

## Vers une annulation des élections municipales à la suite de l'annulation partielle des élections législatives dans les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest ? :

### L'influence des décisions du Conseil constitutionnel sur le juge administratif dans le cadre d'un scrutin couplé

Buea, le 8 mars 2020

Par

**Dr. Eric-Adol Gatsi Tazo**, Spécialiste en droit et contentieux électoral, droit public, et droit communautaire, et **Me. Paul Nana Simo**, Spécialiste en droit constitutionnel, public, et international.

---

Dans le cadre du contentieux post-électoral des élections législatives du 9 février 2020, le Conseil constitutionnel a, en date du 25 février 2020, rendu une décision historique en annulant les opérations électorales dans onze (11) circonscriptions, à savoir dix (10) dans le Nord-ouest (Bui Sud, Bui Centre, Bui Ouest, Menchum Nord, Menchum Sud, Mezam Sud, Mezam Centre, Mezam Nord, Momo Est, et Momo Ouest) et une (01) dans le Sud-ouest (Lébialem). Ces circonscriptions représentent 13 sièges sur les 35 que comptent ces deux régions, dont 12 sur 20 pour le Nord-ouest et 01 sur 15 pour le Sud-ouest. Il convient de rappeler qu'au total sur le plan national, 40 requêtes avaient été déposées en vue de l'annulation totale ou partielle ou le recomptage des voix. Les 29 autres ont été rejetées soit sur la forme ou sur le fond.

Si ce n'est pas la première fois qu'une élection est annulée dans le cadre des élections législatives, cette annulation par le Conseil constitutionnel **revêt un caractère particulier en raison du contexte de ces annulations qui concernent les deux régions en proie à une violente et sanglante crise** depuis plus de trois ans, que sont le Nord-ouest et le Sud-ouest. Par ces annulations, le Conseil constitutionnel reconnaît implicitement la difficulté à tenir des élections crédibles dans un contexte de crise sécuritaire aussi violent et conforte une opinion bien ancrée dans la société camerounaise qui voulait que les élections ne puissent se tenir dans ces régions, que lorsque les conditions sécuritaires le permettraient véritablement.

#### **Cadre conceptuel de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel sur le juge administratif statuant en matière électorale**

D'un point de vue purement juridique, on ne peut manquer de se questionner sur le sort des élections municipales dans ces mêmes régions compte tenu des liens de

connexité qui lie ces deux élections, car faut-il le rappeler, il s'est agi, le 9 février 2020, d'élections législatives et municipales couplées. Il est dès lors raisonnable de s'attendre à ce que l'annulation par le Conseil constitutionnel des élections législatives dans ces circonscriptions influence le cours et l'issue du contentieux des élections municipales en cours dans ces mêmes régions devant le juge administratif.

Ce questionnement renvoie à une problématique plus large de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel qui semble être réglée par les textes au rang desquels la Constitution. L'article 50(1) de la Constitution dispose en effet : « 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** ». Et l'article 15(4) de la loi de n° 2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel de renchérir à propos de ses décisions: « Elles doivent être exécutées sans délai ». Pour reprendre les termes du Professeur Alain Didier OLINGA, ces décisions sont « définitives, irrévocables et intangibles ».

### Quelle autorité ?

Aussi péremptoire que ces dispositions puissent être, il n'en demeure pas moins vrai que cette autorité de la chose jugée pose le problème de son application pratique, c'est-à-dire de sa transposition dans les faits. (Par le principe de l'autorité de la chose jugée, un jugement qui est entré en force, lie les parties et tous les tribunaux, et les empêche de trancher à nouveau sur le même objet du litige). En particulier, la nature et la portée mêmes de l'autorité affirmée des décisions du Conseil constitutionnel sur les autorités judiciaires est discutée. Pour certains auteurs, non seulement l'autorité de la chose jugée doit être accordée à la fois aux motifs et au dispositif de la décision, mais aussi, l'article 50(1) de la Constitution précité **pose le principe d'une autorité erga omnes, c'est-à-dire à l'égard de tous**.

Pour d'autres, en revanche, l'autorité de la chose jugée ne peut être attachée qu'au dispositif, mais surtout ne s'applique qu'aux parties au procès. Pour cette seconde tendance doctrinale, loin d'une obligation absolue des autorités judiciaires de suivre les décisions du Conseil constitutionnel, celles-ci ne constituent en réalité qu'une **source d'inspiration volontaire** pour lesdites autorités judiciaires. C'est pourquoi les auteurs s'inscrivant dans ce sillage préfèrent à l'expression d'autorité de la chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel sur les autorités judiciaires, **celle d'autorité de « la chose interprétée »** (M. Disant) **ou encore d'« autorité seulement « persuasive »** (Jacques Arrighi de Casanova).

## Moins qu'une autorité, une influence

Cette qualification se justifierait par une double raison. D'une part, les autorités judiciaires ne sont pas les destinataires des décisions du Conseil constitutionnel, pas plus qu'elles ne sont sous son autorité hiérarchique. En effet, **comme en France et dans la plus part des États francophones d'Afrique, et à l'opposé de l'Italie et de l'Allemagne où le juge constitutionnel est placé au sommet de l'appareil juridictionnel, le Conseil constitutionnel camerounais se situe à côté de l'appareil judiciaire.** D'autre part, il n'existe aucun mécanisme pouvant permettre de s'assurer du respect des décisions du Conseil constitutionnel par les autorités judiciaires, contrairement à la pratique dans les autres Etats. C'est le cas du **recours constitutionnel allemand** ou encore de *l'amparo* espagnol qui donnent le droit aux justiciables de saisir leurs Cours Constitutionnels respectifs, d'une décision juridictionnelle refusant de suivre l'interprétation qu'il en a donnée.

Dans ces conditions, l'autorité de ses décisions sur les instances judiciaires **ne peut se réaliser qu'à travers la volonté de celles-ci qui voudraient se soumettre à ses prises de position.** C'est donc finalement au à ces autorités judiciaires elles-mêmes, qu'il revient d'assurer l'effectivité de l'autorité du Conseil constitutionnel. Celle-ci ne peut s'affirmer qu'à travers un dialogue constructif entre le Conseil constitutionnel et les autorités judiciaires par lesquelles celles-ci reconnaissent en celui-là la qualité d'institution chargée de donner la bonne interprétation à la Constitution.

## Le dialogue constructif entre le Conseil constitutionnel et le juge administratif comme gage de l'autorité des décisions du premier sur le deuxième en matière électorale

En France où la jurisprudence du Conseil constitutionnel est autrement plus abondante qu'au Cameroun, on peut observer une double tendance : d'une part, on dénote de la part du juge administratif une référence à la jurisprudence du Conseil constitutionnel soit de manière explicite, soit de manière implicite et une référence progressivement affirmée de la part du juge judiciaire. Cependant, cette unification est mise en péril par l'autonomie qui caractérise ces juridictions et qui les amène, dans certains cas, à s'écarter de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

## Le précédent jurisprudentiel en la matière

Au Cameroun, la matière électorale a déjà fourni à observer un dialogue entre le Conseil constitutionnel et le juge administratif. En effet, depuis 2002 **le juge administratif, a décidé de donner tout son effet à l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel** par des citations expresses et non des allusions voilées.

## Contentieux des élections municipales de 2002

Dans une décision relevant du contentieux des élections municipales de 2002, le juge motive sa décision d'annulation des opérations électorales pour cause d'inéligibilité, par une décision de la Cour suprême statuant comme Conseil constitutionnel dans laquelle cette dernière avait adopté une position similaire. Il affirme : « attendu que le Conseil constitutionnel, dans son arrêt n° 31/CE du 17 juillet 2002, a décidé que Monsieur Moussa Aboubakary, candidat RDPC aux élections législatives du 30 mai 2002 pour la circonscription électorale de Benoué Ouest, dans la province du Nord condamné plusieurs fois, ne devrait pas être admis à cette compétition », que « le Conseil constitutionnel a, par la suite, ordonné l'annulation des élections législatives du 30 juin 2002 dans circonscription de la Benoué Ouest », avant de conclure « qu'aux termes des dispositions de l'article 50 de la Constitution du 18 janvier 1996, **les décisions du conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et aux juridictions y compris bien évidemment la Chambre administrative** » (CS/CA, jugement n° 83/01-02 du 03 septembre 2002, Président national UNDP, Municipale, CR de Ngong). On retrouvera aussi ce raisonnement dans l'affaire CS/CA, jugement n° 34/01-02 du 03 sept. 2002, RDPC, Municipale, Eséka (annulation des résultats des élections municipales dans la commune d'Eséka suite à l'annulation de l'élection législative dans la circonscription de la Benoué-Ouest pour le même motif de l'inéligibilité du candidat déclaré élu).

Plus significatif encore, le jugement n° 107/CE/01-02 du 5 septembre 2002, Prince Ekale Mukete (CPDM), Council, Kumba Urban s'analyse comme **un précédent jurisprudentiel dans les régions anglophones**. En l'espèce, pour justifier l'annulation des résultats dans la Commune rurale de Kumba, **le juge administratif évoque le jugement n° 57/CE du 17 juillet 2002 par laquelle le Conseil constitutionnel annula l'élection législative dans la Circonscription électorale de Kumba Central** (qui comprend la commune sus-indiquée), pour des mêmes faits de violence lors de l'élection. Le juge administratif affirma : « à la suite des élections législatives et municipales couplées du 30 juin 2002, le Conseil constitutionnel, dont les décisions s'imposent à toutes les autorités judiciaires en vertu de l'article 50 de la Constitution du 18 janvier 1996 de la République du Cameroun, a, par jugement n° 57/CE du 17 juillet 2002 et pour les mêmes raisons que ci-dessus indiquées, annulé les élections législatives de Kumba Central ».

## Contentieux des élections municipales de 2007

Cette déférence aux décisions du Conseil constitutionnel par le juge administratif statuant en matière électorale se poursuivra lors du contentieux des élections couplées de 2007. Dans l'arrêt n° 289/2006-2007/CE du 29 août 2007, Kwemo Pierre c/ Commune de Bafang, relevant du contentieux des élections municipales de 2007, le juge administratif a estimé les irrégularités décriées « **rejoignent les**

**constatations [...] relevées par la Cour suprême statuant comme Conseil constitutionnel dans son arrêt n° 119/CEL du 07 août 2007 par lequel elle a annulé l'élection législative dans la circonscription électorale du Haut-Nkam; attendu en effet que l'article 15 alinéas 2 et 3 de la loi n° 2004/004 du 21 avril 2004 fixant l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel dispose : "les décisions du conseil constitutionnel [...] s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives, militaires et juridictionnelles, ainsi qu'à tout personne physique ou morale" ».**

Dans plusieurs autres affaires, il affirmera que **« la sanction de l'élection législative prononcée par le Conseil constitutionnel au vu des irrégularités relevées dans la commune s'impose à l'élection des conseillers municipaux de ladite commune »** (Jugements n°s 191/06-07/CE, 283/06-07/CE, 288/06-07/CE et 289/06-07/CE du 29 août 2007).

C'est un dialogue spontané, plus conceptuel qu'organique, qui se noue petit à petit entre ces deux juges. Jean-Claude Tcheuwa voit d'un mauvais œil les termes dans lesquels ce dialogue a été posé par le juge administratif. Il dénonce en effet ce copier-coller effectué par le juge administratif, calquant une décision du Conseil constitutionnel prise à l'occasion des élections législatives à un cas différent né à l'occasion des élections municipales dont les enjeux et les comportements des électeurs ne sont pas les mêmes (V. J.-C. Tcheuwa, « Les principes directeurs du contentieux électoral camerounais : à propos de "l'influence significative sur le résultat du scrutin" dans sa mise en œuvre à l'occasion des élections législatives et municipales du 22 juillet 2007 », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 86, 2011, pp. 1-29, pp. 25-27).

S'il est vrai que les élections législatives et municipales comportent des enjeux différents, que bien que couplées les électeurs élisent pour chacune d'elles et qu'il n'est pas impossible que des fraudes affectent une seule de ces deux élections, il est indéniable que les élections couplées se déroulent pour l'essentiel dans les mêmes circonstances. L'électeur vote simultanément pour les deux élections et l'environnement est le même, **ce qui peut justifier le sort commun réservé aux deux scrutins**. Plus encore, le motif commun d'annulation des deux élections justifie amplement ce dialogue entre les deux juges.

### **Le juge administratif dans le cadre du contentieux des élections municipales du 9 février 2020**

Doit-on s'attendre à un comportement similaire de la part du juge administratif auprès duquel ont également été introduits des recours en annulation des élections municipales dans plusieurs circonscriptions ? Comme il a été relevé plus haut, il n'est pas exclu que le contentieux des élections législatives et des élections municipales couplées connaisse des dénouements différents dans les mêmes

espaces géographiques. En effet, **le contentieux des élections législatives est un contentieux centralisé contrairement au contentieux des élections municipales qui est désormais décentralisé au niveau des Tribunaux administratifs à compétence régionale.** Il n'est donc pas certain que les deux contentieux soient menés par les mêmes équipes de conseils et d'avocats, tout comme il n'est pas exclu que les requêtes introduites pour les municipales soient entachées d'un vice de forme ou de procédure et soient finalement sanctionnées par une irrecevabilité.

Néanmoins, outre l'environnement sécuritaire délétère dans lequel les élections couplées se sont déroulées, deux facteurs nous semblent plaider en faveur d'un alignement de la position du juge administratif sur celle du Conseil constitutionnel et ainsi consolider un peu plus le dialogue constructif entamé dès 2002.

### **Un motif d'annulation commun aux deux élections**

Le premier facteur est le motif d'annulation par le conseil constitutionnel, à savoir **le regroupement des bureaux de vote qui devraient normalement être éparpillés, en un seul endroit.** En l'espèce, le Conseil constitutionnel a décidé que **ce regroupement des bureaux de vote a rendu leur localisation difficile et ainsi altéré le droit de vote des électeurs.** Compte tenu du caractère couplé de ces élections, les bureaux de vote créés servent à la fois pour les deux élections. Si le fait de les avoir regroupés constitue une irrégularité ayant entaché la sincérité du scrutin législatif, il n'y a aucune raison que tel n'en soit pas le cas pour le scrutin municipal. Autrement dit, **ce facteur commun qui tient objectivement pour les deux élections, peut valablement constituer le motif d'alignement de la position du juge administratif sur celle du Conseil constitutionnel.**

Certes, une autre interprétation peut être donnée à la création des bureaux au même endroit. A l'audience du Conseil Constitutionnel, le représentant d'Elections Cameroun (ELECAM) a estimé que les bureaux de vote n'avaient pas été « regroupés », mais avaient été « créés » par le Directeur Général des élections à qui la loi donne ce pouvoir et qui jouit en la matière d'une discrétion. S'il n'est pas exclu que le juge administratif épouse ce raisonnement, il serait souhaitable **qu'il s'aligne à l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel et sanctionne l'obstruction du droit de vote des électeurs par cette attitude du Directeur général des élections.**

### **La supériorité hiérarchique de la juridiction auteur de la jurisprudence en la matière**

Le second facteur est relatif à la hiérarchie du pouvoir judiciaire, en ce sens que le dialogue suscité entre le Conseil constitutionnel et le juge administratif a été initié à l'époque où, en l'absence des Tribunaux administratifs qui n'étaient pas encore

mis en place, quoi qu'étant déjà créés par le texte constitutionnel de 1996, **l'ensemble du contentieux qui devait leur être dévolue était assuré par la Cour suprême**, à savoir la Chambre administrative en premier ressort et l'Assemblée plénière en appel et dernier ressort. Bien que la tradition juridique écrite qui caractérise le Droit civil dans lequel le droit administratif camerounais s'inscrit, ne consacre pas le principe du *binding precedent* (principe du respect obligatoire par le juge des positions émises par les décisions judiciaires antérieures) appliqué dans le système de la Common Law, la hiérarchie entre la juridiction auteur des décisions passées c'est-à-dire la Cour suprême et celles devant rendre les décisions à venir à savoir les Tribunaux administratifs, **plaide en faveur du respect par ceux-ci de l'impulsion du dialogue donnée par celle-là.**

Sous réserves des considérations formelles et procédurales qui peuvent conduire à l'irrecevabilité des requêtes, **on peut estimer qu'en l'état actuel du droit électoral camerounais, les élections municipales des communes correspondant aux circonscriptions dans lesquelles l'élection législative a été annulée par le Conseil constitutionnel, soient également annulées.**

Selon l'article 194(3) du code électoral camerounais, le juge administratif dispose d'un délai de quarante (40) jours à compter de sa saisine, pour rendre sa décision en matière de contentieux des élections municipales. On verra alors s'il a décidé de s'aligner sur ou de se démarquer des positions du Conseil constitutionnel, et ainsi rompre avec la jurisprudence entamée par son illustre prédécesseur.

Dans notre analyse, l'influence des décisions du Conseil constitutionnel sur les autorités judiciaires en matière électorale, dont le dialogue constructif entre ces deux instances a commencé à poser les bases, est plus que louable. Elle assure **la sécurité juridique et de ce fait barre la voie à l'insécurité juridique** qui pourrait découler des décisions discordantes des juges différents sur les mêmes faits. Par-delà toute chose, elle permet au Conseil constitutionnel, instance centrale qui règle le contentieux sur les plus hautes élections, d'assurer **l'unification du droit électoral** en faisant de ses décisions, des guides à suivre par les instances judiciaires.

### **Contact Principal pour ce Papier :**

Dr Eric-Adol T. Gatsi,

Buea, Cameroon

Email: ericktazo@yahoo.fr

Tel : +237 6 7504 9846 / +237 6 9647 2427