

DÉVOLUTION DES POUVOIRS JUDICIAIRES AU CAMEROUN : ANALYSE COMPARATIVE AVEC L'INITIATIVE MAROCAINE POUR L'AUTONOMIE DE LA RÉGION DU SAHARA

Dr Laura-Stella Enonchong¹

Introduction

Le présent exposé contient une analyse de la dévolution des pouvoirs judiciaires au Cameroun, en particulier à la lumière du statut d'autonomie spéciale accordé aux régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. L'objectif est de livrer une analyse comparative afin d'alimenter le débat sur le système de dévolution des pouvoirs judiciaires proposé dans l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la région du Sahara.

Une des principales difficultés que rencontrent aujourd'hui nombre de pays est celle de la gouvernance dans les sociétés éminemment pluralistes et de la place accordée aux minorités au travers de systèmes représentatifs n'induisant pas un sentiment de marginalisation. Parmi les diverses approches disponibles en théorie et en pratique, nous trouvons la dévolution des pouvoirs prenant la forme de statuts d'autonomie au profit des entités régionales. L'autonomie régionale est souvent perçue comme une solution crédible pour gérer la diversité et, comme l'ont fait valoir Caroline Hartzell et Matthew Hoddie, les accords négociés qui prévoient le partage des compétences territoriales réduisent les risques de conflit armé². Les arrangements d'autonomie régionale prévoient généralement la dévolution de certains pouvoirs exécutifs et législatifs. La dévolution des pouvoirs judiciaires est moins fréquente, même si elle n'est pas rare. Le Royaume-Uni nous offre un exemple aussi fascinant que complexe de dévolution de certains pouvoirs judiciaires aux quatre nations qui le composent³. L'Initiative marocaine pour l'autonomie de la région du Sahara, qui prévoit la dévolution de certains pouvoirs judiciaires à la région du Sahara, offre un exemple unique en matière de dévolution des pouvoirs dans les régions autonomes, un domaine en évolution. Étant donné le poids des pouvoirs judiciaires dans les accords d'autonomie et la relative nouveauté de la dévolution dans ce domaine, il importe de comprendre les approches existantes et les contextes dans lesquels elles s'appliquent. L'initiative du Maroc est de bon augure dans la mesure où elle procède par comparaison afin de définir plus précisément la nature de l'autonomie judiciaire dans la proposition d'autonomie. Le présent exposé se subdivise comme suit. Dans un premier temps, il retrace l'histoire du Cameroun qui est importante pour mieux comprendre ses spécificités linguistiques et judiciaires. Dans un deuxième temps, il se penche sur le contexte de la création des régions jouissant d'une autonomie spéciale et sur les dispositions judiciaires connexes. Il étudie enfin l'Initiative marocaine et les dispositions relatives au pouvoir judiciaire. En guise de conclusion, des observations d'ordre général sont formulées à la lumière de l'expérience camerounaise de la dévolution des pouvoirs judiciaires, lesquelles pourront éclairer l'évolution future de l'Initiative marocaine.

Contexte historique

La République du Cameroun, comme on l'appelle aujourd'hui, était un protectorat allemand de 1884 à 1916⁴. Suite à la défaite des forces allemandes au Cameroun pendant la Première Guerre mondiale, le Cameroun fut cédé à la France et à la Grande-Bretagne en tant que territoire sous mandat de la

¹ Maîtresse de conférences, Faculté de droit, De Montfort University, Royaume-Uni.

² Caroline Hartzell et Matthew Hoddie, *Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, (Pennsylvania State University Press 2007) 169.

³ Chris Himsworth, « Devolution and Its Jurisdictional Asymmetries » (2007) 70(1) *Modern Law Review* 31.

⁴ Pour davantage d'informations sur l'évolution historique du Cameroun, notamment l'histoire de sa constitution, voire Neville Rubin, *Cameroon: An African Federation* (Pall Mall 1971); Victor J Ngoh, *Southern Cameroons, 1922-1961: A Constitutional History* (Ashgate 2001); Laura-Stella Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon* (Routledge, 2021) 8-19.

Société des Nations de 1922 à 1946, date à laquelle il devint un territoire sous tutelle de l'ONU divisé entre la Grande-Bretagne et la France. La France obtint 80 % du territoire, contre 20 % pour la Grande-Bretagne. La partie du pays administrée par la France, le Cameroun français, accéda à l'indépendance le 1^{er} janvier 1960 et prit le nom de République du Cameroun. Le territoire administré par la Grande-Bretagne fut subdivisé en Cameroun septentrional et en Cameroun méridional, le premier choisit de rejoindre le Nigéria lorsqu'il devint indépendant en 1961. Le chemin du Cameroun méridional vers l'indépendance fut pour le moins semé d'embûches. À l'époque des colonies, pour des raisons administratives, le Cameroun méridional était administré en tant que Région orientale du Nigéria. Lorsque le Nigéria accéda à l'indépendance, le Cameroun méridional demeura sous administration territoriale britannique dans l'attente de la détermination de son avenir. La question était épineuse car les Britanniques estimaient que le Cameroun méridional n'était pas politiquement et économiquement prêt pour l'indépendance, même si l'on s'accordait sur la nécessité de mettre un terme à l'administration coloniale. Les deux options que proposèrent les Nations Unies et l'administration coloniale britannique au Cameroun méridional étaient d'obtenir son « indépendance » en intégrant soit le Nigéria, soit la République du Cameroun. Dans le cadre d'un plébiscite conduit en février 1961 sous l'égide des Nations Unies, les Camerounais méridionaux votèrent en faveur de l'indépendance en intégrant la République du Cameroun. Les deux territoires furent officiellement réunis en octobre 1961. Cette décision est depuis lors le talon d'Achille de l'unité nationale du Cameroun, en particulier en ce qui concerne les minorités anglophones et leur lutte pour l'autodétermination.

Aménagement constitutionnel après l'indépendance et acceptation de différentes traditions juridiques (1961-1972)

À l'indépendance et lors de la réunification des parties francophones et anglophones du Cameroun, c'est le fédéralisme qui fut retenu comme structure d'État. La Constitution créa deux États fédérés, le Cameroun-Occidental (anciennement Cameroun méridional) et le Cameroun-Oriental (ancienne République du Cameroun). Ce cadre pouvait potentiellement fonctionner et permettre d'accueillir la diversité et de partager le pouvoir politique entre le centre et les États fédérés. Le seul avantage de ces arrangements tenait en l'exercice des pouvoirs judiciaires. Étant donné l'expérience coloniale très différente des deux territoires, ils héritèrent inévitablement de deux traditions juridiques distinctes, la *Common Law* britannique pour le Cameroun-Occidental et le droit civil français pour le Cameroun-Oriental.

Les arrangements fédéraux avaient pour but de permettre à chaque État de jouir d'une certaine autonomie et de gérer ses affaires judiciaires au niveau des États⁵. Les deux systèmes juridiques s'appliquaient séparément dans chacun des États fédérés et différaient quant à leur législation en matière d'organisation, de compétence et de fonctionnement⁶. Chaque État disposait d'une Cour suprême⁷ compétente en dernier ressort hormis relativement aux questions relevant de la compétence de la Cour fédérale de justice tel que décrit ci-après. Cette mesure se voulait cependant provisoire, le gouvernement ayant pour objectif à terme de faire adopter une législation fédérale uniforme qui s'appliquerait à l'ensemble du pays. L'une des premières tentatives dans ce sens fut la promulgation d'un Code pénal harmonisé en 1967, lequel était largement influencé par les principes de la justice pénale française⁸. En dépit du degré d'autonomie établi au niveau des États, le pouvoir

⁵ Constitution fédérale du Cameroun, 1961 art. 46.

⁶ Jeswald W Salacuse, *Legal Systems of Africa Series: French-Speaking Africa (Africa South of the Sahara)* (vol 1, The Michie Company 1969) 268 & 271.

⁷ Voir, par exemple, l'Ordonnance n° 61/OF/9 du 16 octobre 1961 créant la Cour Suprême du Cameroun-Occidental et l'Ordonnance n° 59/86 du 17 décembre 1959 créant la Cour Suprême du Cameroun-Oriental.

⁸ Victoria Tine, « Legal Pluralism and Harmonisation of Law: An Examination of the Process and Reception and Adoption of Both Civil Law and Common Law in Cameroon and their Coexistence with Indigenous Laws » (2000) 24(1) *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 19, 22.

judiciaire fédéral conservait une influence de taille au niveau fédéral, les institutions de droit civil étaient notamment établies au niveau fédéral et le Ministère de la justice contrôlait le pouvoir judiciaire. À titre d'exemple, le Conseil fédéral de la magistrature⁹, une institution essentiellement inspirée du droit civil, était chargée de réglementer la carrière des juges, y compris les procédures disciplinaires. Une Cour fédérale de justice fut aussi créée afin de connaître, entre autres, des appels des États fédérés sur les questions touchant à l'application de la législation fédérale et afin de régler les conflits de compétence entre les cours suprêmes et les États fédérés.¹⁰

Ces arrangements demeurèrent en vigueur jusqu'en 1972 lorsque le système fédéral fut aboli au profit d'un système de gouvernement unitaire. Une nouvelle constitution fut adoptée qui créait sept provinces administratives, un chiffre qui devait ultérieurement passer à 10, l'ancien Cameroun-Occidental (la minorité anglophone) devenant les provinces du Nord-Ouest et du Sud-Ouest et sept autres provinces représentant différentes parties de l'ancien Cameroun-Oriental. Dans le domaine judiciaire, une mesure importante fut l'instauration d'un système judiciaire uniforme¹¹. Celui-ci sonna inévitablement le glas du système des juridictions distinctes qui avait existé au sein des anciens États fédérés, mettant ainsi un terme à la pratique consistant à concilier des traditions juridiques différentes. Plus important encore, les institutions et les pratiques qui dominaient le système juridique national étaient tournées vers le droit civil. La Constitution de 1992 disposait que la législation résultant des lois et règlements applicables dans l'État fédéral et dans les États fédérés restait en vigueur, pour autant qu'elle ne soit pas contraire à la Constitution ou qu'elle n'ait pas été modifiée par un texte de loi adopté ultérieurement¹². En d'autres termes, dans la pratique et s'agissant de la procédure, les traditions juridiques héritées pouvaient être conservées dans les territoires concernés. À titre d'exemple, les provinces anglophones qui appliquaient les principes, la pratique, et les procédures de *Common Law* pouvaient continuer de s'en prévaloir devant les tribunaux, en dépit du fait que la structure judiciaire reflétait alors une organisation de type civiliste.

Harmonisation juridique progressive et effets sur le système de *Common Law* anglais hérité

Les arrangements décrits plus haut demeurèrent en vigueur jusqu'à la promulgation en 1996 d'une constitution supposément favorable à la démocratie. La Constitution créait un gouvernement décentralisé et transformait les provinces en régions. Dès lors, les provinces anglophones devinrent les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.¹³ Le système de gouvernance décentralisée prévoyait une dévolution des pouvoirs aux régions. Cependant, plus de 20 ans plus tard, la décentralisation n'était toujours pas effective.

S'agissant de concilier les différentes traditions juridiques, la Constitution de 1996 préservait la disposition dont on considère souvent qu'elle constitue le socle du « bijuridisme ». Ainsi donc, l'article 68 dispose que

« La Législation résultant des lois et règlements applicables dans l'Etat fédéral du Cameroun et dans les Etats fédérés à la date de prise d'effet de la présente Constitution reste en vigueur dans ses dispositions qui ne sont pas contraires aux stipulations de celle - ci, tant qu'elle n'aura pas été modifiée par voie législative ou réglementaire. »

La disposition susmentionnée est complétée par l'article 1(3) qui dispose que l'anglais et le français sont les langues officielles du Cameroun, qu'elles sont d'égale valeur, et que l'État est chargé de promouvoir le bilinguisme.

⁹ Constitution fédérale du Cameroun, 1961, art. 32.

¹⁰ Constitution fédérale du Cameroun, 1961, art. 33.

¹¹ Ordonnance n° 72/4 du 26 août 1972 portant organisation judiciaire (et ses nombreux amendements ultérieurs).

¹² Constitution unitaire du Cameroun de 1972, art. 38. Ce libellé fut initialement introduit à l'article 46 de la Constitution fédérale.

¹³ Constitution du Cameroun de 1996, art. 61.

La reconnaissance par la Constitution de l'anglais et des systèmes juridiques hérités n'a pas été reflétée comme il se doit dans la pratique. À titre d'exemple, l'harmonisation de la législation s'est poursuivie à un rythme soutenu, la préférence allant aux principes, aux pratiques, et aux procédures tournées vers le droit civil. Le Code pénal harmonisé fut rapidement suivi d'autres lois uniformes dans les domaines du droit du travail, du foncier et de l'état civil. Une autre évolution importante a été perçue comme une tentative de saper plus encore le système de *Common Law*, à savoir la ratification en 1996 par le Cameroun du Traité relatif à l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (Traité OHADA).¹⁴ Ce traité est venu remplacer les lois commerciales qui s'appliquaient jusque-là au Cameroun, instituant un texte de portée supranationale et fondé sur des principes et procédures de droit civil. En outre, la langue de travail du traité était initialement le français. La ratification du traité était incompatible avec l'article 1(3) de la Constitution du Cameroun qui place sur un pied d'égalité l'anglais et le français en tant que langues officielles ainsi qu'avec l'article 31(3) qui exige que les lois soient publiées au Journal officiel en anglais et en français.¹⁵ Du fait de cette anomalie, et parce que ses conséquences sur la tradition de *Common Law* dans les régions anglophones n'avaient de toute évidence pas été prises en compte, les avocats pratiquant la *Common Law* se sont violemment opposés à son application. Dans l'affaire tristement célèbre *Akiangan Fombin Sebastian c/ Foto Joseph & Autres*,¹⁶ un juge de la région anglophone a refusé d'appliquer les dispositions du Traité OHADA au motif qu'il s'auto-annulait du fait qu'il imposait la langue française et parce qu'au moment de sa ratification, le Traité n'avait pas été publié à la fois en anglais et en français comme le prévoyait la Constitution. L'opposition farouche orchestrée par les avocats pratiquant la *Common Law* et certains membres du pouvoir judiciaire conduisit le gouvernement camerounais à se soucier des préoccupations soulevées. Le Traité OHADA fut finalement modifié pour y inclure d'autres langues telles que l'anglais¹⁷, réglant ainsi le problème du Cameroun.¹⁸ Au regard des avocats pratiquant la *Common Law*, cette décision fut considérée comme un progrès, sans pour autant faire taire les griefs de ceux qui y voyaient une discrimination vis-à-vis de la *Common Law* et une tentative de la faire disparaître au travers d'un processus d'harmonisation.

Plus récemment, la procédure pénale a été harmonisée par le biais d'un Code de procédure pénale en 2005, lequel s'efforce de refléter certains principes propres à la *Common Law*¹⁹. Elle est cependant particulièrement influencée par le droit civil et, plus important, certains principes et pratiques ne sont pas bien compris des juges formés au droit civil et vice-versa. La situation est exacerbée par le fait que le gouvernement s'était lancé dans un processus de transfèrement des juges formés au sein du système de droit civil vers des juridictions des régions anglophones où la *Common Law* est pratiquée. Ces juges n'avaient bien souvent reçu aucune formation aux pratiques et procédures de la *Common Law*, leur maîtrise de la langue anglaise était par ailleurs insuffisante pour leur permettre de juger efficacement. Ceci conduisit à une situation inacceptable où les canaux de communication furent coupés entre les justiciables et les tribunaux. En dépit des appels répétés au gouvernement des avocats pratiquant la *Common Law*, et en particulier au ministre de la Justice auquel ils adressaient leurs griefs, rien ne changea.

En novembre 2016, les avocats des deux régions anglophones descendirent dans la rue afin de manifester pacifiquement contre l'absence de réaction du gouvernement. Ce dernier opposa aux

¹⁴ Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (Traité de l'OHADA).

¹⁵ Pour davantage d'informations sur la question de la constitutionnalité en général, voir Nelson Enonchong, « Harmonization of Business Law in Africa: Is Article 42 of the OHADA Treaty a Problem? » (2007) 51(1) *Journal of African Law* 95; Martha Tumnde, « Harmonization of Business Law in Cameroon: Issues, Challenges and Prospects » (2010) 25 *Tulane European and Civil Law Forum* 119.

¹⁶ *Akiangan Fombin Sebastian c/ Foto Joseph & Others*, suit n° HCK/3/96 du 6 janvier 2000 (non publié).

¹⁷ Voir l'article 42 du Traité OHADA.

¹⁸ La Division de la Cour suprême chargée de la *common law* a confirmé l'application du Traité OHADA dans les régions anglophones. Voir *Texaco Cameroun S.A. c/ Peter Ngu*, (2020) 10 *SOWEMAC Law Report* 24.

¹⁹ Loi n° 2005/007 du 27 juillet 2005 modifiée par la Loi n° 2006/008 du 14 juillet 2006 portant Code de procédure pénale.

manifestants un usage disproportionné de la force, déployant les forces de sécurité pour les disperser et arrêtant arbitrairement certains des avocats présents. La situation dégénéra rapidement pour devenir violente, ravivant les appels à la sécession des régions anglophones, un danger qui planait depuis la réunification peu satisfaisante des deux territoires camerounais en 1961. Suite aux appels en faveur d'un règlement inclusif et pacifique, un dialogue national fut organisé entre septembre et octobre 2019 par le Premier ministre, sur instructions du Président Paul Biya. Ce processus a été sévèrement critiqué car, entre autres faiblesses, il n'était pas inclusif et son ordre du jour préétabli empêchait les représentants des régions anglophones d'énoncer librement leurs préférences en matière d'administration territoriale des régions. L'ordre du jour du dialogue national évitait très clairement les questions telles que le fédéralisme. Parmi les recommandations qui en ressortirent figuraient l'octroi d'un statut spécial aux régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, ainsi que l'adoption de mesures de nature à garantir l'égalité de l'anglais et du français dans tous les domaines de la vie du pays et à renforcer l'autonomie des autorités locales décentralisées²⁰. En décembre 2019, en l'absence de consultations à grande échelle ou de contribution des régions anglophones, le Parlement a adopté le Code général des collectivités territoriales décentralisées qui établissait, entre autres, un statut d'autonomie spéciale pour les deux régions anglophones.²¹

Autonomie spéciale et pouvoir judiciaire

Le Code général des collectivités territoriales décentralisées est le principal instrument juridique régissant la décentralisation au Cameroun. Il confère aux collectivités territoriales décentralisées de dix régions du Cameroun un certain nombre de compétences dans les domaines du développement économique, de la santé et du développement social, de l'éducation, des sports et du développement culturel.²² En termes de structure organisationnelle, les régions se composent d'un Conseil régional (organe délibérant) et d'un Président du Conseil régional (organe exécutif) qui sont ensemble responsables de l'administration des régions.²³ Le Code général prévoit des dispenses spéciales à l'intention des régions anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest afin de tenir compte de leurs « spécificités ».

Le cadre normatif d'un statut d'autonomie spéciale

Le cadre normatif du statut d'autonomie spéciale des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest repose sur l'article 62(2) de la Constitution qui dispose que :

« Sans préjudice des dispositions prévues au présent titre, la loi peut tenir compte des spécificités de certaines régions dans leur organisation et leur fonctionnement. »

Cette disposition est confirmée dans l'article 327(1) du Code général des collectivités territoriales décentralisées qui mentionne le fait que le statut spécial a été établi conformément à l'article 62 de la Constitution. Le statut spécial a été élaboré à la lumière de la Constitution afin de tenir compte des spécificités des Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, en particulier s'agissant de leur différence linguistique, de leur système éducatif anglo-saxon, et de leur héritage de la *Common Law*. Ainsi, l'article 3(1) du Code général dispose que :

« Les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest bénéficient d'un statut spécial fondé sur leur spécificité linguistique et leur héritage historique. »

En ce qui concerne plus précisément le système juridique, la loi prévoit que le statut spécial se traduit également par « le respect des particularités du système éducatif anglophone, et la prise en compte

²⁰ Enonchong, *The Constitution and Governance*, 186.

²¹ Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

²² Code général des collectivités territoriales décentralisées, art. 267-273.

²³ Code général des collectivités territoriales décentralisées, art. 274.

des spécificités du système judiciaire anglo-saxon basé sur la *Common Law* ». ²⁴ En outre, les régions anglophones peuvent être consultées sur les questions liées à l'élaboration de politiques publiques de la justice dans le sous-système de la *Common Law*. ²⁵

Au-delà de ces précisions, le Code général ne prévoit aucune dévolution des pouvoirs judiciaires. Comme dans d'autres régions, les régions anglophones jouissent de compétences définies dans les domaines du développement économique, de la santé et du développement social, de l'éducation, des sports, et du développement culturel. Elles n'ont cependant aucun pouvoir de créer des juridictions locales, pas plus que de recruter et de former les juges et le reste du personnel judiciaire.

Ces questions restent réglementées au niveau national. La situation est brièvement décrite dans la section qui suit.

Structure du pouvoir judiciaire national

La Loi portant organisation judiciaire est le texte de loi qui réglemente les tribunaux et le pouvoir judiciaire. ²⁶ Son article 3 dispose que l'organisation judiciaire comprend :

- la Cour suprême ;
- les Cours d'appel ;
- le Tribunal criminel spécial ;
- les juridictions inférieures en matière de contentieux administratif ;
- les juridictions inférieures des comptes ;
- les tribunaux militaires ;
- les tribunaux de grande instance ;
- les tribunaux de première instance ;
- les juridictions de droit traditionnel.

Les juridictions inférieures sont représentées au niveau régional et infra-régional (sous-divisions administratives) et jouissent de compétences *ratione materiae* relativement vastes. ²⁷ Le Code pénal et les conventions internationales ratifiées par le Cameroun imposent ici une restriction en ce qui concerne les infractions de détournement de deniers publics et les infractions connexes lorsque le préjudice dépasse les 50 millions de francs CFA. C'est le Tribunal criminel spécial situé à Yaoundé qui est alors compétent ²⁸. La Cour suprême est la plus haute juridiction en matière judiciaire et a son siège

²⁴ Code général des collectivités territoriales décentralisées, art. 3(3).

²⁵ Code général des collectivités territoriales décentralisées, art. 328(2). Voir aussi Enonchong, *The Constitution and Governance* (n..) 189.

²⁶ Loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation du pouvoir judiciaire modifiée par la Loi n° 2011/027 du 14 décembre 2011.

²⁷ Les juridictions de droit traditionnel jouissent cependant de compétences *ratione materiae* très limitées, en particulier en matière de mariage traditionnel, de divorce, de garde, de succession et d'héritage, appliquant les coutumes et les traditions locales des districts dans lesquels elles exercent. Voir Enonchong, *The Constitution and Governance*, 115.

²⁸ Loi n° 2011/28 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial, modifiée par la Loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012, art. 1 & 2.

dans la capitale, Yaoundé²⁹. Elle est compétente en dernier ressort s'agissant des questions tranchées par les cours d'appel régionales, dans quelque région qu'elles se trouvent.³⁰

S'agissant du statut d'autonomie spéciale, cela signifie que les affaires jugées dans les deux régions jouissant d'une autonomie spéciale peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour suprême à partir de leurs cours d'appel respective. Ce principe s'applique à toutes les régions, mais le problème pour les régions jouissant d'une autonomie spéciale tient au fait qu'elles appliquent la *Common Law*, alors que la Cour suprême pratique le droit civil. Ceci a toujours posé de nombreux problèmes, y compris d'un point de vue linguistique puisque la langue de la Cour suprême est, dans la pratique, le français. Les affaires jugées dans les régions anglophones le sont naturellement en anglais. Outre le problème de la langue, se posent également des problèmes de principes juridiques, de pratiques, et de procédures qui divergent dans les deux systèmes. Les conflits de lois sont donc inévitables en cas de doute quant au système à appliquer dans une affaire donnée.

Certaines des questions soulevées ci-dessus furent à l'origine des griefs formulés par les avocats anglophones qui débouchèrent sur le conflit socio-politique de 2016. Les retombées du conflit poussèrent le gouvernement à modifier la structure organisationnelle de la Cour suprême au travers d'un amendement à la Loi relative à la Cour suprême.³¹ La Cour suprême compte à présent une Section de *Common Law* qui connaît des pourvois dans les matières relevant de la *Common Law*. L'article 37-1 de la Loi relative à la Cour suprême (telle que modifiée) dispose que

« La Section de *Common Law* est compétente pour connaître, dans les matières relevant de la *Common Law*, des pourvois formés contre :

- les jugements rendus en premier et dernier ressort par les tribunaux ;
- les arrêts rendus par les cours d'appel. »

Cette structure a été présentée par le ministre de la Justice comme une mesure visant à tenir compte des domaines de la loi n'ayant pas encore été harmonisés³². Cette mesure permet jusqu'à un certain point de tenir compte à la Cour suprême de la tradition juridique des régions autonomes. Qui plus est, elle tient compte de la formation et de la culture juridique des juges nommés à la Section de *Common Law*. L'article 11(3) de la loi dispose que les magistrats désignés à la Section de *Common Law* doivent être de culture juridique anglo-saxonne. Trois questions au moins se posent cependant ici.

Premièrement, il convient de noter que les dispositions concernant la Section de *Common Law* ne relèvent pas du statut d'autonomie spéciale. Les régions anglophones n'ont aucune compétence sur cette institution. Les appels des arrêts des cours d'appel de ces régions sont toujours renvoyés à la Cour suprême, en d'autres termes c'est toujours le centre qui statue sur les questions concernant les régions. Dans ce domaine, on peut difficilement la considérer comme représentative du statut d'autonomie spéciale des régions anglophones.

Deuxièmement, la compétence *ratione materiae* de la Section de *Common Law* n'est pas claire. Les dispositions législatives connexes pertinentes ne définissent pas précisément les matières dont on

²⁹ Constitution du Cameroun, 1996, art. 38(1); Loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême (loi relative à la Cour suprême), art. 3.

³⁰ Il convient de noter qu'il existe un Conseil constitutionnel qui statue sur les questions touchant à l'interprétation de la constitution, à la constitutionnalité des lois et aux règlements intérieurs du parlement. Il veille aussi à la régularité de l'élection présidentielle et des élections parlementaires. Cette institution existe en dehors du pouvoir judiciaire ordinaire.

³¹ Loi n° 2017/014 du 12 juillet 2017 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême.

³² Voir les considérations formulées plus haut indiquant que certains domaines de la loi du Cameroun ont été harmonisés, ce qui permet leur application sur l'ensemble du territoire national sans distinction quant à la tradition juridique en vigueur dans la région.

estime qu'elles relèvent de la *Common Law* et de la compétence de la Section de *Common Law*. C'est important car la Cour suprême compte d'autres sections dotées de compétences particulières, ce qui exige une certaine clarté quant à la compétence *ratione materiae* de la Section de *Common Law*. Faute de clarté, les affaires pourraient être renvoyées à tort vers les autres juridictions, ce qui nuirait à la Section de *Common Law*. Étant donné que la Section de *Common Law* est relativement nouvelle, on peut peut-être présumer que la compétence *ratione materiae* sera progressivement définie par la jurisprudence.

Troisièmement, la législation pertinente ne traite pas du règlement des conflits de lois et laisse sans réponse des questions tout à fait pertinentes. À titre d'exemple, la doctrine *stare decisis*³³ qui ne s'applique qu'en *Common Law* exige des tribunaux qu'ils appliquent les règles ou les principes énoncés dans de précédentes décisions de justice. La Section de *Common Law* relève de la structure de la Cour suprême qui n'applique pas cette doctrine. Étant donné qu'il existe déjà une jurisprudence de la Cour suprême dans de nombreux domaines dans lesquels la Section de *Common Law* est compétente, comment la doctrine de *stare decisis* s'appliquerait-elle ici et s'appliquerait-elle seulement ? Ces questions pourraient partiellement trouver réponse dans l'article 35(1) de la Loi relative à la Cour suprême qui dispose que la décision de la Cour suprême s'impose aux juridictions inférieures lorsque la décision a été prise par une formation de sections réunies d'une chambre ou en chambres réunies de la Cour suprême. La question qui reste donc en souffrance est celle de l'application de *stare decisis* au sein de la Section de *Common Law* lorsqu'une décision n'a pas été prise par une formation de sections réunies.

Statut des juges et formation

Au Cameroun, le statut des juges est réglementé par la Constitution et des instruments législatifs. La Constitution dispose que « le pouvoir judiciaire [...] est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif » et que « le Président de la République est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire³⁴. » Autre garantie d'indépendance, les juges sont tenus de rendre la justice dans le respect de la loi et selon leur conscience³⁵. En outre, les décisions judiciaires doivent être rédigées et motivées en fait et en droit³⁶. Dans le cadre de sa mission vis-à-vis du pouvoir judiciaire, le Président est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature qui formule des recommandations non contraignantes à l'adresse du Président sur les nominations, les promotions et les sanctions disciplinaires concernant les magistrats³⁷. Cette institution est controversée en partie parce que son rôle est purement consultatif, ainsi que du fait de sa composition : le principal problème tient au fait qu'elle est dominée par le pouvoir exécutif et en particulier par le Président et le ministre de la Justice qui sont, respectivement, Président et Vice-président du Conseil supérieur de la magistrature. La situation a ceci d'ironique que le Conseil supérieur de la magistrature est censé fournir au Président un avis consultatif sur les mesures à prendre en lien avec la carrière des magistrats. Dans la pratique, le Président se conseille lui-même sur les mesures à prendre en lien avec la question importante de l'évolution de la carrière d'un magistrat. Étant donné cet aménagement institutionnel intrinsèquement problématique, dans la pratique le pouvoir judiciaire manque d'indépendance tant au plan individuel qu'institutionnel. Au plan institutionnel, le pouvoir judiciaire est lié au ministère de la Justice qui est un organe exécutif. Les magistrats dépendent du ministère de la Justice, qui au travers du Conseil supérieur de la magistrature, réglemente leur carrière. Cet aménagement de tradition essentiellement civiliste facilite la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif en dépit des garanties constitutionnelles d'indépendance judiciaire. La situation hypothèque inévitablement la

³³ *Stare decisis* signifie en latin « rester sur la décision ». En bref, il s'agit de la doctrine du précédent. Les juridictions invoquent la *stare decisis* lorsqu'une question a déjà été renvoyée à une juridiction et qu'une décision a été rendue.

³⁴ Constitution du Cameroun, 1996, arts. 37(2) et 37(3).

³⁵ Constitution du Cameroun, 1996, arts. 37(2).

³⁶ Loi portant organisation judiciaire, art. 6(4), art. 7.

³⁷ Constitution du Cameroun, art. 37(3).

primauté du droit et le respect des droits humains, le pouvoir judiciaire ayant toujours plus de difficultés à faire en sorte que les membres de l'exécutif répondent de leurs actes.

Le statut des juges est inspiré du système de droit civil français dans lequel la magistrature est une magistrature de carrière. Il est réglementé au niveau national, ce qui fait que les régions autonomes n'ont aucune possibilité de réglementer le statut des juges. Les juges sont nommés au terme de deux années de formation à l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM), section magistrature. Au terme de leur formation, ils sont nommés par le Président de la République avec le concours du Conseil supérieur de la magistrature et jouissent d'un mandat d'une durée indéterminée allant jusqu'à leur retraite. Ils peuvent être nommés juges, procureurs, juges d'instruction ou auprès du ministère de la Justice. Au cours de leur carrière, ils peuvent être nommés pour siéger dans des tribunaux de régions géographiques différentes, indépendamment de leur formation. Avant que n'éclate le conflit socio-politique de 2016, la formation au sein de l'ENAM ne tenait pas compte des traditions juridiques différentes. La formation se fondait sur le droit civil alors qu'au terme de leur formation les juges pouvaient être appelés à siéger même dans des juridictions de *Common Law*. La crise a entraîné l'introduction d'une Section *Common Law* à l'ENAM afin d'offrir aux juges et au personnel judiciaire une formation à la tradition judiciaire de la *Common Law*. Il reste néanmoins que, parce que le statut des juges demeure réglementé au niveau central, les juges de formation civiliste peuvent toujours être nommés pour siéger dans des régions tournées vers la *Common Law* et inversement. La dévolution au travers du statut d'autonomie spéciale n'a pas réglé le problème, en partie parce qu'aucun pouvoir judiciaire n'a été dévolu aux régions.

L'Initiative marocaine et le pouvoir judiciaire

Tout comme au Cameroun, le pouvoir judiciaire marocain est constitutionnellement indépendant, bien qu'au Maroc les dispositions semblent plus robustes qu'au Cameroun. La Constitution du Maroc garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif et dispose que le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire³⁸. Les magistrats du siège sont inamovibles, ce qui signifie que leur indépendance est préservée³⁹. Qui plus est, la Constitution proscriit toute intervention dans les affaires soumises à la justice et interdit aux juges de recevoir injonctions, instructions, ou d'être soumis à une quelconque pression dans leur fonction judiciaire⁴⁰. Les magistrats jouissent aussi de la liberté d'expression, en compatibilité avec leur devoir de réserve et l'éthique judiciaire⁴¹. Pour protéger leur indépendance, les juges peuvent saisir le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire chaque fois qu'ils estiment que leur indépendance est menacée⁴². Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire veille à l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leur indépendance, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline. L'autonomie financière et administrative de cette institution est garantie⁴³. Ces arrangements peuvent potentiellement asseoir l'indépendance judiciaire plus que ne le prévoyait la précédente Constitution marocaine de 1996. Il n'en demeure pas moins que ces arrangements doivent être interprétés avec prudence car d'autres domaines pourraient être renforcés afin d'accroître encore l'indépendance judiciaire. À titre d'exemple, les mécanismes disciplinaires applicables aux magistrats pourraient être plus transparents et objectifs.

S'agissant de la proposition d'autonomie spéciale, l'Initiative marocaine prévoit une dévolution des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Étant donné que la dévolution des pouvoirs judiciaires dans les régions autonomes n'est pas encore monnaie courante, l'Initiative marocaine semble aller dans la

³⁸ Constitution du Maroc, 2011, art. 107.

³⁹ Ibid, art. 108.

⁴⁰ Ibid, art. 109.

⁴¹ Ibid, art. 111.

⁴² Ibid, art. 109.

⁴³ Ibid, art. 113.

bonne direction en créant sur ce plan un précédent. Certaines des dispositions pertinentes en ce qui concerne le pouvoir judiciaire sont citées ci-dessous.

Article 22. « Des juridictions peuvent être créées par le Parlement régional afin de statuer sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes compétents de la Région autonome du Sahara. Leurs décisions seront rendues, en toute indépendance, au nom du Roi. »

Article 23. « Le Tribunal Régional Supérieur, la plus haute juridiction dans la Région autonome du Sahara, statue en dernier ressort, sur l'interprétation de la loi de la région, sans préjudice des compétences de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel du Royaume. »

Article 24. « Les lois, les règlements et les décisions de justice émanant des organes de la Région autonome du Sahara doivent être conformes au Statut d'autonomie de ladite Région et à la Constitution du Royaume. »

Statut d'autonomie spéciale au Cameroun et enseignements pour l'Initiative marocaine

Il est communément admis qu'aucun conflit ne ressemble à un autre, et il en va de même des conflits portant sur l'autodétermination. Les expériences du Cameroun et du Maroc divergent peut-être à bien des égards mais, en dépit de leurs divergences, elles ont en commun un problème persistant : élaborer une structure adéquate pour l'autodétermination des régions agitées – au Cameroun, les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, et au Maroc, la région du Sahara. Parce que le Cameroun s'est déjà attelé à élaborer un statut spécial pour les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, son expérience est riche en enseignements utiles susceptibles d'éclairer l'évolution future de l'Initiative marocaine. À cet égard, les considérations ci-après méritent d'être relevées.

- **La portée du pouvoir judiciaire à l'échelle régionale devrait être clairement énoncée** et définie avec précision y compris sur le point des compétences *ratione materiae* (commerce, droit privé, pénal, etc.).
- **Établir clairement qui a le pouvoir de statuer en dernier ressort.** L'autonomie spéciale au Cameroun ne tenait pas sérieusement compte de la structure judiciaire en vigueur sur le maintien de la *Common Law* et, en particulier, de la façon dont le pouvoir de statuer en dernier ressort de la Cour suprême pourrait affecter l'évolution de la *Common Law*. Il n'existe pas au Maroc de double tradition juridique, ce problème ne se pose donc pas. L'observation qui pourrait s'avérer ici la plus importante est que l'Initiative marocaine devrait tenir compte de la structure du pouvoir judiciaire et de la façon dont il s'exerce actuellement dans la région du Sahara et dans le reste du pays. Le dispositif de dévolution devrait s'efforcer de refléter aussi fidèlement que possible les préférences de la région du Sahara, en particulier lorsqu'il s'agit de compétences permettant de régler dans la pratique le pouvoir judiciaire au niveau de la région. En d'autres termes, les questions telles que la forme du dispositif d'appel, la question de savoir si les décisions du Tribunal régional supérieur sur l'interprétation de la législation adoptée par le Parlement de la région sont ou non définitives; si les décisions du Tribunal régional supérieur peuvent ou non être inversées par la Cour suprême du Royaume et/ou le Conseil constitutionnel; quid des compétences des éventuelles juridictions créées par les Parlements régionaux, pourraient-elles statuer en cas de différend en rapport avec les lois adoptées par les organes nationaux compétents ?
- L'autonomie spéciale au Cameroun ne prévoit aucun mécanisme de règlement des conflits de lois, en dépit des conflits potentiels évoqués plus haut en lien avec les différentes traditions juridiques et leur application devant les tribunaux, notamment par la Cour suprême. Là encore, il n'existe aucun parallèle avec l'Initiative marocaine. En revanche, nous ne saurions sous-estimer le risque de conflit de compétences. Étant donné que l'Initiative marocaine envisage de confier des compétences judiciaires à la région, **il serait judicieux d'établir avec précision un cadre normatif**

et une procédure de règlement des potentiels conflits de compétence avec les institutions judiciaires nationales.

- **Des dispositions devraient être prises en lien avec la formation et la nomination des membres du pouvoir judiciaire** au diapason de l'autonomie proposée pour la région du Sahara. Il s'agit d'une considération particulièrement importante car l'Initiative marocaine envisage la création de juridictions régionales par le Parlement national. La question de savoir à quel échelon administratif ces juridictions régionales seront créées est inévitable. Cette question est inextricablement liée au mode de formation du personnel judiciaire, à savoir au sein d'une structure régionale distincte ou au sein d'établissements nationaux existants prévus dans la Constitution et les instruments législatifs. Au Cameroun, le pouvoir judiciaire demeure très centralisé, ce qui reste un problème à la lumière des différents processus de formation judiciaire propres au système de droit civil et au système de *Common Law*. Le fait que le système soit centralisé signifie que le seul élément de la *Common Law* entrant dans la nomination des magistrats parmi les avocats chevronnés et réputés du Barreau ne peut être appliqué dans les régions jouissant d'une autonomie spéciale. Pour que la dévolution du pouvoir judiciaire soit aboutie, il aurait fallu un amendement constitutionnel. Cet amendement aurait été nécessaire afin de restructurer les pouvoirs gouvernementaux de manière à garantir une dévolution adéquate du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Même en l'absence d'un amendement constitutionnel, un texte de loi pourrait être consacré aux régions jouissant d'une autonomie spéciale qui définisse par le menu les pouvoirs qui leur sont conférés, en particulier en ce qui concerne leur tradition judiciaire unique.
- **Mettre continuellement l'accent sur des consultations inclusives.** Le statut spécial du Cameroun ne découle pas d'un processus inclusif particulier. Nul n'a été associé à la rédaction du texte de loi, les premières versions du texte n'ont pas été diffusées pour commentaires, aucune commission sur l'éducation civique n'a été constituée, pas plus qu'une commission ad hoc sur le droit afin d'étudier la proposition ou de rédiger une proposition. Au lieu de cela, c'est le gouvernement qui a, à la hâte, pris l'initiative juste après le Dialogue national et l'a soumise au Parlement. Le texte fut facilement adopté, le parti au pouvoir, le Mouvement démocratique populaire camerounais, étant en supériorité numérique avec 152 des 180 sièges à l'Assemblée nationale. L'opposition politique et certains membres du parti au pouvoir ont, contre toute attente, critiqué le projet de loi lorsqu'il fut présenté au Parlement, sans pouvoir empêcher son adoption. Faute de consultations et étant donné les failles évoquées plus haut, l'autonomie spéciale n'a pas été appréciée à sa juste valeur par les populations de ces régions et les combattants sécessionnistes armés l'ont tout bonnement rejetée. L'expérience du Cameroun montre donc que les tenants de l'Initiative marocaine doivent continuer d'appliquer une approche inclusive reconnaissant et respectant les différences.