourd'hui au cœur du constitutionnalisme moderne. La notion de consensus s'applique avec une précision variable aux réalités politico-sociales de chaque nation.

Elle est refus de l'affrontement sans pour autant être l'expression d'un irénisme. Le consensus ne nie pas les oppositions, les clivages, les risques de rupture, il assume et représente une volonté non de les résoudre artificiellement ou de les anéantir, mais de les transcender. La notion a d'ailleurs fait irruption dans le bloc de constitutionnalité. En effet, la Cour constitutionnelle du Bénin par une décision de 2006 dite *Consensus national* a donné une pleine valeur constitutionnelle au principe de Consensus national ayant gouverné l'élaboration de la Constitution Béninoise du 20 décembre 1990. C'est dire l'importance accordée aujourd'hui dans l'appréhension des questions constitutionnelles au consensualisme. La question revêt d'ailleurs un intérêt particulier lorsqu'il s'agit de la forme de l'Etat, les textes constitutionnels de nombre d'Etats rangeant celles-ci parmi ce qu'il est convenu d'appeler les clauses d'intangibilité en matière constitutionnelle c'est-à-dire insusceptible de modification par le pouvoir constituant dérivé mais par le pouvoir constituant originaire. Sur cette question justement, il est important que le cadre de la négociation puisse faire l'objet d'une discussion préliminaire. Il existe en théorie constitutionnelle une pluralité de cadre en adéquation avec l'idéal démocratique. On pourrait tout d'abord évoquer l'Assemblée constituante constitué justement des représentants du peuple souverain qui prépare le projet de réforme pour qu'il soit soumis par la suite au souverain détenteur réel du pouvoir. On pourrait également évoquer les conférences préparatoires avec des pouvoirs élargis en conférence nationale souveraine. Un accord politique préparatoire à une réforme

constitutionnelle peut aussi constitué un cadre de négociation. Il peut être fait recours à ces cadres de discussion dans une logique préventive pour éviter la crise ou curative pour résoudre la crise.

Il est permis ainsi de noter que ces différents cadres ont souvent été utilisés dans les Etats d'Afrique et même ailleurs. La Constitution Ethiopienne ayant donné naissance à l'Etat fédéral a été adoptée par une Assemblée constituante le 8 décembre 1994 pour entrer en vigueur au mois d'Aout 1994. La Constitution Camerounaise ayant fait passer le Cameroun de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire sera précédée de consultations informelles avant d'être soumises au plébiscite le 20 mai 1972.

C'est aussi dans cette optique qu'il faut comprendre l'accord politique signé le 18 juin 2013 entre les autorités de Bamako et les Représentants de la Rébellion TOUAREG du Mouvement National de Libération de l'AZAWAD qui avaient auparavant proclamé l'indépendance de l'AZAWAD le 06 avril 2012. L'adoption de la nouvelle constitution du Benin de décembre 1990 sera le fait d'une conférence des Forces vives du Benin qui se transformera en Assemblée constituante.

C'est dire que le choix consensuel du cadre de discussion ou de négociation de la forme d'Etat est déjà en lui-même porteur de germe d'acceptation générale de la forme d'Etat qui en résultera.

## **B-Le contenu de la discussion**

Comment empêcher que la question de la forme de l'Etat ne puisse générer une crise politique en Afrique ? La réponse reste évidemment le choix consensuel par les acteurs constitutionnels et politiques d'un Etat. Il faut d'entrée de jeu indiquer que la discussion ne doit pas absolument porté sur une forme précise pré-arrêté par les uns et les autres dont la finalité serait de l'imposer aux détenteurs du pouvoir qui est le souverain. Il s'agit de réfléchir sur la meilleure façon d'assurer un plein épanouissement au peuple. Il s'agit de déterminer les aspirations légitimes du peuple, lesquelles seront matérialisées par une modalité d'organisation du pouvoir dans un Etat. Le fédéralisme ethnolinguistique adopté par l'Ethiopie bien que toujours contesté a eu pour objectif de résoudre un problème sociologique avec la diversité ethnique et tribale dans cet Etat. La densité territoriale du SOUDAN, a fini par déboucher sur un accord d'indépendance au profit du Sud soudan. La discussion pourrait également porté sur une meilleure prise en compte des spécificités régionales de chaque Etat dans la détermination de la forme de l'Etat. L'argument politique évoqué par les régions administratives formant la Casamance au SENEGAL est lié à l'éloignement territorial qui impose aux casamançais de passer par la GAMBIE pour accéder à cette partie du territoire. Il est clairement établi que chacune des formes classiques d'Etat peut être porteuse de solution d'épanouissement politique voire économique de chaque peuple. Tout est fonction de ses aspirations et de ses volontés. La discussion pourrait ainsi portée sur toute question susceptible de

contribuer à une meilleure prise en compte des réalités sociologiques de l'Etat tout en tenant compte de la nécessité d'assurer une pérennité de l'Etat.

## Conclusion

**Monsieur le Recteur**, Mesdames et Messieurs, Chers collègues, Chères Etudiantes, chers étudiants, vous aurez compris qu'en toile de fond de cette analyse panoramique, il y a incontestablement une volonté de donner notre modeste point de vue au débat qui a cours dans notre pays et qui ne peut laisser tout universitaire qui plus est publiciste indifférent.

Des Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : «*Quelle est la meilleure Constitution ?*» Il répondait : « Dites-moi, d'abord, *pour quel peuple* et à *quelle époque* ? Cette réponse peut à juste titre être utilisée à la question de savoir quelle serait la forme d'Etat qui garantirait la stabilité politique dans les Etats en Afrique en général de manière spécifique au Cameroun ? En réalité, le choix d'une forme d'Etat dans une optique de stabilisation politique doit inexorablement tenir compte de ses spécificités, de ses aspirations, de ses réalités sociologiques dans l'Etat tout en assurant la permanence de l'autorité de l'Etat gage de la sécurité des personnes et de leurs biens. Autrement dit, il n'existe pas de forme d'Etat « prêt à porter », qui serait transposée d'un Etat à un autre. Il est important pour chaque peuple constituant de faire le choix des réalités constitutionnelles correspondants à ses légitimes



aspirations tout en protégeant le socle granitique de l'Etat c'est-à-dire son intégrité territoriale.

Mais de manière plus profonde, la permanence des crises politiques en Afrique relativement aux différentes formes d'Etat n'est-elle pas révélatrice de l'inadaptation des modèles importés de formes d'Etats ? L'Afrique ne gagnerait-elle pas à penser des modèles propres à ses réalités ?

Je confesse volontiers qu'il s'agit là des questions pour l'instant inopportunes et inconséquentes dans les résolutions des différentes crises politiques relativement à la forme d'Etat en Afrique. Mais la recherche des solutions pérennes et efficaces ne nous oriente-t-elle pas vers cette voie ?

**Je vous remercie pour votre aimable attention.**