

# LIBRES PROPOS SUR LE SENAT EN DROIT CONSTITUTIONNEL CAMEROUNAIS

*Par*

**Jean-Calvin ABA'A OYONO**

*Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques*

*Université de Yaoundé II-SOA (Cameroun)*

La configuration organique et matérielle des parlements dans le monde contemporain semble converger vers ce qu'il est convenu d'appeler le feuilleton doctrinal. Le débat portant sur l'institution et les trajectoires sénatoriales rythme manifestement cette triple séquence temporelle qui se résume en une interrogation fondamentale : une seconde chambre pour quoi faire ? Les risques inhérents à un tel modèle institutionnel ne nourrissent-ils pas la réflexion en termes de trompe-l'œil et de porte à faux qui aboutit à un bicamérisme de façade ?

Toujours est-il que dans le registre du droit constitutionnel français, qui reste et demeure une image référentielle quoi qu'on en dise, Maurice DUVERGER commence, dès 1980, à se poser la question de savoir si « *le parlement doit ... être composé d'une seule chambre ou de plusieurs* »<sup>1</sup>. L'utilité de la seconde chambre sénatoriale, parallèlement à la traditionnelle Assemblée Nationale, divise la doctrine dès lors que DE BAEQUE présente le bicaméralisme comme l'un des échecs les plus retentissants de la pratique contemporaine<sup>2</sup> alors que Patrice GELARD s'y fait une idée plus reluisante, en affirmant que la seconde chambre du parlement « *est à la démocratie ce que la cour constitutionnelle est à l'Etat de droit* »<sup>3</sup>.

---

1

-Institutions politiques et Droit constitutionnel, PUF, Paris, 1980, p.163.

2

-Une histoire de la démocratie en Europe, Ed. Le monde, Paris, 1991, p.35.

3

La restauration institutionnelle dont a fait l'objet le parlement en Afrique noire d'expression française et davantage la méconnaissance du Sénat ou de ses fonctions dans les Etats où l'institution politique est d'apparition récente a servi, ensuite, de prétexte pour tropicaliser le débat tout aussi controversé. Kossi SOMALI n'en dit pas moins lorsqu'il renchérit que « *les jugements sur l'institution parlementaire dans les Etats d'Afrique, notamment ceux d'Afrique noire francophone restent partagés* »<sup>4</sup>. Si l'auteur campe sur l'aspect purement descriptif lié à la réorganisation du parlement<sup>5</sup>, d'autres, à l'opposé, prennent visiblement position dans le sens de la critique négative du droit institutionnel du parlement africain. Sélectivement, tirant argument de ce que l'expansion du régime présidentieliste durant les premières décennies du constitutionnalisme africain a servi la cause de la marginalisation du parlement, oscillant entre fuite devant la fabrique législative et évanescence de la fonction de contrôle politique et budgétaire, Jean GICQUEL pensait que l'institution parlementaire et ses membres se présentaient plutôt comme des « *agents du Président de la République* »<sup>6</sup>. La caractéristique d'institution mineure<sup>7</sup> ou encore celle d'un parlement étouffé par un seul centre du pouvoir exécutif présidentiel<sup>8</sup> ne pourrait donc

---

- « *A quoi peut donc servir une seconde chambre en démocratie ?* », in *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Economica, Paris, 2001, .1 p.46.

4

-Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université de Lille, 2008, p.14.

5

-Ibid., p.159.

6

-« *Le présidentielisme négro-africain. L'exemple camerounais* », in *Le pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, L.G.D.J, Paris, 1977, p.711.

7

-OWONA (J), *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Berger-Levrault, Paris, 1985, p.226.

8

-KAMTO (M), *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme africain*, L.G.D.J, Bibliothèque africaine et malgache, Paris, 1987, p.243.

logiquement, dans les conditions susdécrites, que déteindre sur la peinture déjà dévalorisée du parlement.

La doctrine constitutionnaliste nationale n'est pas, enfin, à la traîne du débat ravivé par la lettre de la Constitution révisée du 18 janvier 1996, si tant est que « *les institutions politiques sont l'objet central, sinon exclusif du droit constitutionnel classique* »<sup>9</sup>. Le Sénat, regardé comme seconde composante du parlement au Cameroun, est certes une assemblée nouvelle dans le paysage des institutions politiques<sup>10</sup>. Mais une fois de plus, elle fait l'objet d'une appréciation contrastée lorsqu'on balaye un regard panoramique sur les pouvoirs publics. Si Marcellin NGUELE ABADA peut incidemment ranger l'institution sénatoriale dans la rubrique de la « *redistribution des pouvoirs* »<sup>11</sup>, Joseph KANKEU, a contrario et aujourd'hui député par la contingence de l'histoire, recherche vainement le poids institutionnel d'un parlement dont fait désormais partie le Sénat<sup>12</sup>. Dans un élan de symphonie doctrinale, le Sénat apparaît encore, successivement et explicitement, comme une « *solution constitutionnelle des conflits politiques* »<sup>13</sup> et est, incidemment, de nature à assurer la requalification du régime politique dans le jeu des contre-pouvoirs, dès l'instant où cette chambre se présente comme une instance de « *réflexion, de dialogue, de modération et de*

---

9

- FAVOREU (L), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 6<sup>ème</sup> Ed., Paris, 2003, p. 524.

10

- MBOME (F-X) et LOGMO MBELEK (A), « *Droit et politique au Cameroun depuis 1982* », *Juridis-périodique*, n°67, 2006, p.58.

11

- « *Ruptures et continuités constitutionnelles en République du Cameroun : réflexion à propos de la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996* », *RADIC*, n°10, 1998, pp. 308- 326.

12

- « *Les missions du parlement camerounais, regard sur une illusion* », *Juridis-périodique*, n°73, pp.42-52.

13

- KEUTCHA TCHAPNGA (C), « *Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire* », *RFDC*, n° 63, 2005, p.461.

*résistances aux tendances hégémoniques d'un homme* »<sup>14</sup>. Dans cette continuité de pensée, certains auteurs estiment que la restructuration du parlement induit une valorisation de l'institution<sup>15</sup>.

Ce point ramassé et forcément sélectif d'avis avisés est-il pour autant de nature à renseigner sur la situation exacte du Sénat national ? L'institution formellement consacrée en 1996 est mise en place et fonctionne seulement depuis mi 2013. Elle est donc nouvelle dans un Etat qui ne fait pas état d'une longue expérience ou tradition du bicaméralisme. Des sociétés politiques d'Afrique francophone n'en n'ont nullement fait cas<sup>16</sup>. La révolution burkinabé du 13 novembre 2014, faut-il le marteler avec insistance, a pour origine profonde le refus catégorique de l'institution sénatoriale ayant cristallisé la tension sociale, bien avant la mise sur orbite des revendications populaires contre le mandat *ad vitam aeternam* de l'ex-président COMPAORE Blaise. Il apparaît dès lors difficile de donner une indication sur le réel poids politique du Sénat au regard de l'ordonnancement constitutionnel, sauf à emprunter les sentiers d'une projection purement théorique qui n'en demeure du reste pas intéressante.

L'aube de la mise en place de l'institution répugne d'ailleurs à rechercher la force espérée du Sénat dans le difficile champ de la lutte des pouvoirs politiques. L'observateur averti a encore présent, en mémoire, l'image émotive du premier président de la haute chambre, glorifiant la personne du Président de la République pour le choix d'investiture porté sur sa « *modeste personne* » alors même que ce statut lui a été conféré au terme d'un choix électoral de ses pairs sénateurs. Cette auto-inféodation à l'exécutif présidentiel dessine naturellement les contours d'une faiblesse institutionnelle qui ne saurait, dans ses conditions,

---

14

-ONDOA (M) , « *La dé-présidentialisation du régime politique camerounais* », RADP, Vol. I, n°1, 2013, pp.121-149.

15

-MONEMBOU (C), *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais. Contribution à l'évolution constitutionnelle*, Thèse de Doctorat P.H.D en Droit Public, Université de Yaoundé II, 2011, pp.259-274 .

16

-A titre d'illustration, un Etat comme le Sénégal, au regard du titre VI de la Constitution adoptée au référendum du 07 janvier 2001, fait de l'Assemblée Nationale l'exclusive instance détentrice de la fonction législative.

exercer la plénitude du rôle de contre-poids. Les pratiques sénatoriales naissantes tendant curieusement à conforter cette idée : l'actualité politique a révélé un Sénat prompt à entretenir des frictions avec la chambre basse, pour des questions subsidiaires de préséance alors même que le bloc idéologique est requis en pareille occurrence si le parlement bicaméral se propose de légiférer efficacement sur le projet de loi présidentiel des finances. De la même manière, c'est encore le Sénat, à l'instar de la susdite Assemblée, qui se mue facilement en caisse de résonance du projet de loi présidentiel contre le terrorisme au moment où la classe politique d'opposition, la société civile ainsi que les citoyens, ici, s'indigent sur le péril qui pèse sur les libertés publiques et, là, s'interroge sur la pertinence de l'activité normative projetée<sup>17</sup>. Que reste-t-il donc à ce Sénat visiblement problématique ? Que peut-on en tirer qui soit de nature à résister à l'analyse ?

Tout dépend de l'angle sous lequel on aborde l'institution parlementaire. Le Sénat n'est tout de même pas une génération spontanée, n'est pas une création ex-nihilo. En esquissant un questionnement de l'esprit et surtout de la lettre constitutionnels, on est susceptible, loin de la controverse classique relative à l'utilité ou à l'opportunité institutionnelle, d'opérer une qualification de la condition juridique de l'organe. Elle traduit ainsi une ambivalence certaine, laquelle permet de scruter le Sénat de façon oscillatoire. Autant la chambre étale toute sa fécondité dans le processus de décentralisation (I), autant on note une myopathie institutionnelle dans l'ordonnement constitutionnel (II).

## **I- LA FECONDITE SENATORIALE DANS LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION**

La bonne gouvernance postule d'une technologie de partage du pouvoir politique entre le classique hypercentre et la périphérie, l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées

---

17

-Des quotidiens indépendants d'informations et d'analyses tels que Mutations, Le Jour, Le Messenger, La Nouvelle Expression, et Emergence, pour ne citer que les plus représentatifs, en ont fait un large écho dans les éditions de la première quinzaine du mois de décembre 2014. La surdité légendaire du pouvoir en place a naturellement minoré la critique. Et le discours présidentiel du 31 décembre 2014 en a sonné le glas lorsque le chef de l'Etat a qualifié d'« *esprits mal intentionnés* » tous ceux de l'opinion publique qui se sont essayés à discuter la loi antiterroriste servilement validée par le parlement bicaméral.

en l'occurrence. Et c'est à cette échelle des nouveaux centres du commandement que le Sénat semble tirer son statut d'institution clé. Son importance en matière de décentralisation tient, à la fois, à son rôle statique et dynamique. Autant la chambre y apparaît comme un acteur (A), autant elle conserve la possibilité d'impulsion d'un moteur (B).

### A- Le Sénat, un acteur de la décentralisation

Un système des vases communicants est institué entre le Sénat et les organes décentralisés. La grille de répartition des sénateurs brille manifestement par l'incontournable choix électoral des élus locaux (1). Par effet d'entraînement, les sénateurs « *cooptés* » par ces élus locaux assurent la représentation des collectivités territoriales décentralisées au parlement (2).

#### 1- L'arrimage du corps électoral des sénateurs aux collectivités territoriales décentralisées

Le mode constitutionnel de désignation des sénateurs est particulier et se distingue, ce faisant, de celui des autorités étatiques<sup>18</sup>. Si certains sont nommés par le Président de la République<sup>19</sup>, la grande majorité est désignée par la voie des élections. Et la particularité de ce dernier choix électoral tient à ce que les sénateurs concernés sont désignés par les autorités élues des collectivités territoriales décentralisées. Ce qui conduit la doctrine constitutionnelle à considérer ces élus comme « *les élus des élus* »<sup>20</sup>.

---

18

-Les sénateurs sont, au sens de l'alinéa 2 de l'article 20 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, « *élus au suffrage universel indirect sur la base régionale* ». Or, les membres de l'Assemblée Nationale et le Président de la République sont élus au suffrage universel direct.

19

-Au sens de l'alinéa 2 de l'article 20 du texte constitutionnel, trente sénateurs sur cent (30/100) sont nommés par le Président de la République.

20

GICQUEL (J) et GICQUEL (J.E), Droit constitutionnel et Institutions politiques, Montchrestien, Paris, 2007, p.656.

L'élection des sénateurs par les autorités des collectivités territoriales décentralisées fait l'objet d'un encadrement juridique, notamment, par des textes constitutionnel et infra-constitutionnel. Ainsi, au sens de l'alinéa 2 de l'article 20 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, « *chaque région est représentée au Sénat par dix (10) sénateurs dont sept (07) sont élus au suffrage universel indirect sur la base régionale et trois (03) nommés par le Président de la République* ». Dans la même logique, le code électoral<sup>21</sup> traduit cet arrimage du corps électoral du Sénat aux collectivités territoriales décentralisées. L'alinéa 1 de l'article 222 du code susvisé dispose que « *les sénateurs sont élus dans chaque région par un collège électoral composé des conseillers régionaux et des conseillers municipaux* ». Et l'alinéa 2 de poursuivre que « *les conseillers régionaux et les conseillers municipaux dont l'élection est contestée exercent leur droit de suffrage tant que la juridiction compétente n'a pas rendu une décision définitive* ».

Cette connexion du corps électoral du Sénat aux collectivités territoriales décentralisées fait alors de l'institution sénatoriale un acteur important de la décentralisation. Les citoyens ordinaires étant exclus directement du processus de désignation des membres du Sénat, cette dernière chambre parlementaire se présente finalement comme la chambre des régions<sup>22</sup> ou des collectivités territoriales décentralisées. On le sait, dans le constitutionalisme contemporain, on assiste à un triomphe du régime représentatif<sup>23</sup>. Et ce triomphe conduit à l'élection constante des autorités étatiques et infra-étatiques et fait de celles-ci les acteurs qui dirigent l'Etat au niveau central et à la base. La désignation des sénateurs obéit à cette logique dans le contexte camerounais, ce qui conduit à retenir, en dehors des instances régionales et municipales, l'institution sénatoriale au rang des acteurs de la décentralisation. Et par effet d'entraînement, le Sénat devient ipso facto le représentant constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées.

---

21

-Il s'agit de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral.

22

-OLINGA (A-D), La Constitution de la République du Cameroun, PUCAC, Yaoundé, 2<sup>ème</sup> pp Ed., 2013, p.82.

23

-DUHAMEL (O), Droit constitutionnel, Tome 2, Les démocraties, Ed. du Seuil, 2000, p.29.

## 2- La représentation des collectivités territoriales décentralisées par le Sénat

En droit constitutionnel, la représentation des collectivités territoriales décentralisées est une émanation du système représentatif. Ce système repose sur l'idée selon laquelle la nation n'exerce pas directement la souveraineté<sup>24</sup>. Bien qu'étant le titulaire de celle-ci, elle la délègue à ses représentants élus. Pour reprendre Philippe ARDANT, « *la représentation médiatise la relation entre l'individu-citoyen et le pouvoir, qui passe par l'intermédiaire des représentants* ». Le peuple exerce donc le pouvoir dans ce système par le biais de ses représentants.

Il sied cependant de souligner que dans le cadre de la décentralisation territoriale, la représentation des collectivités décentralisées va au-delà de la logique de la médiation du lien entre le citoyen et le pouvoir, car celle-ci vise également à apporter un correctif au système représentatif en vigueur dans l'Etat<sup>25</sup>, notamment lorsqu'on part du postulat selon lequel la « *nation se compose à la fois d'un peuple et d'un territoire* »<sup>26</sup>. Par conséquent, autant la première chambre qui est l'Assemblée Nationale représente l'ensemble de la population, autant la seconde chambre du parlement est censé représenter les diverses communautés de la société.

Au Cameroun, c'est le texte constitutionnel qui pose les bases de la représentation des collectivités territoriales décentralisées par le Sénat. En effet, au sens de l'article 20 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, « *le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées* ». A l'alinéa 2 de la susdite disposition constitutionnelle, on observe que « *chaque région est représentée au Sénat par dix (10) sénateurs dont sept (07) sont élus au*

---

24

-ARDANT (P), Institutions politiques et Droit constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 7<sup>ème</sup> Ed., 1995, p.169.

25

-Lire, sous notre direction, BIKORO (J.M), Les paradoxes constitutionnels en droit positif du Cameroun, Mémoire de DEA en Droit Public, Université de Yaoundé II, 2011, p. 27.

26

-ROCARD (M), cité par KUAKUVI (K-A), Les secondes chambres du parlement dans les Etats francophones : le cas du Burundi, de la France et du Sénégal, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université de Gand (Belgique) et Université de Lomé (Togo), 2011, p.48.



*suffrage universel indirect sur la base régionale et trois (03) nommés par le Président de la République ».*

La représentation des collectivités territoriales décentralisées par le Sénat fait de cette dernière chambre parlementaire un défenseur constitutionnel de l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées<sup>27</sup>, car le texte constitutionnel lui permet de prendre des initiatives dans la logique du renforcement de l'autonomie desdites collectivités territoriales. L'institution sénatoriale apparaît ainsi comme un « *lieu naturel de l'expression des intérêts territoriaux* »<sup>28</sup>, dans la mesure où c'est en son sein que les « *questions des collectivités territoriales et des autres entités présentes dans la société trouvent (...) une résonance particulière* »<sup>29</sup>. Il faut donc s'attendre à ce que cette dernière chambre parlementaire soit vigilante sur toutes les questions qui concernent les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun.

Bien plus, cette représentation des collectivités territoriales décentralisées permet à celles-ci de participer à la prise de décision dans l'Etat. Cela peut être vérifié à travers le travail législatif du Sénat ou sa participation au contrôle du pouvoir exécutif. C'est dire que les collectivités territoriales décentralisées jouent, à travers le Sénat, un rôle majeur au parlement. Ce qui témoigne de leur importance et qui fait du Sénat un acteur incontournable dans le processus camerounais de décentralisation. Au-delà de cette condition statique, le Sénat, au plan de la dynamique institutionnelle, se révèle comme un moteur qui impulse l'action publique.

## **B- Le Sénat, un moteur de la décentralisation**

---

27

-ROBBE (F), « *La représentation des collectivités territoriales décentralisées par le sénat* », Annuaire des collectivités locales, Tome 20, 2000, p.631.

28

-KOSSI (S), *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, op.cit., p.224.

29

Ibid.

On peut définir le vocable moteur au sens du dictionnaire Hachette comme un appareil qui transforme l'énergie pour produire un mouvement<sup>30</sup>. Un moteur sert donc à booster une action. Transposée dans le cadre de cette étude, l'assimilation du Sénat à un moteur souligne l'importance de cette chambre parlementaire dans l'autonomisation des collectivités territoriales décentralisées. Ainsi regardé, le Sénat dispose d'un rôle dans le domaine constitutionnel en faveur des collectivités territoriales (1) tout comme il détient une prérogative dans le domaine législatif en faveur des mêmes collectivités (2).

### 1- L'initiative constitutionnelle en faveur de la décentralisation

L'institution sénatoriale, parce qu'elle est destinée à renforcer le processus de décentralisation, dispose d'un ensemble de moyens que lui offre le texte constitutionnel camerounais pour mieux défendre les collectivités territoriales décentralisées. Dans cette logique, il convient de souligner que l'action de cette chambre parlementaire en faveur des collectivités territoriales décentralisées peut revêtir deux formes. Dans un premier temps, il peut s'agir de son initiative constitutionnelle et, dans un second, il faut souligner que le Sénat peut provoquer un contrôle de constitutionnalité. C'est à travers ces deux actions que cette assemblée parlementaire contribue en matière constitutionnelle à renforcer la décentralisation.

En ce qui concerne l'initiative constitutionnelle du Sénat, il faut relever que celle-ci fait partie de la compétence des assemblées constituantes en droit constitutionnel<sup>31</sup>. Dans le contexte camerounais, c'est le texte constitutionnel du 18 janvier 1996 qui aménage l'initiative constitutionnelle du Sénat. Ainsi, pour être valide, une proposition de révision constitutionnelle doit être portée par , soit soixante (60) députés sur les cent quatre-vingt (180) que compte l'Assemblée Nationale, soit trente quatre (34) sénateurs sur les cent (100) que compte le Sénat<sup>32</sup>. Le texte de la constitution parle d'ailleurs, à l'alinéa 2 de l'article 63, de

---

30

-Dictionnaire Hachette, 2011, p.506.

31

-BERLIA (G), « *De la compétence des assemblées constituantes* », RDP, 1945, pp 353-364.

32

*« toute proposition de révision émanant des membres du parlement de l'une ou de l'autre chambre ».*

Dans ce sens, en tant que moteur de la décentralisation, il convient de souligner que le Sénat peut initier une révision constitutionnelle en faveur des collectivités territoriales décentralisées, notamment lorsqu'il s'agit de renforcer leur autonomie administrative et financière.

Pour ce qui est du contrôle de constitutionnalité des lois, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 a limité la saisine du conseil constitutionnel aux seules autorités politiques. Au sens de l'alinéa 2 de l'article 47 de ladite loi constitutionnelle, *« le conseil constitutionnel est saisi par le Président de la République, le président de l'Assemblée Nationale, le président du Sénat, un tiers des députés ou un tiers des sénateurs »*. On déduit donc que l'institution sénatoriale peut faire usage de ce droit de saisine pour impulser le contrôle des lois susceptibles de fragiliser l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées, illuminant ainsi son visage de moteur de la décentralisation. En marge de ce domaine constitutionnel, le champ législatif permet encore au Sénat de mettre en évidence son pouvoir d'initiative en faveur de la décentralisation.

## **2- L'initiative législative en faveur de la décentralisation**

Le Sénat n'est pas seulement confiné à la fonction de représentation, car cette chambre parlementaire participe au travail législatif. C'est du moins ce qui ressort de la lettre de la constitution qui dispose : *« le pouvoir législatif est exercé par le parlement qui comprend deux (02) chambres : l'Assemblée Nationale, le Sénat »*<sup>33</sup>. Et ce dernier fait partie intégrante du parlement qui *« légifère et contrôle l'action du gouvernement »*<sup>34</sup>. A partir de ces dispositions constitutionnelles, on peut valablement parler d'une intervention de la chambre

---

-Lire utilement l'article 63 alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

33

-Lire l'article 14 alinéas 1 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

34

-Article 14 alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

haute dans le domaine législatif<sup>35</sup>. Un rôle qui est susceptible de contribuer au renforcement de l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées et qui peut aussi revêtir deux formes : l'initiative législative et le droit d'amendement des sénateurs.

Pour ce qui est de l'initiative, elle désigne, « *le droit de soumettre aux assemblées, soit au référendum, un texte, qui, s'il est adopté, deviendra loi* »<sup>36</sup>. Elle a la particularité d'être exercée de manière isolée par une assemblée parlementaire, individuellement par chacun des députés et chacun des sénateurs, ou alors collectivement par l'ensemble des membres d'un groupe parlementaire.

Le texte constitutionnel du 18 janvier 1996 consacre ces deux variantes de l'initiative législative. Conformément à l'article 25 de la constitution, « *l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres du parlement* ». Le sénat faisant partie du parlement, ce dernier peut donc prendre l'initiative des lois, et notamment dans le but de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées.

Le second rôle de l'institution sénatoriale dans le domaine législatif en faveur des collectivités territoriales décentralisées est l'exercice du droit d'amendement. Par définition, l'amendement désigne, en droit constitutionnel, une « *proposition de modification d'un texte soumis à la délibération d'une assemblée* »<sup>37</sup> et consiste pour l'assemblée à supprimer totalement ou partiellement un texte, à le modifier ou même à le compléter.

Ainsi, en faisant du parlement une chambre de réflexion, le texte constitutionnel a permis à celui-ci d'amender les projets et les propositions de lois qui sont susceptibles de porter atteinte à l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées. Il suit de ce qui précède que l'importance du Sénat s'apprécie, pour l'essentiel, dans le registre de la

---

35

-TARDAN (A), « *Le rôle législatif du sénat* », Pouvoirs, n°44, 1988, pp. 97-110.

36

-DUHAMEL (O) et MENY (Y), Dictionnaire constitutionnel, PUF, 1992, p. 510.

37

-DUHAMEL (O) et MENY (Y), Dictionnaire constitutionnel, op.cit., p. 30.

décentralisation. A la fois acteur et moteur de la décentralisation, le Sénat brille alors par sa fécondité. Mais dès qu'on en sort et que l'on scrute le terrain de la structuration constitutionnelle du pouvoir, le Sénat, curieusement, s'étiole dans l'obscurité de l'insignifiance institutionnelle.

## **II- LA MYOPATHIE INSTITUTIONNELLE DANS L'ORDONNANCEMENT CONSTITUTIONNEL**

Le Sénat dispose-t-il de la plénitude des moyens juridiques afin de légiférer, de manière décisive, dans un contexte du duo institutionnel que traduit le bicamérisme ? Le contrôle pluriel à lui confié à l'égard de l'exécutif bicéphale induit-il une valorisation de l'institution sénatoriale ? La participation mesurée aux travaux législatif et financier impartis au parlement global (A) ainsi que la réduction de ses pouvoirs de contrôle (B) sont les signes combinés d'une chambre de figuration.

### **A- Une participation mesurée aux travaux législatif et financier du parlement**

Traditionnellement, l'essentiel du travail parlementaire se résume aux tâches législative et financière<sup>38</sup>. La répartition des tâches entre les deux assemblées parlementaires fait ressortir une certaine inégalité juridique entre celles-ci. On note ainsi une participation diluée du Sénat à la fonction législative (1) et une exclusion de cette dernière chambre de la fonction financière du parlement (2).

#### **1- La dilution de l'implication à la fonction législative**

La fonction législative incombe aux assemblées parlementaires en application des dispositions de l'article 14 de la constitution. En d'autres termes, autant l'Assemblée Nationale participe au travail législatif du parlement, autant le Sénat détient cette prérogative. C'est en somme, une fonction partagée. Toutefois, si en cas de convergence d'opinions le texte est adopté, c'est surtout en cas de divergence que l'inégalité entre les deux chambres émerge et s'impose. Ainsi, aux termes de l'article 30 alinéa 3 du texte constitutionnel, en cas de désaccord entre les deux chambres, le Président de la République peut demander à

l'Assemblée Nationale de se prononcer en dernier ressort ou déclarer caduc le texte en question. Ce qui signifie, en tout état de cause, que si les deux chambres parlementaires participent au travail législatif, elles ne le font pas sur une base égalitaire. Pourtant, le constituant aurait dû fixer une série de domaines dans lesquels le consensus serait obligatoire<sup>39</sup> notamment lorsqu'un projet ou une proposition de loi porte sur la décentralisation.

On y voit naturellement une dilution de la participation du Sénat à la fonction législative du parlement. On assiste même, au-delà de la simple dilution de participation sénatoriale, à l'exclusion d'office de la chambre dans l'exercice de la fonction financière impartie au parlement.

## 2- L'exclusion du Sénat de la fonction financière

Succinctement, lorsqu'on évoque la fonction financière du parlement, on y voit, sans doute, la participation des assemblées parlementaires à l'adoption de la loi des finances.

D'un point de vue historique, la fonction financière du parlement constitue en effet la première mission dévolue à cette institution. Et l'histoire constitutionnelle britannique conforte cette assertion. Au XIII<sup>ème</sup> siècle, en Angleterre, le **Grand conseil** voit ses pouvoirs s'accroître après la révolte des barons. Ce qui incite Jean Sans Terre plus tard à concéder la **Charte de 1215**. Aussi il s'engage en sa qualité de Roi, à ne lever l'impôt qu'avec le consentement dudit conseil<sup>40</sup>. D'où l'apparition du pouvoir financier du parlement dans l'histoire.

Sur le plan juridique, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 aménage cette fonction en intégrant la matière financière du parlement dans les dispositions de l'article 26

---

39

-VANDENDRISCHE (X), « *Le parlement entre déclin et modernité* », Pouvoirs, n°99, 2011/1, p.69.

40

-CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel, 19<sup>ème</sup> Ed., Armand Colin, Paris, mis à jour en août 2002, pp.100-101.

relatives au « *domaine de la loi* ». Il s'agit du domaine matériel par désignation explicite du constituant<sup>41</sup>. Or ce domaine reste le champ matériel de compétence de l'auteur de la loi. Il serait donc logique de penser que si le parlement édicte la loi et que celui-ci est composé de deux chambres, ces dernières sont compétentes en la matière. Pourtant, le constituant semble ne pas suivre cette logique.

En effet, les termes des dispositions de l'article 16 alinéa 2 (b) sont sans équivoque et postulent qu' « *au cours de l'une des sessions, l'Assemblée Nationale vote le budget de l'Etat...* ». Aucune disposition parallèle ne fait mention du Sénat. Ce qui traduit alors le fait que l'Assemblée Nationale s'est vue attribuer l'exclusivité de la compétence en matière d'adoption du budget de l'Etat. Par contre le Sénat, une fois de plus, se voit écartée de l'exercice de cette compétence.

En France, la situation est différente. Le constituant, loin d'exclure le Sénat, reconnaît tout simplement une priorité à l'Assemblée Nationale dans le cadre de l'exercice de cette fonction<sup>42</sup>. Cette priorité se matérialise par le dépôt à l'examen et l'adoption en premier lieu à l'Assemblée Nationale, le Sénat, quant à lui, bénéficie au moins de la possibilité d'exercer cette fonction au même titre que l'Assemblée Nationale<sup>43</sup>. En conclusion, il est établi que le Sénat participe au travail parlementaire de manière mesurée. Ce degré de participation est un indice de perception de l'insignifiance du Sénat dans l'ordre constitutionnel camerounais. Le registre des pouvoirs de contrôle du Sénat, du reste amoindri, fonde davantage pareille myopathie institutionnelle.

---

41

-Lire, sous notre direction, BITOLO (D), Distinction domaine de la loi-domaine du règlement en droit positif camerounais, Mémoire de DEA, option Droit Public interne, FSJP- Université de Yaoundé II, année académique 2010-2011, pp.69-71.

42

-GUICHET (Y), Droit parlementaire, Economica, Paris, pp.166-169.

43

-AVRIL (P) et GICQUEL (J), Droit parlementaire, Montchrestien, Droit public, 3<sup>ème</sup> Ed., Paris, 2004,p.209.

## B- La figuration des pouvoirs de contrôle

Tout comme l'Assemblée Nationale, le Sénat bénéficie de prérogatives en matière de contrôle de l'action du gouvernement. Il s'agit de moyens mis à sa disposition dans l'optique de questionner et même de contester l'exécutif sur le plan politique<sup>44</sup>. Dans cet ordre d'idées, les pouvoirs de questionnement et de contestation du Sénat sont de deux ordres. Au premier plan, l'exercice du contrôle politique et, au second, l'exercice du contrôle juridictionnel. Il est ici question des fonctions extra-législatives du Sénat<sup>45</sup>. Cependant, dans le contexte camerounais, le contrôle politique exercé par le Sénat sur le gouvernement est insignifiant (1), de même qu'est inopérant son contrôle juridictionnel (2).

### 1- L'insignifiance du contrôle politique du gouvernement

S'il est admis que les assemblées parlementaires bénéficient des moyens de contester l'exécutif, il reste que celui reconnu au Sénat est insignifiant. En effet, l'essentiel de la participation du Sénat dans le cadre du contrôle politique se résume au contrôle informatif. Ce contrôle s'exerce au moyen de questions écrites et orales et par la constitution de commission d'enquêtes<sup>46</sup>. Mais ces derniers modes de contrôle ne sont pas assortis de sanctions. D'où l'idée d'insignifiance. La codification au niveau du règlement intérieur du Sénat du sort réservé à la réponse à la question posée eût été le moyen de rendre efficace le contrôle informatif. Le parlement camerounais est toujours resté impuissant face aux réponses laconiques du gouvernement. A la question de savoir comment peut-on expliquer que la justice ordonne la détention provisoire d'un ministre en fonction et prescrive sa libération vingt quatre heures après, on se souvient que le ministre de la justice, dans un style

---

44

- NORTHON (P), « *La nature du contrôle parlementaire* », Pouvoirs, n°134,2010, p.17.

45

- Lire, sous notre direction, BOGNE (U), Les fonctions extra-législatives du sénat au Cameroun, Mémoire de DEA, option Droit Public interne, FSJP, année académique 2010-2011, inédit.

46

-CAPITANT (R), « *Régime parlementaires* », Mélanges en l'honneur de Carré de Malberg, Librairie Edouard Duchemin, Paris, 1977, pp.38 et suivants.



condescendant à l'égard des élus du peuple, oppose une formule de type martial selon laquelle « *on ne commente pas une décision de justice* ». Ne se situe-t-on pas là aux antipodes du débat démocratique qu'exige l'exercice des questions orales ou écrites ?

En outre, le véritable moyen de contrôle politique, dans un régime parlementaire, demeure la mise en œuvre de la responsabilité politique du gouvernement<sup>47</sup> devant le parlement. Dans le contexte camerounais, cette prérogative est réservée exclusivement à la seule Assemblée Nationale comme le commande l'article 34 de la constitution. Cette hypothèse peut se vérifier en ce qui concerne la question de confiance qu'en ce qui concerne également la motion de censure.

L'on entend par question de confiance en droit constitutionnel, un mécanisme par lequel, dans un régime parlementaire, le chef du gouvernement engage devant les parlementaires élus au suffrage universel la responsabilité du gouvernement dont il a la charge première. D'un point de vue théorique, la question de confiance peut prendre deux formes<sup>48</sup>. Dans un premier temps, elle peut intervenir au moment de la formation, par le chef de l'Etat, d'une nouvelle équipe gouvernementale. Dans ce cadre, elle prendra la forme d'une investiture. Dans une seconde acception, elle peut intervenir pendant l'exercice des fonctions gouvernementales. Dans ce cas, le refus des membres du parlement de renouveler la confiance au gouvernement provoque la démission de ce dernier et prend la forme d'une sanction.

Sur le plan juridique, aux termes des dispositions de l'article 34 alinéa 2 de la constitution, « *le Premier Ministre peut, après délibération du conseil ministériel, engager devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du gouvernement sur un programme ou, le cas échéant, sur une déclaration de politique générale. Le vote ne peut alors intervenir qu'après au moins quarante huit (48) heures que le mécanisme ait été enclenché* ».

---

47

-DE VILLIERS (M) et LE DIVELLEC (A), Dictionnaire du droit constitutionnel, pp. 279-280.

48

- ONDOA (M), « *Une résurrection : le régime parlementaire camerounais* », AFSJP, n°2, Juin-Décembre 2002, p.17.

De ce qui précède, il apparaît que la question de confiance est posée devant l'Assemblée nationale. Il revient alors aux seuls députés d'y répondre de manière positive ou négative. De manière positive, l'Assemblée Nationale peut accorder sa confiance au gouvernement. Dans ce cas, le gouvernement reste en fonction. De manière négative, deux hypothèses sont envisageables. La première porte sur le programme d'action du gouvernement. Il est alors question d'un exposé des intentions et des projets assortis des différentes mesures destinées à leur mise en œuvre. La seconde porte sur le programme de politique générale prononcé par le Premier Ministre, chef du gouvernement, au nom de toute l'équipe gouvernementale qu'il dirige. Alors, dans l'une ou comme dans l'autre hypothèse, si l'Assemblée Nationale refuse sa confiance au gouvernement, celui-ci est condamné à la démission.

Au demeurant, la question de confiance représente un moyen de contrôle politique important que détient le parlement. Seulement, seule l'Assemblée Nationale peut pousser le gouvernement à la démission, le Sénat, quant à lui, n'exerçant qu'un contrôle informatif. Dans le même ordre d'idées, le Sénat est également exclu de la motion de censure.

La motion de censure est également un moyen de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement. C'est donc un moyen de contrôle à l'initiative de l'Assemblée Nationale. L'initiative de l'Assemblée Nationale est un « *instrument de mise en jeu explicite de la responsabilité politique du gouvernement par une assemblée dans un régime parlementaire* »<sup>49</sup>.

Aux termes des dispositions de l'article 34 alinéa 3 de la constitution, « *l'Assemblée Nationale peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure...* ». Il ressort de cette disposition que la motion de censure est l'apanage de l'Assemblée Nationale qui peut, elle seule, la mettre en œuvre, la condition de recevabilité en étant que la motion de censure doit être signée par au moins un tiers des membres de l'Assemblée Nationale. Encore que la chambre compétente n'en tire pas grand bénéfice dès lors que l'alinéa 6 de l'article 34 permet au Président de la République de « *reconduire* », s'il le souhaite, « *le Premier Ministre dans ses fonctions* ». Ce qui est de nature à fragiliser la technique du contrôle politique et, par la même occasion, de conforter l'idée que le

saupoudrage d'éléments du parlementarisme dans la constitution masque mal la nature présidentiale du régime politique prétendument voulu parlementaire.

Quoi qu'il en soit, la motion de censure est également un moyen de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement par le parlement. Cependant, cette prérogative est l'apanage de l'Assemblée Nationale et le Sénat quant à lui est exclu de la mise en œuvre d'un tel mécanisme. C'est la raison pour laquelle il est autorisé de penser que les pouvoirs du Sénat en matière de contrôle politique sont insignifiants. Il en est de même du contrôle juridictionnel savamment rendu inopérant.

## **2- L'inopérationalité du contrôle juridictionnel**

Au rang des pouvoirs extra-législatifs dont dispose les assemblées parlementaires au Cameroun, on peut mentionner le contrôle juridictionnel. Un tel contrôle relève des dispositions de l'article 53 (nouveau) de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, modifiée le 14 avril 2008. En effet, les parlementaires peuvent mettre en accusation le chef de l'Etat. La condition est que l'Assemblée Nationale comme le Sénat statuent par un vote identique au scrutin public et à la majorité des quatre cinquièmes des membres les composant.

Dans ce contexte, l'idée d'inopérance traduit l'impossibilité pour le Sénat d'exercer son contrôle. Cette impossibilité tient de ce que, d'une part, la réalité sociologique et juridique du parlement tend à fournir au chef de l'Etat mis en cause un soutien important. En effet, le chef de l'Etat nomme une trentaine de sénateurs, ce qui lui permet de s'assurer, en toutes circonstances d'une majorité. Or dans un système pluraliste, la possibilité de mettre en accusation le chef de l'Etat ne peut se présenter qu'en cas de discordance. Ce d'autant plus que le fait majoritaire qui assure l'inopérance a pour effet d'entraver la mise en œuvre de la responsabilité du Président de la République.

D'autre part, l'idée d'inopérance réside encore dans la consécration par le constituant de l'irresponsabilité pénale du Président de la République. Cet état de choses découle de la consécration concomitante de la haute trahison et de l'immunité absolue du chef de l'Etat.

En effet, la mise en œuvre de la responsabilité pénale du Président de la République par le parlement est hypothéquée. Elle est hypothéquée par l'ambiguïté de l'infraction présidentielle, car le texte constitutionnel de 1996 ne donne aucune clarification à la nature et au contenu de la haute trahison. Bien plus, le constituant camerounais consacre une immunité quasi-absolue au chef de l'Etat. Faut-il le rappeler, en droit constitutionnel, l'immunité

juridictionnelle désigne « *une protection dont l'objet est de permettre à un représentant de la nation d'exercer librement et en toute indépendance son mandat* »<sup>50</sup>. Elle se présente sous deux aspects : l'irresponsabilité et l'inviolabilité. Le constituant camerounais institue l'immunité à l'article 53 du texte constitutionnel. Cependant, la formulation de cette disposition pose deux problèmes. Le premier est relatif à la formule « *les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions* », car tous les actes de la fonction présidentielle échappent désormais au contrôle juridictionnel.

Le deuxième problème est celui de l'encrage, dans le temps, de l'immunité présidentielle car, au sens du texte constitutionnel, cette immunité court même après l'exercice de la fonction présidentielle<sup>51</sup>. Toutes ces observations rendent inopérantes le mort-né qu'est le contrôle juridictionnel du Sénat et traduisent son insignifiance dans la structuration des pouvoirs en droit constitutionnel camerounais.

\*

\*

\*

Ne pourrait-on pas faire observer, en guise de conclusion, que le Sénat apparaît comme une institution paradoxale ? Les tares du Sénat ne sont-elles pas proportionnelles à sa légitimité démocratique contestée ? A la vérité, le constituant a instauré un bicaméralisme affaibli induisant quasiment un monocamérisme de facto. Visiblement, le Sénat est renvoyé à la périphérie du pouvoir politique. Ce qui permet la résurrection de la question de savoir à quoi sert cette « *chambre* » prétendument « *haute* ».

---

50

- DUHAMEL (O) et MENY (Y), Dictionnaire constitutionnel, op. cit., p. 175.

51

-Lire utilement l'article 53 alinéa 3 de la constitution qui dispose :« *les actes accomplis par le Président de la République, en application des articles 5,8,9 et 10 ci-dessus, sont couverts par l'immunité et ne sauraient engager sa responsabilité à l'issue de son mandat* ».

La solution au problème posé par le Sénat est duale. Soit on le supprime purement et simplement en raison même du caractère inutilement budgétivore de l'institution, en ces temps de disette financière ; encore que les régions dont le Sénat assure la représentation tardent extensiblement à être mises en place, la fiction juridique étant par ailleurs insusceptible de dynamisation. Soit alors qu'en optant pour le maintien institutionnel, il sied de recalibrer les pouvoirs du Sénat dans le sens d'un contre-poids à l'envahissant exécutif présidentiel et à la monopolisation du pouvoir législatif par une Assemblée Nationale demeurée longtemps égocentrique. Ce qui est de nature, dans ce dernier cas, à épargner l'opinion publique nationale et internationale sur les passes d'armes offertes par ces assemblées parlementaires engluées dans de sempiternelles querelles de préséance et de leadership, lesquelles perdurent de manière ennuyeuse. Et le fait pour le président de l'Assemblée Nationale d'enchaîner la présentation des vœux à la chambre immédiatement après celle organisée à la Présidence de la République, alors même que l'interprétation de l'article 6, alinéa 4 (nouveau) de la constitution fait du président du Sénat la deuxième personnalité de l'Etat<sup>52</sup>, ravive le pugilat politique dans l'esprit de l'observateur averti.

---

52

*« En cas de vacance de la Présidence de la République pour cause de décès, de démission ou d'empêchement définitif constaté par le conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président de la République doit impérativement avoir lieu vingt (20) jours au moins et cent vingt (120) jours au plus après l'ouverture de la vacance.*

- a- *L'intérim du Président de la République est exercé de plein droit, jusqu'à l'élection du nouveau Président de la République, par le président du Sénat. Et si ce dernier est, à son tour empêché, par son suppléant suivant l'ordre de préséance du Sénat.*
- b- *Le Président de la République par intérim - le président du Sénat ou son suppléant - ne peut modifier ni la constitution, ni la composition du gouvernement. Il ne peut recourir au référendum. Il ne peut être candidat à l'élection organisée pour la Présidence de la République.*
- c- *Toutefois, en cas de nécessité liée à l'organisation de l'élection présidentielle, le Président de la République par intérim peut, après consultation du conseil constitutionnel, modifier la composition du gouvernement ».*