

Note

« Le référendum du 20 mai 1972 au Cameroun : analyse de quelques tendances de la doctrine »

Pierre Fabien Nkot

Les Cahiers de droit, vol. 40, n° 3, 1999, p. 665-690.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/043565ar>

DOI: 10.7202/043565ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le référendum du 20 mai 1972 au Cameroun : analyse de quelques tendances de la doctrine*

Pierre Fabien NKOT**

À l'initiative de M. Ahmadou Ahidjo, alors président de la République du Cameroun, le peuple camerounais s'est prononcé par voie de référendum, le 20 mai 1972, en faveur du passage de l'État fédéral à l'État unitaire. Considéré par la doctrine comme ayant constitué rien moins qu'un « coup d'État civil », ce référendum est, de nos jours, à la base de la principale menace d'implosion du Cameroun. Le premier objectif de cet article est d'effectuer une revue de la littérature relative au référendum de 1972, qui insiste sur les points de rupture et les plages de continuité pouvant s'accuser dans les développements des différents auteurs. Une frange de la doctrine la plus autorisée a conclu que la procédure ayant conduit au référendum de 1972 ne pouvait faire l'objet d'une critique juridique, du simple fait que ce référendum était l'œuvre d'un pouvoir constituant originaire agissant ex nihilo et non d'un pouvoir constituant dérivé agissant en conformité avec la Constitution fédérale. Réagissant à cette prétention, le deuxième objectif de ce travail sera de montrer que la subite émergence, au sein d'un État, d'un pouvoir originaire agissant ex nihilo et la mise en œuvre, par ce pouvoir, d'un nouvel ordre juridique n'autorisent guère à conclure que la procédure ayant conduit à la création de ce

* L'auteur effectue actuellement un stage de formation à l'Université Laval et voudrait remercier le professeur Ghislain Otis de ses avis très informés sur l'épineuse question du référendum de 1972 au Cameroun. Dans le même sens, l'auteur remercie messieurs Zylberberg, Baccigalupo et Laforest de leurs commentaires ; il souhaite dédier ce texte à M^e Doualamoutome. L'auteur peut être joint à l'adresse suivante : fnkot hotmail.com.

** Enseignant à l'Université de Dschang (Cameroun).

nouvel ordre juridique n'est pas susceptible de critique juridique. Le troisième objectif de cet article est de montrer, au-delà de la critique juridique de la procédure ayant conduit à la mise en œuvre du nouvel ordre juridique, que c'est, essentiellement, la force du nouveau pouvoir ayant ainsi émergé, sa puissance sans rivale sur le territoire qu'elle contrôle effectivement qui fonde sa capacité à ériger un ordre juridique valide. Cette dernière observation se fera à travers l'analyse d'un arrêt récent de la Cour suprême du Canada relatif à la souveraineté du Québec, dont on comparera les conclusions avec quelques-unes des thèses les plus importantes relativement au référendum de 1972 au Cameroun.

In following the initiative of Mr. Ahmadou Ahidjo, then president of the Republic of Cameroon, the Cameroon people voted by referendum on May 20, 1972 in favour of transforming the State from a Federation to a Unitarian State. Considered by doctrine as being no more than a civilian « coup d'état », this referendum stands today as the main basis threatening the implosion of Cameroon. The primary objective of this paper is to present a review of the literature pertaining to the 1972 referendum, which emphasizes the breaking points and areas of continuity that various authors may impugn one another in their developments on the subject. One sector of the most authorized doctrine has concluded that the procedure leading up to the 1972 referendum could not legally be taken to task for the simple fact that the referendum was the work of an original constituent power acting ex nihilo and not a derived constituent power acting on the basis of the Federal Constitution. In reaction to this assumption, the second objective of this paper will be to demonstrate that the sudden emergence from within the State of an original power acting ex nihilo and the implementation by this power of a new legal order does not in any way grant authorization to conclude that the creation of this new legal order is removed from legal criticism. The third objective of this paper is to demonstrate that beyond the legal criticism of the procedure leading up to the implementation of the new legal order, that it is essentially the force of the new power thus emerging, its unchallenged power over the territory that it effectively controlled, that justifies its capacity to found a valid legal order. This last observation will be made by an analysis of a recent decision of the Supreme Court of Canada pertaining the issue of Québec sovereignty, whose conclusions will be compared with some of the most important theses arising from the 1972 Cameroon referendum.

	<i>Pages</i>
1. La thèse dominante de la révision constitutionnelle : maison commune et chambres à part	673
1.1 La première tendance : la révision constitutionnelle était régulière	674
1.2 La deuxième tendance : la révision constitutionnelle était irrégulière	674
1.3 Les nuances et les hésitations de la troisième tendance : la révision constitutionnelle était plus ou moins régulière	675
2. La thèse de l'Écriture d'une nouvelle constitution : ombres et lumières d'une approche minoritaire	677
2.1 Les lumières de la thèse mineure : l'objectif d'Ahidjo consistait bien à écrire une nouvelle constitution	677
2.2 L'ombre majeure de la thèse minoritaire : une critique juridique de la procédure d'établissement de la Constitution de 1972 demeure possible	680
Conclusion	688

Une Science qui hésite à se souvenir
de ses fondateurs est condamnée ;
mais une Science qui hésite à les
oublier est également condamnée...

Alfred North Whitehead

Quelle valeur un maître consacré du droit public au Cameroun peut-il accorder à l'hommage tardif que lui rendrait un jeune enseignant ? Répondre qu'elle serait nécessairement mitigée est relativement aisé, du moment où, par la force des choses, « il a déjà goûté quelques-unes des satisfactions ambiguës qu'apportent les honneurs académiques¹ », et, surtout, lorsque les remerciements rituels par lesquels s'ouvrent systématiquement les nombreux mémoires et thèses qu'il a dirigés lui sont familiers. Dans ces conditions, qu'il nous soit permis d'indiquer simplement que les développements qui suivent, essentiellement consacrés à l'évaluation des bases juridiques du référendum de 1972 au Cameroun, ont, pour reprendre le mot de Foucault², leur lieu de naissance dans une conférence du professeur

1. R. ARON, *Chaire de sociologie de la civilisation moderne : leçon inaugurale faite le mardi 1^{er} décembre 1970*, Collège de France, 1970, p. 5.
2. M. FOUCAULT, *Les mots et les choses — Une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966, p. 7.

Roger-Gabriel Nlep ainsi que dans un texte du professeur Maurice Kamto³. Dans l'une de ses variations majeures cependant, ce texte abordera la question cruciale de l'effectivité des normes comme condition de leur validité, problématique d'une dramatique actualité au Québec, qu'un arrêt de la Cour suprême du Canada a bruyamment querellée, il y a quelque temps seulement⁴.

Par rapport à la question du référendum de 1972 au Cameroun, l'article cité du professeur Kamto peut être considéré comme l'une des productions les plus récentes, à ce niveau d'élaboration théorique. Il faut s'empreser de relever cependant que, du fait qu'elle est perçue comme le lieu géométrique de la confrontation politique au Cameroun⁵, la principale menace d'implosion de l'État camerounais⁶, cette question a suscité dans la doctrine camerounaise de nombreux et riches développements qui justifient que, 27 ans après la survenance des faits, notre travail ait la prétention d'établir une sorte de bilan de cette abondante littérature.

Pour situer le problème et comprendre les passions que charrie le référendum de 1972, peut-être est-il commode de rappeler brièvement quelques faits, d'interroger légèrement le passé, question de revisiter quelques séquences de l'histoire du Cameroun.

Sans remonter jusqu'à la nuit des temps, on pourrait simplement indiquer qu'à l'origine ce que l'on appelle de nos jours « Cameroun » fut un protectorat allemand, à la suite d'un accord passé le 12 juillet 1884, au terme duquel les chefs Douala abandonnaient totalement

les droits concernant la souveraineté, la législation et l'administration du territoire nommé Cameroun, situé le long du fleuve Cameroun entre les rivières Bimbia au nord et Kwakwa au sud, jusqu'au 4° 10' de longitude Nord [*sic*: latitude nord] à Messieurs Édouard Schmidt agissant pour le compte de la firme C. Woermann et

-
3. R.-G. NLEP, « Constitution sociale, Constitution politique, Constitution juridique: prologomènes pour un débat en cours », conférence publique donnée le 29 juin 1995 à l'Université de Dschang, au Cameroun. M. KAMTO, « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », (1995) *Revue Juridique Africaine* 7.
 4. Lire, à ce sujet, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, 274 et 275. Il faut peut-être indiquer à ce niveau que le rapprochement entre les situations canadienne et camerounaise n'est pas nouveau. Frank M. Stark a ainsi pu discuter, il y a quelques années, « [a]n analogy which suggest that West Cameroon is the « Quebec of Cameroon » ». Lire: F.M. STARK, « Federalism in Cameroon: The Shadow and the Reality », *Revue canadiennes des études africaines*, vol. x, 1976, p. 423, à la page 441. Dans le même sens, on lira: J. BENJAMIN, *Les Camerounais occidentaux — La minorité dans un État bicommunautaire*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972.
 5. E.C. LEKENE-DONFACK, « Le renouveau de la question fédérale au Cameroun », (1998) 108 *Penant* 30.
 6. *Id.*, 32.

Johannes Voss, agissant pour le compte de la firme Jantzen et Thormalen, tous deux à Hambourg, et commerçants depuis des années dans ces fleuves⁷.

Alors qu'elle semblait l'avoir transformé en simple colonie après la conquête de son Hinterland, l'Allemagne perdra le Cameroun pendant la Première Guerre mondiale, sous les assauts des troupes franco-britanniques. En tout état de cause, on peut constater que, dès février 1916, l'Allemagne a définitivement quitté le territoire camerounais. Le 29 mars de la même année, un accord franco-britannique organise le partage du Cameroun entre les deux puissances : la France occupe l'essentiel du Cameroun oriental, près des quatre cinquièmes, soit environ 432 000 km² du territoire, et la Grande-Bretagne, le Cameroun occidental, à peu près le cinquième, soit approximativement 88 270 km². En juillet 1922, un accord de mandat est signé, confiant l'administration du Cameroun à la Grande-Bretagne et à la France pour le compte de la Société des Nations. Après la Seconde Guerre mondiale, le Cameroun sera placé sous la tutelle de l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui vient alors d'être créée, et au nom de laquelle la France et la Grande-Bretagne l'administrent désormais.

Ces précisions étaient nécessaires, du moment qu'elles permettent seules de comprendre la suite des événements et, surtout, la particularité des trajectoires politiques des « deux Camerouns » ainsi constitués : le Cameroun sous administration française et le Cameroun sous administration britannique. De fait, bien qu'il soit englobé dans l'Union française⁸ et passablement annexé à celle-ci, le Cameroun sous administration française accédera à l'indépendance le 1^{er} janvier 1960. En revanche, le Cameroun sous administration britannique est divisé en deux parties : d'une part, le Northern Cameroon avec ses régions de Dikwa, de l'Adamaoua du groupe Tigon, Ndoro et Kentu et, d'autre part, le Southern Cameroon dont Buéa, Victoria et Tiko sont les principales agglomérations⁹.

Intégrées politiquement et administrativement à la colonie britannique du Nigeria voisin, les deux parties du Cameroun britannique, régies par l'*Indirect Rule*¹⁰ et relativement isolées l'une de l'autre, connaîtront elles aussi des trajectoires différentes. Ainsi, devant la divergence des forces

7. M. KAMTO, « Le territoire du Cameroun et le droit international », dans *La maîtrise du sol*, Paris, Economica, 1990, p. 91.

8. P.-F. GONIDEC, *La République fédérale du Cameroun*, Paris, Berger Levrault, 1969, p. 20.

9. E. MVENG, *Histoire du Cameroun*, Paris, Présence africaine, 1963, p. 495.

10. L'*Indirect Rule* est un système d'administration indirecte, dont usait généralement la Grande-Bretagne dans ses colonies africaines. Une opinion dominante soutient qu'elle consiste, pour l'essentiel, à administrer une colonie britannique donnée par l'entremise des autorités traditionnelles locales. Pour une analyse critique de la catégorisation *indirect rule* et *direct rule*, lire : J. ONANA, *Professionnalisation politique et constitution d'un*

politiques des deux parties du Cameroun britannique sur le sort de chacune d'entre elles, la résolution 1350 (XII) de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 13 mars 1959 demandera à la Grande-Bretagne d'organiser, sous la supervision de l'ONU même, des plébiscites séparés dans le Northern Cameroon, d'une part, et le Southern Cameroon, d'autre part.

L'objectif, précise la résolution, étant de déterminer les aspirations des habitants au sujet de leur avenir¹¹. La même résolution de l'Assemblée générale recommande que le plébiscite relatif au Northern Cameroon ait lieu vers la mi-novembre 1959, alors que celui qui concernait le Southern Cameroon se tiendrait « au cours de la prochaine saison sèche, entre le début de décembre 1959 et la fin d'avril 1960¹² ». Conformément à cette résolution, le plébiscite relatif au Northern Cameroon s'est tenu le 7 novembre 1959. Les deux questions contenues dans le texte de la résolution et posées aux populations sont les suivantes :

- Désirez-vous que le Cameroun septentrional (Northern Cameroon) fasse partie de la région nord du Nigeria lorsque la Fédération du Nigeria accédera à l'indépendance ?
- Préférez-vous que l'avenir du Cameroun soit décidé plus tard ?

Par 70 041 oui pour la seconde question et 42 797 oui pour la première, les populations du Northern Cameroon se prononcent en faveur de la remise à plus tard d'une décision sur l'avenir de ce territoire¹³.

Les 11 et 12 février 1961, un autre plébiscite est organisé, relatif cette fois aussi bien au Northern Cameroon qu'au Southern Cameroon. La question posée aux deux parties du Cameroun sous administration britannique est de savoir « si elles souhaitent accéder à l'indépendance en s'unissant à la République du Cameroun indépendant ou en s'unissant à la fédération du Nigeria indépendant ».

Au Northern Cameroon, les populations se prononcent par 59,97 p. 100 de voix pour l'union avec le Nigeria contre 40,03 p. 100 pour l'union avec le Cameroun indépendant.

Les populations du Southern Cameroon, quant à elles, se sont prononcées par 233 271 voix en faveur de l'union avec le Cameroun indépendant et par 92 724 voix contre cette éventualité.

champ politique : l'émergence d'un champ politique professionnalisé au Cameroun sous administration coloniale française, 1946-1956, thèse de doctorat en science politique, Paris, Université de Paris x, Nanterre, janvier 1999, p. 41.

11. E. MVENG, *op. cit.*, note 9, p. 261.

12. *Id.*, p. 262.

13. M. KAMTO, *loc. cit.*, note 7, 100.

Prenant acte des résultats des deux plébiscites, la résolution 1608 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 21 avril 1961 indiquera, d'une part, que le Cameroun septentrional s'unira à la Fédération du Nigeria en tant que province séparée de la région nord et, d'autre part, que la Grande-Bretagne, le gouvernement du Southern Cameroon et la République du Cameroun entameront des pourparlers dans le but d'aboutir avant le 1^{er} octobre 1961 (date de levée de la tutelle britannique sur le Southern Cameroon) à des arrangements visant à régler le rattachement du Southern Cameroon à la République du Cameroun¹⁴.

C'est dans cet esprit qu'est organisée la fameuse conférence de Foumban à laquelle John Ngu Foncha conduit la délégation du Southern Cameroon, et Ahmadou Ahidjo, celle de la République du Cameroun. Bien que quelques auteurs regrettent qu'un épais brouillard couvre encore les détails liés à cet événement¹⁵, on peut tout de même affirmer que c'est cette conférence constitutionnelle, tenue du 17 au 22 juin 1961 à Foumban, qui accouche du projet de création d'une république fédérale, que matérialisera la loi n° 61-24 du 1^{er} septembre 1961 portant révision constitutionnelle et tendant à adapter la Constitution du 4 mars 1960 aux nécessités du Cameroun réunifié¹⁶.

Mise sur pied après d'âpres négociations entre une entité politique au statut juridique indécis (le Southern Cameroon) et une république indépendante (la République du Cameroun)¹⁷, cette constitution fédérale apparaît, pour ainsi dire, comme le foyer du problème posé par le référendum de 1972.

C'est que l'article 47 du Titre X de cette loi fondamentale dispose que :

l'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République fédérale après consultation des Premiers Ministres des États fédérés et aux députés de l'Assemblée fédérale. Toute proposition présentée par les députés doit être signée par un tiers au moins des membres composant l'Assemblée fédérale.

La révision doit être votée à la majorité des membres composant l'Assemblée fédérale à condition toutefois que cette majorité comporte des représentants à l'Assemblée fédérale de chacun des États fédérés.

14. A.-D. OLINGA, « La question anglophone au Cameroun », (1994) 48 *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération (R.J.P.I.C.)* 292, 297.

15. *Id.*, 293.

16. C'est à cette loi que nous ferons allusion lorsque, dans le présent texte, et par simple souci de commodité, nous parlerons de la « Constitution fédérale » ou encore de la « Constitution du 1^{er} septembre 1961 ».

17. Sur cette différence de statut, voir les observations pénétrantes d'A.-D. OLINGA, *loc. cit.*, note 14, 296 et 297.

Parallèlement à cette procédure de révision prévue par la Constitution, l'article premier de la loi n° 69/LF/15 du 10 novembre 1969 prévoit que le président de la République peut soumettre au référendum tout projet de loi ou de réforme qui, bien qu'il relève du domaine de la loi fédérale dans le cadre des compétences fixées par les articles 5 et 6 de la Constitution fédérale, pourrait avoir des répercussions profondes sur l'avenir du pays et les institutions.

Telle est donc la « lettre de la loi » en vigueur au Cameroun au moment où, le 9 mai 1972, paraît dans le *Journal officiel de la République fédérale du Cameroun*, le décret n° 72/DF/239 portant publication d'un projet de constitution et décidant de le soumettre au référendum le 20 mai 1972¹⁸. Ce jour-là, par 3 177 846 oui contre 176 non et 1 612 bulletins nuls, soit 98,10 p. 100 par rapport aux inscrits (3 236 280) et 99,00 p. 100 par rapport aux votants (3 179 634), le peuple camerounais adopte le projet de constitution présenté par M. Ahidjo et se prononce, par le fait même, pour un État unitaire¹⁹. Depuis lors, on peut se risquer à dire que le feu du ressentiment anglophone couvait sous la cendre du monolithisme politique. À la faveur du retour au multipartisme en 1990 en effet, le débat portant sur la validité juridique du référendum de 1972 s'est ouvert, quelquefois de façon dramatique, conduisant à des scènes de violence fortement réprimées par les forces de l'ordre²⁰.

L'on peut d'ailleurs voir dans le véritable plan de guerre²¹ mis sur pied par le Southern Cameroon National Council du 26 au 31 mars 1997, une variante de la radicalisation de quelques anglophones, frustrés par ce que le professeur Lekene-Donfack appelle le « coup d'État civil de 1972²² », et résolu à obtenir la sécession à défaut d'un État fédéral.

Plus qu'aux répercussions politiques du référendum de 1972 cependant, c'est à l'évaluation de ses bases juridiques, notamment à travers la lecture de la doctrine camerounaise²³, que s'attardera notre travail.

18. J. OWONA, « La nouvelle constitution camerounaise du 20 mai 1972 — De l'État fédéral à l'État unitaire », (1973) 27 *R.J.P.I.C.* 3, 30.

19. Lire *Bulletin de l'Afrique noire* ; n° 694, 7 juin 1972.

20. *Galaxie*, n° 27, 17 février 1992, pp. 2-3.

21. Lire B.-P. TALLA et F. DORCE, « Cameroun : une guerre de sécession », *Jeune Afrique Économie*, n° 239, 14 avril 1997, p. 10.

22. E.C. LEKENE-DONFACK, *loc. cit.*, note 5, 32.

23. Nous n'avons pas la prétention d'avoir recensé tous les écrits sur la question ; nous pensons en revanche avoir fourni l'effort nécessaire pour en retenir les plus significatifs. Nous avons d'ailleurs considéré, dans le cadre de notre recherche, les avis d'auteurs non camerounais. Il faut dire cependant que les opinions développées par ces auteurs s'intègrent merveilleusement dans les clivages majeurs observés dans la doctrine camerounaise.

À cet égard, l'on pourrait penser, de prime abord, qu'entre les divers analystes de la question, le débat porte, simplement, sur la régularité du référendum querellé, par rapport au droit en vigueur en 1972. Un examen minutieux de la plupart des travaux sur le sujet indique en revanche que c'est davantage la nature, la qualification juridique de l'acte posé par le président Ahidjo en 1972 qui divise la doctrine. On peut relever, de ce point de vue, l'existence de deux thèses concurrentes :

- la thèse que nous dirons « dominante », du fait qu'elle semble partagée par le plus grand nombre d'auteurs, pose qu'il s'est agi, en 1972, d'une révision constitutionnelle (section 1) ;
- la thèse que nous dirons « minoritaire », du fait qu'un seul auteur semble la soutenir, mais manifestement plus féconde, prétend qu'il se serait agi, en 1972, de l'écriture d'une nouvelle constitution (section 2).

1. La thèse dominante de la révision constitutionnelle : maison commune et chambres à part

Qu'il s'agisse d'Alain Didier Olinga, d'Émile Mbarga, de François Mbomé, Étienne-Charles Lekene-Donfack, Joseph Owona, Jean-Marie Breton ou de Pierre-François Gonidec²⁴, les principaux protagonistes de la thèse majeure partagent une maison commune : sans qu'ils se soient véritablement passé le mot, ils posent tous, en effet, que le référendum de 1972 participait, simplement, d'une révision de la Constitution du 1^{er} septembre 1961.

Pour preuve, tous analysent la régularité de la procédure référendaire par rapport aux dispositions pertinentes de la Constitution fédérale. C'est d'ailleurs à ce niveau que se dévoilent les chambres à part. Car, si l'accord semble régner entre ces auteurs sur la nature de l'opération mise en œuvre en 1972, leurs opinions divergent nettement sur le point de savoir si cette opération était conforme ou non à la Constitution du 1^{er} septembre 1961. Pour schématiser, on peut dire que trois grandes tendances sont perceptibles.

24. E.C. LEKENE-DONFACK, « La révision des constitutions en Afrique », (1989) 43 *R.J.P.I.C.* 45 ; A.-D. OLINGA, *loc. cit.*, note 14 ; É. MBARGA, « Évolution politique du Cameroun en 1972 — Le référendum du 20 mai 1972 et la formation de la République unie du Cameroun », (1973) 27 *R.J.P.I.C.* 363 ; F. MBOMÈ, « Les expériences de révision constitutionnelles au Cameroun », (1992) 102 *Penant* ; J. OWONA, *loc. cit.*, note 18, 6 ; P.-F. Gonidec sera le seul auteur, dans ce registre, à soutenir qu'il s'agissait bien d'une révision de la Constitution sans se prononcer sur la conformité de celle-ci par rapport à la Constitution du 1^{er} septembre 1961. Lire P.-F. GONIDEC et J.-M. BRETON, *La République unie du Cameroun*, Paris, Berger Levrault, 1976, p. 45. L'opinion du coauteur de l'ouvrage, M. Jean-Marie Breton, sera par la suite plus tranchée sur la question (*infra*, note 25).

1.1 La première tendance : la révision constitutionnelle était régulière

La première tendance, dominée par Émile Mbarga, incline à penser que l'opération de révision de la Constitution du 1^{er} septembre 1961, matérialisée par le référendum de 1972, était parfaitement régulière. Pour soutenir sa position, l'auteur rappelle l'article 2 (alinéa premier) de la Constitution de 1961 : « la souveraineté nationale appartient au peuple camerounais qui l'exerce soit par ses députés à l'Assemblée fédérale, soit par voie de référendum²⁵ ». Il indique par la suite que, la Constitution ne précisant pas l'autorité compétente pour recourir au référendum, c'est la loi n° 69/LF/15 du 10 novembre 1969 qui est venue attribuer au président de la République l'initiative de la procédure référendaire, en lui permettant « de soumettre au référendum [...] notamment [...] des projets de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou la révision de la Constitution²⁶ ». Émile Mbarga conclut donc que, « en décidant par [le] décret du 9 mai 1972 de consulter le peuple camerounais sur les transformations d'un État fédéral en État unitaire, le Chef de l'État a agi dans le cadre de ses pouvoirs légaux. La loi du 10 novembre 1969, en précisant que le projet de loi référendaire peut porter sur l'organisation des pouvoirs publics ou sur la révision de la Constitution, a bel et bien institué une nouvelle procédure de révision de la Constitution²⁷. »

1.2 La deuxième tendance : la révision constitutionnelle était irrégulière

La deuxième tendance penche pour l'hypothèse contraire et soutient que le référendum de 1972 aurait été organisé en violation des dispositions de la Constitution alors en vigueur. Étienne Charles Lekene-Donfack, que l'on peut considérer comme le principal protagoniste²⁸, soutient que

25. É. MBARGA, *loc. cit.*, note 24, 387 et 388. Jean-Marie Breton est de cette tendance, dominée par Émile Mbarga, puisqu'il écrit : « on peut conclure que le Chef de l'État était tout à fait habilité à recourir, le 20 mai 1972, à la procédure référendaire et qu'il l'a fait dans le respect de la légalité constitutionnelle ». Lire : J.-M. BRETON, « De la tutelle à la République unie : réflexions sur la dynamique unitaire dans l'évolution institutionnelle du Cameroun indépendant », (1979) 33 *R.J.P.I.C.* 185, 210.

26. É. MBARGA, *loc. cit.*, note 24, 387 et 388.

27. *Id.*, 388.

28. En parcourant l'article de F. MBOMÈ, *loc. cit.*, note 24, 31, on peut penser que le professeur François Mbomè appartient à cette tendance. Il reste toutefois entendu que, pour l'avoir présenté de la manière la plus systématique possible, le professeur Lekene-Donfack nous semble en être le principal protagoniste. Lire à ce sujet E.C. LEKENE-DONFACK, *loc. cit.*, note 24, 64. Francis B. Nyamnjoh et Piet Konings sont manifestement de cette tendance. Lire à ce sujet : P. KONINGS et F.B. NYAMNJOH, « The Anglophone Problem in Cameroon », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 35, 1997, p. 210. L'All Anglophone Conference et le Cameroon Anglophone Movement sont également de cette tendance. Lire à cet égard E.C. LEKENE-DONFACK, *loc. cit.*, note 5, 41.

l'argumentation d'Émile Mbarga, bien qu'elle soit d'apparence logique, serait inopérante, du moment où le législateur (celui de la loi n° 69/LF/15 du 10 novembre 1969) :

n'a pas pu — sans outrepasser ses pouvoirs — instaurer une seconde procédure de révision dans la double ignorance du fait que :

— le Président de la République ne pouvait pas s'adjudger l'initiative de la procédure référendaire alors que l'exercice de la souveraineté nationale ne lui appartient pas. L'article 2 (de la Constitution du 1^{er} septembre 1961) ne précise-t-il pas formellement qu'aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté.

— Si le constituant a inscrit l'exigence d'une double majorité relative à la révision dans la Constitution (article 47), il entendait par là préserver la nature fédérale de l'État²⁹.

Étienne Charles Lekene-Donfack peut dès lors conclure que la décision prise par Ahmadou Ahidjo de convoquer le référendum en date du 20 mai 1972, était irrégulière parce qu'elle l'a été en application d'un texte inconstitutionnel (la loi n° 69/LF/15 du 10 novembre 1969) qui n'a pu être maintenu en vigueur que parce que, aux termes de l'article 14 de la Constitution du 1^{er} septembre 1961, seul le président de la République a compétence pour saisir la Cour fédérale de justice lorsqu'il estime qu'une loi fédérale ou une loi de l'un des États fédérés est adoptée en violation des dispositions de la Constitution ou d'une loi fédérale.

En tout état de cause, poursuit-il, « initiateur d'un projet de texte inconstitutionnel, le Président de la République est encore seul habilité à le dénoncer après l'avoir promulgué. Son silence n'efface pas pour autant l'inconstitutionnalité³⁰. »

1.3 Les nuances et les hésitations de la troisième tendance : la révision constitutionnelle était plus ou moins régulière

La troisième tendance, quant à elle, oscille entre les hésitations du professeur Owona³¹ et les nuances de Alain Didier Olinga³².

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

31. L'article du professeur J. OWONA, *loc. cit.*, note 18, est publié en 1973, quelques mois seulement après le référendum de 1972, alors qu'Ahmadou Ahidjo règne sans partage sur le Cameroun. Ces circonstances particulières suffisent-elles à expliquer l'extrême réserve des développements du jeune assistant-associé qu'est alors M. Owona ?

32. En relation avec la note 31, on peut observer que les développements de M. Olinga sont manifestement plus généreux, peut-être parce qu'ils ont été effectués dans des circonstances différentes de celles du professeur Owona, en 1994 en l'occurrence. Lire A.-D. OLINGA, *loc. cit.*, note 14, 302.

Si Joseph Owona hésite manifestement à prendre clairement position sur un problème très délicat au moment où son texte est publié, Alain Didier Olinga, pour sa part, estime que « la limite matérielle de l'alinéa 1^{er} de l'article 47 s'imposait à toute procédure de révision de la Constitution, parlementaire ou référendaire³³ ». L'alinéa premier de l'article 47 de la Constitution du 1^{er} septembre 1961, faut-il le préciser, déclarait irrecevable toute proposition de révision de ladite constitution, portant atteinte à l'unité et à l'intégrité de la Fédération. Pour M. Olinga, cette disposition devrait être considérée comme un rempart contre toute restauration de l'État unitaire, ne pouvant être levé, dans la meilleure des hypothèses, que par une loi constitutionnelle adoptée conformément à la procédure de l'article 47 et excluant la forme de l'État des clauses constitutionnelles non révisables³⁴.

M. Olinga peut alors conclure que, « en méconnaissant ce bouclier, les auteurs du projet de Constitution créant un État unitaire ont violé la constitution de 1961, et la circonstance que le peuple souverain, dans les circonstances de l'époque, a largement approuvé ce projet de Constitution ne peut être considérée comme un effacement rétroactif de cette immense inconstitutionnalité première³⁵ ».

L'on aurait pu s'arrêter, chaque fois, à évaluer l'un ou l'autre argument retenu pour ou contre la régularité du référendum de 1972. C'eût été, en réalité, une entreprise inutile et dangereuse, du moment où le postulat de base sur lequel reposent ces différents arguments est lui-même lacunaire. Il y a, en effet, dans les hypothèses qui viennent d'être passées en revue, quelque chose comme une erreur commise *ab initio*, peut-être ce que Roger-Gabriel Nlep désigna autrefois « erreur d'aiguillage³⁶ ».

De fait, répondre par l'affirmative ou par la négative à l'interrogation de savoir si la révision de la Constitution de 1961 opérée par le référendum de 1972 était ou non régulière revient, en quelque sorte, à chercher une bonne réponse à une mauvaise question. C'est qu'en 1972 le référendum organisé par M. Ahidjo ne visait nullement la révision de la Constitution de 1961, mais bien l'écriture d'une nouvelle constitution. C'est là, au demeurant, l'éclairage majeur qu'apporte la thèse mineure qui, dans son déploiement, véhicule malheureusement sa part d'ombre.

33. *Id.*, 304.

34. *Id.*, 305.

35. *Ibid.*

36. R.-G. NLEP, *loc. cit.*, note 3.

2. La thèse de l'Écriture d'une nouvelle constitution : ombres et lumières d'une approche minoritaire

Il faut reconnaître que la finesse du raisonnement de Maurice Kamto permet de sortir de l'ornière le débat sur la régularité du référendum de 1972. Il demeure cependant que la principale conclusion à laquelle parvient cet auteur, unique protagoniste de la thèse minoritaire, mérite d'être considérée avec réserve.

2.1 Les lumières de la thèse minoritaire : l'objectif d'Ahidjo consistait bien à écrire une nouvelle constitution

Dans un article intitulé « Dynamique constitutionnelle du Cameroun Indépendant », Maurice Kamto entreprend, avec le doigté et la finesse qui lui sont propres, de prendre à contre-pied toute la littérature portant sur le référendum querellé, en posant qu'en 1972 il s'est agi de l'établissement d'une nouvelle constitution et non de la révision de la Constitution de 1961. Il est important de relever que l'auteur s'attache au préalable à effectuer une clarification du concept de *révision constitutionnelle*, qui nous semble aussi féconde qu'indispensable.

Il observe en effet :

Premièrement, si l'on entend la notion de révision *lato sensu* comme visant toute opération de renouvellement — partielle ou totale — d'une Constitution, alors l'argument de non-conformité de la procédure de révision de 1972 à la Constitution de 1961 serait recevable. Mais, une telle approche mettrait deux notions en une seule, à savoir la modification qui couramment est synonyme de révision et le changement de Constitution qui renvoie à l'établissement d'une nouvelle Constitution ; il ne pourrait en résulter que de la confusion.

Deuxièmement, la notion de révision peut être entendue dans son sens classique bien établi en Droit Constitutionnel comme visant toute opération de modification ou de renouvellement partiel d'une Constitution existante³⁷.

Sur la foi de la seconde conception qui emporte son assentiment, Maurice Kamto affirme que « la Constitution du 2 juin 1972 apparaît comme l'œuvre d'un pouvoir constituant originaire, agissant *ex nihilo* et non pas celle d'un pouvoir constituant dérivé tirant sa compétence d'un texte constitutionnel existant, en l'occurrence la Constitution du 1^{er} septembre 1961³⁸ ».

Parce qu'elle constitue le point de rupture entre les prétentions d'un nombre considérable d'auteurs et l'avis de Maurice Kamto, cette question

37. M. KAMTO, *loc. cit.*, note 3, 15.

38. *Id.*, 16.

de la distinction entre *révision constitutionnelle* et *écriture d'une nouvelle constitution* mérite que l'on s'y attarde.

L'on devrait, à cet égard, commencer par préciser que, à côté de l'hypothèse courante de la révision partielle d'une constitution, celle de la révision totale n'est pas qu'une simple vue de l'esprit, du moment où cette *summa divisio* est reçue dans le cadre de certaines constitutions, à l'exemple de celles de la Suisse, de l'Autriche et de l'Espagne :

Fondé sur la distinction classique entre constituant et pouvoirs constitués, ce système tire les conséquences de la souveraineté démocratique, et considère alors que l'acte constituant est pour toujours intangible. Ne subsistent plus que les révisions qui peuvent cependant être plus ou moins étendues. La révision totale recouvre en fait un changement constitutionnel global. L'appellation n'est pas innocente ; elle implique la possibilité d'abroger la Constitution existante, et, ceci, dans le cadre et en quelque sorte avec l'autorisation de celle-ci, ce qui se manifeste notamment lorsque le contrôle de constitutionnalité existe et permet de contrôler la régularité de la révision (Autriche, Espagne)³⁹.

Il faudrait toutefois s'empresser d'observer que l'hypothèse d'une révision totale de la Constitution du 1^{er} septembre 1961 pouvait difficilement être envisagée, dès lors que cet acte constituant contenait au moins une clause intangible. L'alinéa premier de l'article 47 disposait en effet que « [t]oute proposition de révision de la présente Constitution portant atteinte à l'intégrité de la Fédération est irrecevable. » Ainsi, pour envisager sérieusement l'éventualité d'une révision totale de la Constitution du 1^{er} septembre 1961, il aurait fallu, dans le meilleur des cas, extraire régulièrement cette clause intangible de la Constitution. C'est le lieu de relever qu'une telle opération, abstraitement envisageable⁴⁰, demeure fortement querellée par une frange importante de la doctrine la plus autorisée.

Hans Kelsen peut ainsi écrire : « Il arrive que la Constitution [...] déclare l'intangibilité de certaines de ses dispositions. Il faut alors se demander si, malgré tout, [...] telles dispositions ne peuvent être révisées [...] La réponse qui s'impose, (du seul point de vue de l'ordre juridique de l'État) est celle-ci : [...] la révision [...] de dispositions proclamées intangibles est légalement impossible⁴¹. » Dans le même sens, et bien qu'il soit parti d'une perspective que l'on a considéré comme normative⁴², Carl

39. C. GREWE et H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 63.

40. M. Olinga l'évoque, en effet, dans le cadre d'une analyse particulièrement inspirée. Lire A.-D. OLINGA, *loc. cit.*, note 14, 305.

41. Lire H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, Berlin, Éditions Dr. Max Gehlen, 1966, cité par C. KLEIN, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, 1996, p. 142.

42. Lire à ce sujet les commentaires d'une remarquable lucidité de C. KLEIN, *op. cit.*, note 41, p. 151.

Schmitt estime que la *positivation*⁴³ de telles dispositions n'est d'ailleurs pas nécessaire pour qu'existent des clauses constitutionnelles intangibles, qui s'analysent dans les normes garantissant l'identité et la continuité de la Constitution⁴⁴.

On comprend bien que, pour ces auteurs, toute opération de modification constitutionnelle qui porte sur une disposition intangible de la Constitution s'inscrit, par le fait même, non plus dans la logique d'une simple révision constitutionnelle, mais plutôt dans celle de l'abrogation de ladite constitution.

Au regard de ce qui précède, on peut estimer qu'en foulant au pied la clause non révisable de la Constitution du 1^{er} septembre 1961, à travers le projet d'instauration d'un État unitaire, Ahmadou Ahidjo inscrit manifestement son action en dehors du cadre d'une révision constitutionnelle : c'est le premier argument que l'on peut apporter à l'appui de l'opinion du professeur Kamto selon laquelle l'opération conduite par Ahmadou Ahidjo consistait à écrire une nouvelle constitution, et non à réviser celle du 1^{er} septembre 1961.

Le second argument que l'on pourrait invoquer à l'appui de cette thèse se trouve contenu dans le texte même de la question posée aux Camerounais, dans le cadre du référendum de 1972 :

Approuvez-vous, dans le but de consolider l'unité nationale et d'accélérer le développement économique, social et culturel de la nation, le *projet de Constitution* soumis au peuple camerounais par le Président de la République fédérale du Cameroun et instituant une République, une et indivisible, sous la dénomination de République Unie du Cameroun⁴⁵ ?

Dans le même sens, on peut faire observer que l'acte du président de la République fédérale du Cameroun contenant la question mentionnée plus haut est le « Décret n° 72-DF-239 du 9 Mai 1972 portant publication d'un *projet de Constitution* et décidant de le soumettre au Référendum⁴⁶ ».

Comme on peut le constater, le libellé de la question ainsi que l'objet du décret présidentiel la contenant ne laissent planer aucun doute sur la nature de l'opération envisagée par Ahidjo, en 1972. Il s'agit bel et bien d'un

43. Nous reprenons ainsi, en la transformant légèrement, une expression de Claude Klein qui parle « d'un pouvoir de révision *positivé* », au sens de « reçu dans le droit positif » (*ibid.*).

44. C. SCHMITT, *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, 1993, commenté par C. KLEIN, *loc. cit.*, note 41.

45. Lire le *Journal officiel de la République du Cameroun*, 9 mai 1972, n° 2 (supplémentaire).

46. *Ibid.*

projet de constitution, c'est-à-dire de l'*élaboration d'une nouvelle constitution*, et non d'un *projet de révision constitutionnelle*. L'argument pourrait paraître excessivement nominal. L'on s'apercevra pourtant très rapidement que, de la proclamation de l'indépendance du Cameroun en 1960 à nos jours, la notion de projet de constitution n'a vraisemblablement été évoquée que deux fois, lors des nombreuses procédures de modification constitutionnelle qui ont marqué l'évolution politique du Cameroun :

- le 21 février 1960, quelques semaines seulement après la proclamation de l'indépendance, le peuple de l'État du Cameroun est appelé à se prononcer, par voie de référendum, sur l'adoption d'un *projet de constitution* ;
- le 20 mai 1972, le peuple de l'État fédéral du Cameroun est appelé à se prononcer, par voie de référendum, sur un *projet de constitution* instaurant un État unitaire.

Tous les autres textes du pouvoir exécutif camerounais, proposant au Parlement ou au peuple directement une modification de la Constitution, portent la désignation de *projet de loi portant révision de la Constitution*⁴⁷.

Cela dit, l'on doit se rendre à l'évidence que l'étincelle qu'apporte ainsi Maurice Kamto éclaire d'une lueur nouvelle le débat sur le référendum de 1972. Il demeure pourtant que la principale conclusion à laquelle parvient l'auteur nous paraît passablement risquée.

2.2 L'ombre majeure de la thèse minoritaire : une critique juridique de la procédure d'établissement de la Constitution de 1972 demeure possible

Après avoir posé qu'il s'est agi, en 1972, de l'établissement d'une nouvelle Constitution et non point de la révision de la Constitution de 1961, Maurice Kamto en vient à la conclusion suivante : « il me semble dès lors que la critique de la procédure d'établissement de la Constitution de 1972 ne peut être que politique, et non pas proprement juridique⁴⁸ ». C'est là, à notre sens, l'ombre majeure de sa thèse centrale, la conclusion que nous nous permettons de quereller.

Bien que nous soyons d'avis qu'il s'agissait bien, en 1972, de l'élaboration d'une nouvelle constitution et non de la révision de celle de 1961, nous pensons en revanche que, ce faisant, la critique juridique de la procédure d'établissement de la Constitution de 1972 demeure possible.

47. Pour quelques références à cet égard, on lira avec intérêt : M. KAMTO, *loc. cit.*, note 3, 16, et F. MBOMÈ, *loc. cit.*, note 24.

48. M. KAMTO, *loc. cit.*, note 3, 16.

Soutenir en effet la position de Maurice Kamto reviendrait, schématiquement, à reconnaître :

- qu'un ordre juridique dont la Constitution de 1961 constituait le point nodal existait bien avant le référendum de 1972 ;
- qu'un pouvoir originaire a émergé, rompant avec l'ordre juridique antérieur ;
- que ce pouvoir originaire agissant *ex nihilo* a mis sur pied un nouvel ordre juridique et élaboré une nouvelle constitution, celle du 2 juin 1972 ;
- que la procédure ayant conduit à l'élaboration de cette nouvelle constitution ne peut faire l'objet d'une critique proprement juridique.

En soutenant cette opinion, et quel que soit le sens qu'il ait pu donner au groupe de mots « critique juridique⁴⁹ », Maurice Kamto invalide la pertinence d'un questionnement juridique portant, par exemple, sur les conditions d'émergence de ce pouvoir originaire ou encore sur les modalités du passage d'un ordre juridique à un autre ordre juridique.

C'est un raisonnement que l'on pourrait situer dans le sillage du positivisme classique⁵⁰ qui considère, pour l'essentiel, que l'ordre juridique est une superposition de règles, dont chacune tient sa force obligatoire de la règle supérieure⁵¹. Dans cette optique, le positivisme classique soutient que la « juridicité » serait donnée au pouvoir par la règle supérieure qui lui attribue compétence. Or le pouvoir originaire ne reçoit aucune attribution

49. Si, à la suite du *Petit Robert*, le professeur Kamto a entendu le mot *critique* comme étant l'examen d'un principe, d'un fait en vue de porter sur lui un jugement d'appréciation, juridique en l'occurrence, son opinion est discutable du moment où le fait de constater qu'il s'agissait non pas d'une révision constitutionnelle mais de l'écriture d'une nouvelle constitution n'écarte guère la possibilité d'un examen des conditions d'émergence de ce pouvoir originaire par exemple. Si, en revanche, suivant toujours en cela *Le Petit Robert*, le professeur Kamto a donné au mot *critique* un sens péjoratif en le considérant comme une condamnation, un reproche ou une contestation, juridiques en l'occurrence, son opinion est une fois de plus discutable du moment où, au regard du droit constitutionnel alors en vigueur, la procédure utilisée par Ahidjo en 1972 pour imposer l'État unitaire est condamnable, reprochable.

50. Pour la distinction entre positivisme classique et positivisme élargi, lire : G. HÉRAUD, *Ordre juridique et pouvoir originaire*, Paris, Recueil Sirey, 1946, p. 440. L'on doit reconnaître qu'il y a un certain malaise à considérer que le professeur Maurice Kamto émerge au registre du positivisme classique lorsqu'on parcourt sa magistrale « leçon de choses » intitulée : « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », dans D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 177, à la page 188 et suiv. L'on demeure toutefois surpris que certains des développements contenus dans ce texte n'aient pas inspiré la réflexion du professeur sur la question du référendum de 1972 au Cameroun.

51. H. KELSEN, cité par G. HÉRAUD, *op. cit.*, note 50, p. 442.

de compétence, car il n'y a pas de règles supérieures à lui : le pouvoir originaire ne serait donc pas juridique⁵².

Sur la foi de ce raisonnement, les positivistes classiques conviennent, pour la plupart, de ne pas traiter, mieux, d'abandonner tout simplement cette question de pur fait.

Comment comprendre autrement en effet qu'après avoir si justement constaté qu'en 1972, au Cameroun, il ne s'était nullement agi d'une révision de la Constitution du 1^{er} septembre 1961, mais bien de l'écriture d'une nouvelle constitution du fait d'un pouvoir constituant agissant *ex nihilo*, Maurice Kamto s'empresse de préciser que, dès lors, la critique de la procédure d'établissement de la Constitution de 1972 ne peut plus être proprement juridique.

La rapidité d'une telle conclusion peut paraître surprenante : elle devrait pourtant rappeler que, empruntant l'image de Rousseau qui comparait les révolutions aux maladies, Carré de Malberg a écrit que le droit, l'ordre juridique ne trouve à s'appliquer efficacement et utilement que dans les milieux sains et équilibrés⁵³. En se montrant donc si curieusement désintéressé par les problèmes juridiques que pourrait soulever le surgissement à tout le moins singulier, en 1972, d'un pouvoir originaire agissant *ex nihilo*, peut-être Maurice Kamto rejoint-il simplement cet autre monument du positivisme classique qui conclua en son temps « qu'il n'y a point de place dans la Science du Droit Public pour un chapitre consacré à une théorie du coup d'État, des révolutions et de leurs effets⁵⁴ ».

Depuis pourtant, les travaux de Liet Veaux, entièrement consacrés à la théorie juridique des révolutions, ceux de Brichet portant sur l'*Étude du coup d'État en fait et en droit*, et bien d'autres encore⁵⁵, ont définitivement réglé la question, en mettant en relief la place importante que la science du droit public devrait accorder aux modalités des révolutions et des coups d'État, ainsi qu'à leurs conséquences juridiques.

52. G. HÉRAUD, *op. cit.*, note 50, p. 372.

53. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 2, Paris, Recueil Sirey, 1922, p. 497.

54. *Ibid.*

55. G. LIET-VEAUX, *La continuité du droit interne : essai d'une théorie juridique des révolutions*, thèse de doctorat, Rennes, Université de Rennes, 1943 ; O. BRICHET, *Étude du coup d'État en fait et en droit*, thèse de doctorat, Paris, Université de Paris, 1935 ; P. MARTIN, *Portée juridique des révolutions en droit public interne*, thèse de doctorat, Montpellier, Université de Montpellier, 1938 ; ROHATYN, « Théorie juridique des révolutions », (1929-1930) *Revue internationale de théorie du droit*.

Ceci dit, et par rapport au référendum querellé de 1972, notre propos est de soutenir que deux préoccupations juridiques peuvent être formulées :

- Dans quelles conditions le pouvoir originaire agissant *ex nihilo* dont parle le professeur Kamto a-t-il émergé ? A-t-il émergé de manière consensuelle, sinon légale comme l'a montré Maurice Kamto lui-même, parlant de la conférence nationale souveraine du Tchad⁵⁶.
- Au cas où ce pouvoir originaire aurait émergé dans des conditions irrégulières, la validité de l'ordre juridique nouveau que ce pouvoir originaire met en œuvre et, par conséquent, celle de la Constitution du 2 juin 1972 peuvent-elles être remises en cause ?

Répondre à la première question commande que l'on rappelle qu'au moment où Ahmadou Ahidjo rend publics les décrets n^{os} 72-DF-238 et 72-DF-239 du 9 mai 1972⁵⁷ relatifs au référendum du 20 mai 1972, la Constitution du 1^{er} septembre 1961 est en vigueur et se présente comme le point nodal de l'ordre juridique positif.

En proposant donc à la sanction du peuple camerounais le *projet d'élaboration d'une nouvelle constitution*, Ahmadou Ahidjo matérialise son accession illégale à la compétence originaire, en violation de la Constitution du 1^{er} septembre 1961, qui interdisait pareille opération en disposant clairement, en son article 2, qu'aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté.

Cela est d'autant plus valable que même la considération introductive de l'article 2 de la Constitution du 1^{er} septembre 1961, selon laquelle « la souveraineté nationale appartient au peuple camerounais qui l'exerce soit par ses députés à l'Assemblée fédérale, soit par voie de référendum », aurait difficilement pu être invoquée pour fonder juridiquement le *projet d'élaboration d'une nouvelle constitution*, du moment où la loi n^o 69/LF/15 du 10 novembre 1969 fixant les conditions d'organisation du référendum se limite, en son article premier, à conférer au président de la République le pouvoir de « soumettre au référendum [...] des projets de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou la *révision de la Constitution* ».

56. M. KAMTO, *op. cit.*, note 50. Sur ce sujet, on lire avec intérêt : E. SUR, *Contribution à une théorie juridique de la souveraineté nationale*, thèse de doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV (Droit, Sciences sociales et politiques, Sciences économiques et de gestion) soutenue le 10 juillet 1998, pp. 225-268.

57. Il s'agit bien du décret n^o 72-DF-238 du 9 mai 1972 portant convocation du corps électoral en vue d'un référendum et du décret n^o 72-DF-239 du 9 mai 1972 portant publication d'un projet de constitution et décidant de le soumettre au référendum.

Chef de l'exécutif, Chef de l'État, et, par le fait même, dépositaire d'un pouvoir institué par la Constitution du 1^{er} septembre 1961, Ahmadou Ahidjo opère ainsi ce que l'on a appelé le « coup d'État civil de 1972⁵⁸ », et que l'on pourrait, techniquement, désigner par le terme « révolution » : il rompt en effet avec l'ordre juridique antérieur, suspend par des voies illégales la valeur formelle de la Constitution du 1^{er} septembre 1961 et, pourrait-on dire, déclenche d'ailleurs le processus de son abrogation.

C'est là l'hypothèse d'un individu qui, occupant un rang inférieur dans la hiérarchie juridique interne, se hausse au sommet de celle-ci, négligeant la prohibition de toutes les règles superposées qui le séparaient du degré suprême⁵⁹. C'est la situation, plus ou moins courante, de pouvoirs étatiques constitués qui, violant la Constitution, s'arrogent par la force une liberté totale d'action, devenant ainsi, eux-mêmes, des pouvoirs originares⁶⁰.

Par la suite, Ahmadou Ahidjo laissera au peuple camerounais le soin d'adopter, par référendum, la Constitution dont il a préparé le projet : ce faisant, il se conforme, dans une large mesure, au schéma des révolutions dont on sait qu'il est le suivant : « un individu ou plusieurs, un corps collégial s'emparent de la compétence originaire ; puis ils la cèdent à l'Assemblée Nationale dont ils ont provoqué la réunion ; l'Assemblée Nationale fait la Constitution et abdique à son tour. L'ordre juridique est alors de nouveau un ordre institutionnalisé⁶¹. »

On peut donc conclure provisoirement que la procédure ayant conduit à l'émergence d'un pouvoir originaire en 1972 fut irrégulière, et se trouve être, par ce fait même, susceptible d'une critique juridique. Or, on sait que le rôle de ce pouvoir originaire fut capital dans l'élaboration de la Constitution de 1972. Au moins pour cette raison, on peut difficilement soutenir, à notre sens que la procédure ayant conduit à l'élaboration de la Constitution de 1972 ne peut faire l'objet d'une critique juridique.

À ce stade de nos développements, l'autre question demeure entière, à savoir si l'ordre juridique nouveau et, surtout, la Constitution du 2 juin 1972 peuvent être considérés comme valides du moment où ils sont issus, tous les deux, des œuvres d'un pouvoir révolutionnaire ayant opéré un « coup d'État civil », c'est-à-dire ayant rompu avec l'ordre juridique antérieur en accédant illégalement à la compétence originaire.

58. E.C. LEKENE-DONFACK, *loc. cit.*, note 5, 32.

59. G. HÉRAUD, *op. cit.*, note 50, p. 274.

60. *Id.*, p. 453.

61. *Id.*, p. 341.

L'examen de cette seconde question commande que l'on reconsidère l'itinéraire de ce pouvoir originaire agissant *ex nihilo* dont parle Maurice Kamto.

Ainsi que nous l'avons dit, techniquement, l'on doit poser que son avènement fut illégal, du moment où la Constitution du 1^{er} septembre 1961 interdisait pareille accession à la compétence originaire.

Cependant, dès lors que le pouvoir révolutionnaire d'Ahmadou Ahidjo occupait déjà le degré suprême de la pyramide juridique, il est devenu un pouvoir a-légal, puisqu'il n'était plus dominé par aucune règle.

De plus, ce pouvoir révolutionnaire devenait originaire, pour la seule raison que les règles supérieures, élaborées par les constituants anciens, avaient perdu leur valeur juridique⁶² et surtout du fait que, désormais, il ne se trouvait plus lié par aucune règle constitutionnelle. À partir de ce moment, son efficience seule devient la condition de sa validité. Ainsi, bien qu'il soit parvenu illégalement à la compétence originaire, si les manifestations de volonté du pouvoir révolutionnaire d'Ahmadou Ahidjo se réalisent effectivement, on peut en inférer que ce pouvoir est juridique.

C'est peut-être le lieu de rappeler qu'à l'origine du droit est le primat de la force qui, selon le mot de Dupeyroux, se démontre aussi bien qu'il se constate⁶³ :

- il se démontre en tant qu'il est nécessaire en effet qu'une autorité sociale plus puissante que toutes les autres impose à l'obéissance des sujets les règles juridiques dont l'efficacité n'est assurée ni par l'impératif moral, ni par les sanctions religieuses ou mondaines, ni par l'intérêt des sujets ;
- il se constate ensuite dans le fait que toute société comporte en son sein un groupe de gouvernants (les plus forts) qui dominent le reste des membres de la société (les gouvernés), c'est-à-dire qui exercent réellement des pouvoirs, garantissant l'ordre, commandant aux armées, se faisant obéir et sanctionnant, au besoin par la violence, ceux des gouvernés qui rechignent à se plier à leurs injonctions⁶⁴.

Dans cette perspective, que l'on se souvienne simplement qu'au plan du droit international « celui qui détient réellement le pouvoir de commander (*qui actu regit*) a, dans les rapports internationaux, la qualité d'organe

62. *Id.*, p. 370.

63. H. DUPEYROUX, « Les grands problèmes du droit », (1938) 8 *Archives de Philosophie du droit et de sociologie juridique* 7, 49 et 50.

64. G. HÉRAUD, *op. cit.*, note 50, p. 452.

de la personne dont il s'agit ; celui qui perd en fait ce pouvoir cesse de représenter internationalement l'État⁶⁵ ».

De même, en droit interne, dès lors que le pouvoir originaire dispose d'une puissance matérielle sans rivale, l'ordre normatif qu'il instaure devient efficient et les règles qui en découlent sont juridiques⁶⁶. Ainsi peut-on observer que le débat sur la validité juridique d'une éventuelle sécession du Québec du reste du Canada n'est véritablement pertinent que dans la mesure où un tel événement se produirait sous l'autorité du droit positif canadien. Cette hypothèse mise à part, l'ordre normatif en vigueur au Québec ne sera déterminé que par le rapport des forces en présence. L'arrêt de la Cour suprême du Canada rend bien compte de cette opinion avec, au demeurant, une certaine élégance et, surtout, en usant d'un raisonnement d'une remarquable pédagogie.

La Cour commence en effet par opérer une distinction nécessaire entre « le droit d'un peuple d'agir et son pouvoir d'agir⁶⁷ ». Un droit, poursuit-elle, « est reconnu par la loi ; la simple possibilité [d'agir] n'a pas nécessairement le statut de droit⁶⁸ ». Elle précise, par la suite :

on a soutenu que l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec pourraient réaliser unilatéralement la sécession de cette province du Canada, mais on n'a pas indiqué qu'ils pourraient la réaliser en droit : on a plutôt prétendu qu'ils pourraient simplement l'accomplir dans les faits. Quoiqu'il n'existe aucun droit à la sécession unilatérale dans la Constitution, [...] cela n'exclut pas la possibilité d'une déclaration inconstitutionnelle de sécession aboutissant à une sécession de fait [...] On soutient en outre que, si le projet sécessionniste réussissait, un nouvel ordre juridique serait créé dans la province qui serait alors considéré comme indépendant⁶⁹.

La Cour peut dès lors constater que « cette affirmation est un énoncé de fait, ce n'est pas un énoncé de droit [...] elle n'a de toute façon aucune pertinence quant aux questions de droit dont nous sommes saisis⁷⁰ ».

65. D. ANZILOTTI, *Cours de droit international*, traduit par G. Gidel, Paris, Recueil Sirey, 1929, p. 179.

66. G. HÉRAUD, *op. cit.*, note 50, p. 457. Il faut toutefois préciser que notre prétention n'est pas de réduire le droit à la force. Nous convenons bien, en effet, qu'il existe des normes dont l'efficacité est moins dérivée de la force que de l'adhésion spontanée. La position que nous soutenons rend simplement compte de *ce qui arrive le plus souvent*, au sens où Norberto Bobbio entend ce groupe de mots. On lira à cet égard, et avec beaucoup d'intérêt, N. BOBBIO, « Sur le positivisme juridique », dans *Mélanges en l'honneur de Paul Roubier*, t. 1, Paris, Dalloz-Sirey, 1961, p. 53, à la page 70.

67. Lire à ce sujet *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, précité, note 4, 274.

68. *Ibid.*

69. *Id.*, 274-275.

70. *Id.*, 275.

Cette position de la Cour est particulièrement intéressante, du moment qu'elle autorise l'esquisse d'une perspective de droit constitutionnel comparé. On pourrait en effet poser la question de savoir s'il n'est pas possible d'inférer, de la conclusion à laquelle parvient la Cour, qu'elle rapproche sa thèse de celle de Maurice Kamto. La réponse à une telle question peut difficilement être positive. On peut en effet relever au moins deux éléments qui permettent de penser que, contrairement à Maurice Kamto qui estime que la procédure d'établissement de la Constitution de 1972 ne soulève aucun problème juridique, la Cour envisage que la déclaration unilatérale de sécession du Québec pourrait poser au moins un problème juridique qu'elle indique d'abord, de façon non équivoque, avant de le suggérer, par quelques-unes de ses prétentions :

- elle affirme, très clairement, que la procédure conduisant à la déclaration unilatérale de sécession du Québec poserait au moins le problème juridique de sa conformité avec le principe de la primauté du droit. Sur ce point précis, doit-on redire que Maurice Kamto estime lui, en revanche, que la procédure d'établissement de la Constitution de 1972 ne soulève aucun problème juridique méritant d'être critiqué ?
- par une curieuse clause de style, la Cour affirme que, qu'elle soit un énoncé de droit ou un énoncé de fait, la déclaration unilatérale de sécession du Québec n'a aucune pertinence par rapport *aux questions de droit dont elle est saisie*. La Cour aurait pu se contenter de dire que cette hypothèse n'a aucune pertinence par rapport aux questions de droit, tout simplement. L'on aurait eu alors, en forçant un peu, quelques raisons de subodorer que, en même façon que Maurice Kamto, la Cour estimerait que l'hypothèse de la déclaration unilatérale du Québec ne poserait, si elle s'avérait, aucune véritable question de droit. Or, la Cour fait une précision relative *aux matières dont elle est effectivement saisie en l'occurrence*, comme si, subtilement, elle souhaitait nous suggérer que l'hypothèse de la déclaration unilatérale de sécession du Québec pourrait bien soulever *une ou des questions de droit, mais qu'elle n'était pas compétente pour en connaître, du moment où elle n'est pas saisie, à leur sujet, en l'occurrence*.

Pour tout dire, la Cour rappelle simplement sa vocation, qui est de dire le droit, et de ne faire que cela. Elle indique aussi, de manière claire et non équivoque, qu'elle n'est compétente pour statuer sur une éventuelle sécession du Québec que dans la mesure où celle-ci se ferait sous l'autorité de la Constitution du Canada. Elle n'écarte pas pour autant l'hypothèse qu'une telle sécession s'opère en dehors du cadre constitutionnel et elle envisage d'ailleurs clairement que, dans ce cas de figure, les normes juridiques valides et en vigueur sur le territoire du Québec seraient le fait de l'autorité

qui, selon ses propres mots, exercerait « un contrôle effectif⁷¹ » de ce territoire. Comme l'a en effet écrit Guy Héraud, c'est la force du pouvoir qui entraîne sa « juridicité », car elle seule permet à cette autorité sociale l'instauration d'un ordre normatif socialement efficace⁷².

Il suffit dès lors de constater qu'au Cameroun, le référendum du 20 mai 1972 s'est déroulé sans aucune opposition déclarée, avec d'ailleurs, note Alain Didier Olinga, la participation écrasante des populations de l'ex-Cameroun occidental⁷³.

Si, dans ce cas précis, l'on peut difficilement soutenir que leur participation massive ainsi constatée traduisait un quelconque enthousiasme des populations anglophones en faveur du retour à l'État unitaire, on est obligé de prendre acte de ce qu'elle renseigne à tout le moins sur le rapport de forces alors en présence, largement favorable au pouvoir révolutionnaire d'Ahmadou Ahidjo.

Ainsi, parce qu'il était suffisamment puissant pour imposer socialement ses volontés, le pouvoir révolutionnaire d'Ahmadou Ahidjo, bien qu'il eût illégalement accédé à la compétence originaire, était juridique. Par conséquent, le nouvel ordre juridique qu'il a mis en œuvre était valide, la Constitution du 2 juin 1972 aussi.

Conclusion

Faut-il conclure ce travail ? Peut-être pour s'interroger, au-delà du formalisme juridique, sur la légitimité, par rapport à la théorie démocratique, de l'opération conduite en 1972 par Ahmadou Ahidjo. La question pourrait ainsi être posée, à savoir si le recours au peuple souverain ne teinte pas d'un léger vernis de légitimité la procédure ayant conduit au référendum, d'une part, et l'érection d'un État unitaire, d'autre part. Si l'on se situe cette fois sur le plan strictement politique, il est très aisé de répondre à ces questions par la négative.

S'agissant de la procédure, dont nous avons montré l'illégalité, on pourrait, pour couper court, indiquer qu'elle était illégitime parce qu'elle était illégale. L'image est empruntée à Paul Bastid qui, traitant de la légitimité du gouvernement de Vichy, affirme ce qui suit :

Il est significatif que l'ordonnance du 9 août 1944 ait fait remonter l'origine de l'illégitimité en France plus haut que Vichy, c'est-à-dire au 16 juin 1940. Elle

71. *Id.*, 274.

72. G. HÉRAUD, *op. cit.*, note 50, p. 467.

73. Selon M. Olinga, « l'approbation du projet de Constitution unitaire dans le Cameroun occidental aura été de 97,94 % par rapport aux inscrits et 99,97 % par rapport aux votants ». Lire, à ce sujet, A.-D. OLINGA, *loc. cit.*, note 14, 302.

déclare, en effet, dans son exposé des motifs : « Tout ce qui est postérieur à la chute, dans la journée du 16 juin 1940, du dernier gouvernement légitime de la République est évidemment frappé de nullité ». Le nouveau gouvernement formé à Bordeaux le 16 juin 1940 avait bien été formé initialement selon les procédures normales ; mais il n'avait pas reçu la consécration parlementaire imposée par le droit positif. Il était donc illégitime parce qu'illégal⁷⁴.

Quant au résultat du référendum, à savoir l'État unitaire *effectivement* en œuvre, il faut rappeler à son sujet que la deuxième République du Cameroun⁷⁵, et plus exactement l'émergence d'un État fédéral, consacrée par l'acte constituant du 1^{er} septembre 1961 était le fruit d'une constitution politique issue de tractations entre les forces réunies à la conférence de Foumban. En décidant unilatéralement de convoquer le peuple camerounais et, surtout, en évitant toute procédure qui aurait pu permettre la participation d'autres segments de la scène politique au processus d'instauration d'un État unitaire, Ahmadou Ahidjo a violé ladite constitution politique. De plus, la violence du pouvoir d'État, largement reconnue par la doctrine⁷⁶, ne garantissait guère une expression saine du suffrage populaire. Elle corrodait par le fait même la mince couche de légitimité dont aurait pu se recouvrir le nouvel État unitaire⁷⁷.

-
74. P. BASTID, « L'idée de légitimité », dans *Estrato da Scritti in Onore Di Gaspare Ambrosini*, t. I, Milan, Giuffrè editore, 1970, p. 78, à la page 85.
75. Pour une analyse de l'évolution des « républiques » au Cameroun, lire P.-F. NKOT, « Révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun : commentaire de quelques avis informés », (1998) 108 *Penant* 82.
76. Francis B. Nyamnjoh et Piet Konings affirment en effet que « the autocratic nature of Ahidjo's régime helps to explain why the inhabitants of Cameroon voted massively for the draft constitution, and hence the immediate establishment of the United Republic of Cameroon ». Lire P. KONINGS et F.B. NYAMNJOH, *loc. cit.*, note 28, 210. Abel Eyinga, quant à lui, estime que « la commission générale de recensement des votes s'est réunie en grandes pompes le lundi 29 mai [1972] pour proclamer officiellement les résultats *préfabriqués* du référendum » (l'italique est de nous). Lire A. EYINGA, *Introduction à la politique camerounaise*, Paris, Anthropos, 1978, p. 311.
77. Cette précision n'est pas inutile, du moment où Jean-Marie Breton a prétendu qu'une irrégularité de la procédure ayant conduit au référendum de 1972 « aurait de toute façon été en quelque sorte « couverte » *a posteriori* par le résultat positif du référendum, expression de la volonté du peuple souverain ». Lire J.-M. BRETON, *loc. cit.*, note 25, 210. Dans un tout autre sens, il faut relever que, parlant des conférences nationales souveraines en Afrique, le professeur Kamto a écrit que la légitimité de ces dernières était une condition de validité des constitutions qui en sont issues. Nous nous permettons d'insister sur le fait que l'illégitimité de la procédure de convocation du référendum de 1972 ainsi que l'illégitimité des résultats de ce référendum n'entament en rien la validité de l'ordre juridique qui en est issue et, plus précisément, celle de la Constitution du 2 juin 1972. À notre sens, en effet, l'efficacité du pouvoir révolutionnaire de M. Ahidjo était une condition suffisante pour la validité de l'ordre juridique que ce pouvoir a instauré. Pour la thèse soutenue à cet égard par le professeur Kamto, lire M. KAMTO, *loc. cit.*, note 50, 188-192.

Dans ces conditions, il faut se résoudre à préciser que la froideur d'un raisonnement juridique ne peut épuiser, loin s'en faut, la complexité et la gravité du problème anglophone au Cameroun. Aussi doit-on s'empresser d'indiquer que l'opinion selon laquelle la critique de la procédure ayant conduit au référendum de 1972 ne peut être que politique et non pas proprement juridique reste partiellement fondée : si notre travail s'est attaché en effet à montrer que la procédure ayant conduit au référendum de 1972 pouvait légitimement être critiquée sur le plan juridique, la portée politique du problème anglophone qui en découle ne souffre, quant à elle, aucun doute.

C'est davantage à ce niveau politique que devraient d'ailleurs être recherchées des solutions pour une cohabitation conviviale entre anglophones et francophones et, partant, entre les divers segments de la société camerounaise. Un tel effort permettrait certainement de faire l'économie de foyers potentiels de tension interne. On peut penser que, dans ces conditions, le Cameroun pourra réfléchir sa véritable nature et jouer le rôle international auquel de nombreux attributs le destinent. C'est là, cependant, une tout autre question.