



« LA MORALE DANS LE DROIT PUBLIC DES ETATS D'AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE : LE DECLOISONNEMENT ENTRE LE DROIT, L'ETHIQUE ET LA MORALE ».

Par :

AKONO ONGBA SEDENA,

Maitre de Conférences Agrégé, Université de Yaoundé-II.

akonoomgbasedena@gmail.com

Résumé :

En Afrique francophone subsaharienne aujourd'hui, l'ambition de performance des entités publiques semble aller de pair avec la moralisation de l'espace public. En recherchant comment la morale détermine le Droit public des Etats de l'échantillon, l'étude vise à rendre compte de l'incorporation des valeurs morales et éthiques dans les têtes de chapitres du Droit public. Pour ce faire, l'interprétation des instruments normatifs et des constructions prétoriennes a permis de réaliser que ces valeurs essaient et inspirent le droit de l'existence de l'Etat. De même, le droit du fonctionnement de l'Etat se trouve bonifié par les normes morales et éthiques. L'idéal serait que l'appropriation de cette catégorie de normes par les organes et les institutions juridiques contribue à la légitimation populaire de l'action publique et par suite à, la production du bonheur du Citoyen.

Mots-clés : *Morale, éthique, décloisonnement, légitimation populaire.*

Abstract :

In French-speaking sub-Saharan states today, the drive to performance among public entities seems to go hand in hand with the moralization of the public sphere. By examining how morality determines public law in the sample countries, the study aims to account for the incorporation of moral and ethical values in the chapters of public law. To this end, the interpretation of normative instruments and praetorian constructions has made it possible to realize that these values spread and inspire the law of the existence of the state. Similarly, the law governing the functioning of the state is enhanced by moral and ethical standards. Ideally, the adoption of this category of norms by legal bodies and institutions should contribute to the popular legitimacy of public action and, consequently, to improve public management for the benefit of the citizen

Keywords: *Morality, ethics, decompartmentalization, popular legitimacy.*



PLAN

- I- LA SANCTUARISATION DE LA MORALE DANS LE DROIT DE L'EXISTENCE DE L'ETAT**
- A- LES SUJETIONS MORALES DE L'ACCES AU POUVOIR**
 - 1- La bonne moralité des candidats aux emplois politiques
 - 2- Les formalités processuelles garantes de bonne moralité des candidats
- B- LA SOUMISSION DE L'EXERCICE DU POUVOIR AUX NORMES MORALES**
 - 1- La sacralisation de la morale par la protection de la dignité humaine
 - 2- La préservation des bonnes mœurs
 - 3- La consécration de l'équité et de la bonne foi en droit international public
- II. LA BONIFICATION DU DROIT DU FONCTIONNEMENT DE L'ETAT PAR LA MORALE**
- A- LA MORALISATION DE LA GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE**
 - 1- La sanctuarisation la morale dans la gouvernance financière publique
 - 2- La protection juridictionnelle des valeurs morales
- B- LA LEGITIMATION MORALE DE L'ACTIVITE ADMINISTRATIVE**
 - 1- L'inscription de la morale dans l'activité juridique de l'administration
 - 2- L'insertion des valeurs éthiques dans l'activité matérielle de l'administration



INTRODUCTION

« *O tempora, O mores! Senatus haec intelligit, Consul videt, hic tamen vivit. Vivit !* »¹

Cette interjection de Cicéron dans le premier discours des quatre catilinaires² traduit l'indignation du célèbre orateur romain. Celui-ci dénonçait la corruption de son époque, par opposition à un lointain passé, considéré plus vertueux. A l'origine de cette exclamation, un scandale mettant en cause le Sénateur Verres, alors Gouverneur de Sicile. Ce dernier était accusé de s'être enrichi sur le dos de ses administrés par vol d'ouvrages d'art appartenant à la Cité. Cette épopée de la littérature romaine classique révèle que la question de la morale dans l'espace public demeure une préoccupation millénaire. Aussi signale-t-elle la porosité de la frontière entre le droit, l'éthique et la morale.

Pourtant, les valeurs morales et éthiques prétendent éclairer les normes juridiques. Ces dernières quant à elles n'hésitent guère à objectiver les premières. A cet égard, Montesquieu écrivait : « **la démocratie comme espèce de gouvernement, ne peut tenir que si ceux qui en ont la charge mettent l'intérêt public au-dessus des intérêts particuliers (...). Dans un Etat populaire, il faut un ressort de plus qui est la vertu** »³. Quelques siècles plus tôt, notamment à l'époque féodale, Louis XIV voulut assurer la moralité de ses baillis et mettre fin à leurs abus⁴. Ce fut l'objet de la Grande Ordonnance de réformation de 1254.

Ainsi, observe-t-on dans la trajectoire historique des nations européennes, des scandales mettant en cause des gouvernants dont les actes ou les méfaits offensent la morale dans l'espace public. En France, l'affaire du Canal de Panama éclaboussa des hommes politiques et des industriels accusés d'avoir versé des pots-de-vin à des journalistes et à des parlementaires, en vue d'obtenir des soutiens nécessaires à la poursuite du percement du Canal éponyme entamé en 1881. Ce projet avait été perturbé par la fièvre jaune, des glissements de terrain et les crues du fleuve Charges, obligeant la Compagnie Universelle du canal à faire appel à l'épargne française en émettant des titres publics, nonobstant les rapports pessimistes des ingénieurs. Plus d'un siècle plus tard, défendant le projet de la loi du 03 janvier 1991 relatif au contrôle des marchés publics, Michel Sapin indiquait que cette loi visait à rétablir la transparence comme impératif moral et politique.

¹ « **Quelle époque, quelles mœurs ! Le Sénat sait ces choses, le Consul les a vues et portant, il vit. Il vit !** »

² La première catilinaire fut prononcée le 7 ou 8 novembre 63 av. J.-C.

³ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Paris, Gallimard, 2012, pp 115-116 et 137.

⁴ CAROLUS-BARRE(L), « La Grande Ordonnance de réformation de 1254 », *Comptes-rendus des séances de l'Académie des inscriptions et des belles-lettres*, vol.117, n°1, 1973, p181.



En Afrique francophone contemporaine, nombre d'affaires illustrent des atteintes à la morale dans l'espace public par des agents publics ou des leaders politiques. Sans prétention à l'exhaustivité, l'on peut invoquer au Cameroun « **l'opération épervier** » lancée en 2006⁵.

Au Gabon, l'affaire des biens mal acquis en France par la famille Bongo a défrayé la chronique des médias français⁶. Il en est de même au Sénégal où des affaires de détournement de deniers publics avaient à un moment donné, éclaboussé KARIM WADE⁷.

Pourtant, le champ lexical de l'éthique et de la morale essaime le droit public des Etats d'Afrique francophone subsaharienne. A titre illustratif, les concepts d'*intégrité*, de *bonne moralité*, de *bonnes mœurs*, de *transparence*, de *bonne foi*, d'*équité* et de *sincérité* abondent dans les instruments normatifs de cette sous-spécialité pédagogique de la science du Droit. C'est le cas de la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation et du développement local⁸, des Codes de transparence et de bonne gouvernance de la CEMAC⁹ et de l'UEMOA¹⁰. En Afrique centrale comme en Afrique de l'Ouest, ces directives consacrent un ensemble de principes-clés dont le dénominateur commun semble être l'objectivation de valeurs morales et éthiques dans la gouvernance financière communautaire et au sein des Etats-membres. Tel est l'objet des principes de légalité et de publicité, d'attributions et de responsabilités, d'information du public et d'intégrité des acteurs. Même le Conseil Africain et Malgache de l'Enseignement Supérieur (CAMES) n'échappe guère à cette exigence de moralisation des activités d'enseignement et de recherche de haut niveau. C'est la raison d'être de son Code éthique et de déontologie¹¹. Cet instrument normatif sacralise les principes

⁵ L'opération Épervier est une vaste opération judiciaire menée dans le cadre de la lutte contre la corruption au Cameroun. Cette opération a été lancée par le gouvernement du Premier ministre Ephraïm INONI en 2006, sous la pression des bailleurs de fonds internationaux.

Lire à ce sujet : « Cameroun : L'impitoyable machine judiciaire de Paul Biya », *Mondafrique*, 6 septembre 2015.

⁶ Dans son édition du 08 avril 2025 à 17h30, Pierre LEPIDI, dans le journal, *Le Monde Afrique* écrit : « Gabon : la justice française clôt l'enquête sur les « biens mal acquis de la famille Bongo ». En substance, à la suite d'une plainte déposée en France en 2007, par l'avocat de l'ONG Transparency International, le Parquet National Financier était appelé à se prononcer sur le point de savoir si le patrimoine français de plusieurs dirigeants africains, parmi lesquels, les membres de la famille BONGO, avait été constitué avec de l'argent détourné.

⁷ Surnommé le « Ministre du Ciel et de la Terre » en raison d'immenses pouvoirs exercés pendant le mandat présidentiel de son père ABDOULAYE WADE, Karim WADE avait été définitivement condamné à six (06) ans de prise ferme pour enrichissement illicite par la Cour de répression de l'enrichissement illicite (CREI) le 23 MARS 2015 avant d'être gracié le 24 juin 2016 par le Président sénégalais Macky SALL.

Voir, journal *Le Point Afrique*, publié le 24/06/2016 à 13h43.

⁸ Lire utilement : TCHIKAYA (B), « La Charte africaine de la démocratie, de élections et de la gouvernance », *Annuaire français de Droit International*, Année 2008, pp515-524.

⁹ Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011.

¹⁰ Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009.

¹¹ Voir : Règlement n°01/2022/CM/CAMES portant Code éthique et de déontologie du CAMES adopté par Résolution n°SE/CM/CAMES/2022-003 du 10 juin 2022.



d'intégrité et d'honnêteté, de compétence professionnelle, de confidentialité, d'indépendance et d'impartialité, de respect, de courtoisie et de conduite professionnelle.

Pour autant, le sens des mots-clés de cette recherche ne va guère de soi. En effet, le concept de droit public ne semble point poser de difficulté particulière. Cette sous-spécialité pédagogique de la science du Droit évoque « **l'ensemble des règles juridiques relatives à l'existence, organisation, au fonctionnement et aux relations de l'Etat (...) et à d'autres personnes morales telles que les organisations internationales gouvernementales ou les collectivités territoriales** »¹². En revanche, les notions d'éthique et de morale s'avèrent bien plus complexes. Du grec « *ethos* », ou « *ethikos* », c'est-à-dire relatif aux mœurs, au caractère, à la coutume, la notion d'éthique n'apparaît nullement en opposition de phase avec celle de morale. Cette dernière, de son étymologie latine « *mos* », « *mores* », fait référence aux habitudes, aux valeurs. Dans ce sens, entre l'éthique et la morale, la cloison paraît brumeuse. Cette impression est confortée par le dictionnaire français, le Petit Robert qui définit la morale comme « **un ensemble de règles de conduite considérées comme bonnes de façon absolue** »¹³. Le même dictionnaire envisage l'éthique comme « **un ensemble de valeurs ou de règles morales communes à un milieu, une culture, un groupe** ». Sous ce rapport, entre la morale et l'éthique, semble s'établir une nuance non pas de nature, mais de degrés. L'éthique paraît située ou catégorielle. La morale quant à elle s'avère beaucoup plus englobante. Ainsi, dans son éthique à Nicomaque¹⁴, considérant l'Homme comme un animal politique, Aristote fait valoir que l'éthique équivaut aux valeurs cardinales ~~telles la tempérance~~ la justice et la prudence. Pour Jean Carbonnier, l'éthique est une réflexion personnelle et critique sur la morale, distincte du droit qui impose des règles extérieures¹⁵. Elle implique de choisir sa conduite en fonction de principes qui transcendent la simple loi, notamment en valorisant le sens commun. En clair, l'éthique est intrinsèquement liée au droit, mais s'en distingue. Elle s'inspire des bonnes mœurs et de la morale. Ainsi, Jean Carbonnier considère que l'éthique, c'est la morale avec « **quelque chose de sublime, de moins terre à terre** »¹⁶. Selon Michel Foucault, la morale désigne un ensemble de valeurs et de règles d'action prescrites aux individus par quelques instruments normatifs ou par des institutions à l'instar de la famille, de l'Etat ou des églises : « **la morale n'est pas un ensemble de lois universelles, mais un ensemble de pratiques historiques de**

¹² TRUCHET (D), *Le Droit public, Coll. Que sais-je ?* 4^{ième} éd., Paris, PUF, 2018, p3.

¹³ *Le Petit Robert de la langue française*, Paris, 2022, p 1623.

¹⁴ ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, Traduction et présentation de Richard Bodéus, Flammarion, Paris 2024, 574 pp, Spéc., pp 310-325.

¹⁵ CARBONNIER (J), *Flexible droit, Pour une sociologie du Droit sans rigueur, Coll.*, Anthologie du Droit, Paris, LGDJ, Lextenso, 2013, 469 pp, *passim*.

¹⁶ CARBONNIER (J), *Flexible droit, Pour une sociologie du Droit sans rigueur, op.cit.* , p 160.



gouvernement de soi et des autres, variant selon les époques, et qui se manifeste par des techniques d'assujettissement (pouvoirs disciplinaires, normes) et des arts de l'existence »

¹⁷. Le philosophe suggère une éthique de la subjectivation, où l'individu cherche à se constituer en sujet moral par des exercices et un travail sur soi, souvent en opposition aux normes dominantes.

Connexes que puissent paraître les notions d'éthique et de morale, celles-ci ne sauraient être considérées comme synonymiques. La morale en tant qu'ensemble de règles de conduites jugées adéquates dans une société donnée par une opinion dominante, se présente comme une réalité contingente car variable selon les lieux et les temps¹⁸. Dans cette perspective, il n'existerait pas *une* morale mais *des* morales. L'éthique, quant à elle, s'appréhende comme la science qui prend pour objet immédiat les jugements d'appréciation sur les actes qualifiés bons ou mauvais¹⁹. Elle est donc la science des mœurs et de la morale²⁰. Envisagée comme métamorale, l'éthique aborde tous les problèmes d'ordre moral à un niveau plus général, plus fondamental et donc plus abstrait, en reconstruisant formellement les conditions qui doivent être remplies pour qu'une action, quel que soit son contenu dans chaque cas particulier, puisse être reconnue comme étant une action morale²¹.

Toujours est-il dit qu'entre l'éthique et la morale, la science du droit saisit ces ordres normatifs de manière nuancée. Deux principales écoles de pensée s'opposent à cet égard. Une première frange doctrinale est constituée d'auteurs tels HART²², Chaïm Perelman, Maurice Hauriou et Hans Kelsen²³. Ces auteurs considèrent que le droit et la morale s'opposent d'un triple point de vue. Il s'agit notamment des sources, du contenu, des sanctions et des finalités. La seconde frange doctrinale est représentée par Aristote, Emmanuel Kant, Saint Augustin et Georges Ripert²⁴. D'après ces penseurs, il n'y aurait entre le droit et la morale aucune différence de nature ni de but. Selon eux, le droit vise à réaliser la justice ; cette dernière étant une idée morale. S'inspirant de Georges Ripert qui faisait valoir que la norme morale imprègne le droit des contrats avec des notions telles les « bonnes mœurs », la « bonne foi » et l'« équité » qui

¹⁷ FOUCAULT (M), *Histoire de la sexualité, La Volonté de Savoir*, Paris, Gallimard, 1976, 214 pp. *Passim*.

¹⁸ DAUCHY (P), « Morale », in ARNAUD (A-J) (dir), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 1993, p.383.

¹⁹ LALANDE (A), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 2^{ème} éd, Paris, Quadrige/PUF, 2006, p.306.

²⁰ MOUELLE KOMBI (N), « Éthique et souveraineté des États dans l'ordre juridique international », *Revue camerounaise d'études internationales*, 1^{er} semestre 2009, p.30.

²¹ *Idem*.

²² HART (H, L, A), *The concept of Law*, Oxford Univ Press, 1994, 2^{ème} éd.

²³ KELSEN (H), *Théorie pure du Droit*, Paris, Dalloz, réed. Paris, LGDJ, 1999, pp 220 et suiv.

²⁴ Pour une vue panoramique des rapports entre le Droit et la morale, lire utilement : OTTO PFEERSMANN, Entrée « Droit et morale », in ALLAND (D), RIALS (S), (Sous la Dir.de), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 1^{ère} éd., 2003, pp 1040-1046. Spéc., pp1042-1045.



agissent comme instruments de moralisation du droit²⁵, la présente recherche ambitionne de systématiser les valeurs morales dont sont imprégnées la lettre et l'esprit du droit public des Etats d'Afrique francophone au Sud subsaharienne.

En parlant du droit public, cette sous-spécialité pédagogique de la science du Droit saisit l'ensemble des normes, des principes, des techniques et des institutions juridiques autour de deux objets majeurs : le droit de l'Etat, du point de vue de son existence et le droit du pouvoir d'une part ; d'autre part, le Droit du fonctionnement de l'Etat. Outre l'organisation administrative, sont visés les moyens juridiques, humains, matériels et financiers de l'Etat et des relations entre cette personne publique titulaire de la souveraineté et les autres sujets principaux de Droit international. En analysant la morale dans le Droit de l'existence de l'Etat en Afrique, l'on recherche comment les valeurs morales irriguent et éclairent les normes d'accession ou pouvoir, les normes d'exercice et de dévolution du pouvoir. Cette recherche inclut également le fonctionnement de l'Etat lui-même. Sont visées ici, l'activité juridique, matérielle et financière de l'administration publique ainsi que les règles de gouvernance financière publique. Le droit public envisagé ici s'intéressera, dans une moindre mesure, aux rapports entre les personnes publiques de droit interne et les sujets principaux et dérivés de droit international.

A cet égard, un contraste s'avère saisissant. En occident, l'on note une relative proximité de la doctrine au sujet des préoccupations morales en droit public et dans l'espace politique²⁶. En Afrique francophone par contre, une certaine circonspection des juristes au sujet de l'éthique et de la morale s'avère effarante²⁷. Pourtant, la consolidation de l'Etat de droit en Afrique autant

²⁵ RIPERT(G), *La règle morale dans les obligations civiles*, LGDJ,2013, Coll. Anthologie du Droit, *Passim*, 424pp.

²⁶ *POUVOIRS, Revue française d'études constitutionnelle et politiques*, n°65, Morale et politique, Paris, PUF, 1993,228pp.

Voir également, RDP, *La Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, numéro 2, Mars-Avril 2018 : « La politique : entre Droit et éthique ».

Dans ce numéro, lire utilement :

-PICAVET (E), « L'institutionnalisation de l'éthique : leçons et défis », *RDP*, n°2-2018, pp 329-339.

-BLACHER(P), « Moraliser la politique par la loi ? Observations sur les lois « confiance dans la vie politique », *RDP*, n°2-2018, pp -339-371.

-VERDUSSEN(M), « Ethique et politique : la Belgique à la croisée des chemins », *RDP*, n°2-2018, pp373-385.

-BEGIN(L), BOISVERT (Y), « La (difficile) rencontre de l'éthique et du politique : une analyse du cas canadien », *RDP*, n°2-2018, pp 387-406.

-NABLI BELIGH, « Fondements de la moralisation-juridicisation de la vie politique », *Pouvoirs*, 154-2015, pp 151-161.

²⁷Sans prétention à l'exhaustivité, quelques rares travaux ont pu être recensés relativement à ce sujet :

-ABANE ENGOLO (P-E), « Les règles de déontologie de l'administration », *RADP*, Vol V, n°09,2016, pp4-29.

- ADELOUI (A-J), « L'obligation de déclarer son patrimoine avant et après l'exercice des fonctions nominatives ou électives en droit positif béninois », *KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d'Etudes Juridiques* 6 (2019), pp 457-464.



que l'optimisation du fonctionnement et de l'action des personnes publiques demeurent assujetties à l'appropriation des valeurs morales dans l'espace public.

Au bénéfice de ce qui précède, la présente recherche est articulée autour de la question directrice ci-après : **comment la morale éclaire-t-elle le droit public des Etats d'Afrique francophone subsaharienne aujourd'hui ?**

A travers cette question, l'on recherche les déterminants moraux et éthiques dans les normes constitutionnelles, administratives, de gouvernance financière publique et de droit international public en Afrique francophone subsaharienne.

En guise de réponse à la question directrice, l'étude s'articule autour de l'idée directrice-après : la morale illumine le droit public au travers de l'institutionnalisation ou la consécration des normes, principes moraux et éthiques dans le corpus normatif des Etats sous analyse. Aussi, les normes morales contribuent-elles à la bonification du fonctionnement de l'Etat.

Au fond, cette réalité induit la fragilisation de la frontière entre les normes juridiques et les valeurs morales. En d'autres termes, les règles, les principes, les techniques et les procédures régissant l'existence, l'organisation, le fonctionnement de l'Etat et même les rapports entre les personnes publiques en Afrique francophone subsaharienne sont éclairés de normes éthiques et morales. Cette réalité tend à modérer la distinction entre ces deux catégories d'ordres normatifs. Ainsi, le droit s'avère perméable à la morale. Au même moment, la morale contribue à bonifier et humaniser la rigueur des normes juridiques. Pour autant, les organes et les institutions juridiques ne semblent guère tirer avantage de l'inclination moraliste du juriste dans les Etats africains, tant les valeurs morales sont souvent bafouées dans l'espace public.

Peut-être ne serait-il guère superflu d'indiquer que le cadre géographique de cette étude, l'Afrique francophone subsaharienne, vise un échantillon de quelques Etats sélectionnés suivant trois critères cumulatifs. Il s'agit d'abord de l'identité de culture juridique. Le Cameroun, le Gabon, la République centrafricaine, le Bénin, la République Démocratique du Congo, la Côte-d'Ivoire, le Niger et le Sénégal, outre l'adoption, entre autres, du français

-MEMONO (J.J.C), « L'obligation de dignité du fonctionnaire dans les Etats d'Afrique Noire francophone », Vol X, n°24, Supplément, 2021, pp 124-156.

BIKORO (J-M), « La déclaration des biens dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique Subsaharienne », *RRJ*, 2025-1, p 402 *RADP*,

- EYANGA MEWOLO Anicet, « L'éthique dans les finances publiques en Afrique francophone », *RFFP*, Mai 2023, p. 1.

OLINGA (A-D), *Qu'est-ce être juriste ? Éléments pour une dogmatique éthique*, Yaoundé, Éditions Clé, 2013, 132p.



comme langue officielle, ont également en commun le système juridique d'inspiration romano-germanique. Ensuite, ces Etats sont les uns et les autres, membres des deux principales organisations sous-régionales d'intégration économique et monétaires d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest : la CEMAC et l'UEMOA. Enfin, tous ces Etats se situent tous en Afrique au Sud du Sahara.

Au fond, la présente recherche poursuit un double objectif. Il s'agit d'une part de systématiser la cohabitation heureuse entre les normes juridiques et les valeurs morales dans le corpus juridique des Etats d'Afrique francophone subsaharienne. D'autre part, cette étude vise également à apprécier le seuil d'appropriation de cette catégorie de normes en vue de porter un plaidoyer pour leur consolidation et leur appropriation par les organes juridiques et les institutions politiques. Ce faisant, cette recherche pourrait être créditée d'un double intérêt théorique et pratique. Au plan théorique, l'ambition est d'explorer un angle mort du droit public en Afrique. Il s'agit de l'existence et du sort des valeurs morales dans les instruments juridiques de ces Etats. Au plan pratique, la recherche suggère à la perspective de consolidation de l'Etat de droit en Afrique, l'apport des valeurs morales. Elle tend ainsi à revisiter le constitutionnalisme néolibéral en Afrique. Cette vague de la science constitutionnelle fut portée ici par les organisations internationales au premier rang desquelles, la Banque mondiale au début des années 1990²⁸. Elle postule que la lutte contre la corruption, articulée autour des idéaux de transparence et de bonne gouvernance est un des axes fondamentaux de la réforme de l'Etat. En priorisant donc l'interprétation des instruments normatifs sans faire l'impasse sur les constructions prétoriennes, cette recherche rend compte de la sanctuarisation de la morale dans le droit de l'existence de l'Etat d'une part **(I)**. Elle présente, d'autre part, la bonification du droit du fonctionnement de l'Etat par la morale **(II)**.

I- LA SANCTUARISATION DE LA MORALE DANS LE DROIT DE L'EXISTENCE DE L'ETAT

En réponse à la défiance observée à l'égard du personnel politique en Afrique et au-delà²⁹, la moralisation de la vie publique s'impose comme un marqueur nouveau du constitutionnalisme africain contemporain³⁰. Cette orientation émergente est portée par la constitutionnalisation de la bonne gouvernance. Celle-ci insinue un mouvement de consécration des règles morales dans deux principales catégories de normes de Droit de l'existence de l'Etat. Les premières sont

²⁸ WORLD BANK, *The State in a changing world*, Oxford, University Press, 1997, piii.

²⁹ MÉRIEAU (E) « Le juge constitutionnel face à l'exigence de moralisation de la vie politique : le pouvoir de destitution des élus pour corruption dans les démocraties émergentes », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 33-2017, 2018, p. 653.

³⁰ BIKORO (J-M), « La déclaration des biens dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique Subsaharienne », *op cit.*, p 402.



constituées des sujétions morales d'accès au pouvoir politique (A). Les secondes tendent à rationaliser l'exercice du pouvoir politique au moyen des règles morales (B).

A- LES SUJÉTIONS MORALES DE L'ACCES AU POUVOIR

L'interprétation des instruments constitutionnels et législatifs de nombreux États d'Afrique francophone subsaharienne révèle la consécration de règles morales parmi les conditions substantielles d'accès au pouvoir politique. En effet, la bonne moralité des candidats aux emplois politiques (1) et l'accomplissement de formalités garantes de bonne moralité (2) conditionnent de manière déterminante, l'accès au pouvoir.

1- La bonne moralité des candidats aux emplois politiques

Par emplois politiques, il faut entendre ceux exercés par deux catégories d'agents publics. D'une part, les fonctions électives et d'autre part, les fonctions non-électives. Les premières visent notamment des fonctions de Président de la République, de membres d'une Assemblée parlementaire ou d'élu local. À ces différentes échelles des emplois politiques, la preuve de la moralité du candidat est requise. Cette exigence vise à garantir la confiance des citoyens vis-à-vis de leurs gouvernants dans un contexte de forte érosion de cette confiance due aux nombreux scandales impliquant les titulaires des fonctions politiques³¹. Les nouvelles orientations du constitutionnalisme africain témoignent à cet égard, d'une rupture d'avec la tradition qui ne se préoccupait guère des exigences morales dans les corpus juridiques régissant le droit de vote et par suite, celui de se porter candidat à une fonction élective. C'est dans cette perspective que nombre de Constitutions et de dispositions législatives des États d'Afrique francophone, prescrivent aux candidats aux fonctions politiques une exemplarité morale avérée, érigée en condition préalable à l'exercice du pouvoir.

À titre d'illustration indicative, la Constitution centrafricaine du 30 août 2023 consacre l'inéligibilité à la fonction présidentielle d'hommes et de femmes ayant fait l'objet d'une condamnation à une peine afflictive et infamante³². Au Sénégal, la loi du 23 juillet 2021 portant Code électoral dispose que : « **ne doivent pas être inscrits sur une liste électorale les individus condamnés pour crime** »³³ ou ceux condamnés à une peine d'emprisonnement sans sursis ou à une peine d'emprisonnement avec sursis ou d'une peine supérieure à un mois, pour les délits de « **vol, escroquerie, abus de confiance, trafic de stupéfiants, détournement et**

³¹ BELIGH NABLI, « Fondement de la moralisation-juridicisation de la vie politique » *op.cit.*, p.151.

³² Art. 67 de la Constitution du 30 Aout 2023.

³³ Art. L. 29 al.1de la loi n°2021-35 du 23 juillet 2021 portant Code électoral.



soustraction commis par les agents publics, corruption, trafic d'influence, contrefaçon etc. »³⁴

Au Cameroun, l'article 47 de la loi n°2012/001 du 19 Avril 2012 portant Code électoral dispose : « **Ne doivent pas être inscrits sur une liste électorale les personnes condamnées, même par défaut** ». Au Benin, la loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral, en son article 10, abonde dans le même sens. Il y est clairement mentionné que : « **Ne peuvent être électeurs (...) les individus condamnés pour crime, les individus qui sont en état de contumace, les individus privés du droit d'élire ou d'être éligibles par décision de justice** ».

Bien au-delà des candidats à des fonctions invariablement électives ou non électives, le constituant ivoirien consacre un périmètre extensif à l'obligation de bonne moralité dans l'espace public. En témoigne l'article 45 de la Constitution du 08 novembre 2016 qui dispose : « **Tout citoyen investi d'un mandat public ou d'une mission de service public a le devoir de l'accomplir avec compétence, conscience et loyauté. Il doit être intègre, impartial et neutre** »³⁵. Les membres du gouvernement ne sont pas exemptés de cette exigence. En ce sens, « **ne peut être membre du gouvernement s'il ne jouit d'une bonne moralité attestée par les services compétents** ».³⁶

Au-delà des fonctions électives et non électives, l'exigence de bonne moralité s'impose également aux agents publics préposés aux fonctions de régulation de la compétition politique, de contrôle de la constitutionnalité des lois. La sincérité du scrutin s'impose désormais comme une exigence de la qualité des processus électoraux.

L'exigence de bonne moralité s'étend aux juridictions de droit commun dans leur office consistant à garantir la paix sociale au travers de leurs fonction consistant à dire le Droit et à trancher les litiges. Ainsi, aux termes de l'article (12) (2) du Code électoral camerounais : « **les membres du Conseil constitutionnel sont choisis parmi les personnalités de nationalité camerounaise reconnues pour leur compétence, leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur sens patriotique, leur esprit de neutralité et d'impartialité** ». La même exigence de bonne moralité vaut pour les magistrats du siège. Ceux-ci ne relèvent dans leur fonction que de la loi et de leur conscience³⁷.

³⁴ Art. L. 29.al. 2.

³⁵ Art. 45 de la Constitution de 2016.

³⁶ Point 7 de la Charte d'Éthique du Gouvernement Ivoirien.

³⁷ Art.37 al 2 de la loi constitutionnelle du 18 Janvier 1996.



L'analyse de ces dispositions normatives montre que le Constituant et le législateur ne se limitent pas à édicter les exigences morales applicables aux seuls candidats aux fonctions électives. Ces exigences s'imposent également aux autres acteurs du processus électoral, en particulier aux électeurs ; étant entendu que l'élection demeure le mode normal, régulier ou principal, d'accession au pouvoir. L'obligation de bonne moralité incombe encore à de nombreux candidats aux emplois publics. Sont visés ici, tous les citoyens en général, mais en particulier, les candidats aux fonctions juridictionnelles ; qu'il s'agisse des juridictions politiques ou des juridictions de droit commun.

En clair, l'érection de la bonne moralité au rang de norme à valeur constitutionnelle est à saluer dans l'ordonnement juridique de la plupart des Etats de l'échantillon. Le législateur et le pouvoir règlementaire n'hésitent guère à préciser les modalités pratiques d'implémentation de cette exigence ; bien que quelquefois, certaines dispositions légales se trouvent anesthésiées par l'existence de textes d'application. Si l'on peut se satisfaire de cette option pour l'objectivation des valeurs morales dans la compétition politique, une plus grande rigueur pourrait être conférée à cette orientation constitutionnelle. Celle-ci consisterait à déclarer inéligibles ou à destituer des élus convaincus d'atteinte à la morale dans l'espace politique, au travers des actes de corruption. Cette solution pourrait s'inspirer notamment des modèles coréen et pakistanais. En Corée, le 10 mars 2017, la Cour constitutionnelle confirma à l'unanimité l'impeachment de la Présidente **Park Geun-Hye** pour corruption. Il lui était reproché d'avoir permis à une de ses amies, **Choi Soon-Sil**, de se livrer au trafic d'influence en utilisant sa position de confidente de la présidente pour soutirer de l'argent à de grandes entreprises, afin de soutenir des fondations dont elle était la dirigeante.

Plus intéressant est le cas Premier ministre pakistanais **Nawaz Sharif** en Juillet 2017. Il fut disqualifié par la Cour Supreme pour « **malhonnêteté** » suite au scandale des Panama Papers ayant révélé la présence des biens de trois de ses quatre enfants dans les paradis fiscaux. Découvrant que ses déclarations de patrimoine transmises au moment de son élection en 2013 sous-estimaient sa fortune personnelle, la Cour le disqualifia en vertu de l'article 62 (f) de la Constitution de 1973. En vertu de cet article, une personne ne peut être membre du parlement que si elle est avisée, vertueuse, non dépensière et honnête.

Sans prétendre ni à l'exhaustivité ni à la perfection, les illustrations qui précèdent révèlent une volonté d'objectivation des valeurs morales dans le corpus juridique régissant la compétition politique. Cette exigence semble confortée par des formalités censées garantir la bonne foi des candidats à gouverner la Cité.



2- Les formalités processuelles garantes de bonne moralité des candidats

Les formalités processuelles désignent les conditions de forme dont l'inobservation entraîne l'irrégularité ou l'annulation³⁸ d'un acte juridique. Il s'agit pour le cas d'espèce, d'un ensemble de documents, de pièces administratives qu'un candidat à une fonction politique devrait fournir, moyennant la recevabilité de sa candidature à une élection ou sa nomination à une fonction administrative.

En lien avec les exigences morales relatives à la bonne moralité, deux principales modalités procédurales sont envisagées ici. La première est la présentation d'un extrait du casier judiciaire n°3 et la seconde consiste à la déclaration des biens ou du patrimoine.

Le casier judiciaire est un fichier qui recense les condamnations pénales et autres décisions d'une personne³⁹. Son extrait, encore qualifié de bulletin n°3 est la partie du casier judiciaire qui comporte les condamnations de la personne. C'est donc un acte qui rend compte du passé judiciaire du candidat, permettant ainsi de présumer de la qualité de sa moralité. C'est pourquoi la plupart des États exigent qu'une candidature à une fonction politique soit accompagnée d'un extrait du casier judiciaire n°3. L'exigence de présentation de l'extrait du casier judiciaire dépasse d'ailleurs le domaine public pour s'étendre dans l'espace privé. Il n'est donc guère surprenant qu'elle soit requise pour tout poste à pourvoir. Dans le cadre de l'accès aux fonctions politiques, cette exigence participe de la volonté d'offrir quelques gages de la bonne moralité des élus ou des hauts responsables politiques et administratifs, la nullité de l'extrait de casier judiciaire étant une présomption de bonne moralité.

Cette formalité est complémentaire d'une autre beaucoup plus substantielle en termes d'obligation normée par divers instruments juridiques. Il s'agit de la déclaration de patrimoine. Erigée en formalité substantielle dans les constitutions des États de l'échantillon, l'obligation de déclaration de biens ou de patrimoine incombe aux futurs occupants des fonctions politiques et même publiques. Elle consiste pour toute personne occupant une fonction politique ou administrative de haut rang, à communiquer à l'organe compétent, la consistance de son patrimoine. Certains auteurs rattachent cette exigence à la dignité constitutionnelle en définissant celle-ci comme « **l'opération par laquelle les gouvernants font connaître aux organes compétents, la teneur de leur patrimoine préalablement et postérieurement à l'exercice de leurs fonctions** »⁴⁰.

³⁸ Cornu (G), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 12ème édition, 2018, PUF, p.1024.

³⁹ PUIGELIER Catherine, *Dictionnaire juridique*, édition Larcier, Bruxelles, 2015, p.181.

⁴⁰ BIKORO (JM), « La déclaration des biens dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique Subsaharienne », *op cit.*p.405.



Que ce soit à l'échelle universelle⁴¹, régionale africaine⁴², et nationale, l'exigence de déclaration des biens vise la promotion de la probité publique, entendue comme le respect des règles éthiques et de bonne moralité dans l'exercice des missions à accomplir⁴³. Son institution résulte des dérives de la gouvernance publique avant que de la déontologie ne soit intégrée dans le champ politique⁴⁴. Grace à sa forte valeur dissuasive, elle vise à prévenir tout enrichissement illicite lié à l'exercice des fonctions politiques⁴⁵.

Nombre de Constitutions africaines consacrent largement l'exigence de déclaration des biens. Elles précisent le moment de réalisation, les personnes assujetties à cette exigence, l'organe destinataire ainsi que les modalités de la déclaration. En témoigne la Constitution de la République Centrafricaine en son article 39 dispose : « **dans le trente (30) qui précèdent la prestation de serment, le Président de la République nouvellement élu fait une déclaration écrite du patrimoine et dépose au greffe de la Cour Constitutionnelle qui la rend public dans les jours francs** ». La même obligation vaut pour le Premier ministre et les membres du gouvernement⁴⁶, les Sénateurs et les députés dans les trente jours qui suivent l'installation du Parlement⁴⁷ et dans les trente jours qui précèdent la cessation de leurs fonctions⁴⁸. Il en va de même des membres de la Cour Constitutionnelle avant leur entrée en fonction⁴⁹ et dans les trente (30) jours qui précèdent la cessation de celles-ci⁵⁰. Idem pour les membres du haut Conseil de la communication⁵¹ ainsi que ceux de la Haute Autorité chargée de la gouvernance⁵² qui sont liés par la même obligation.

Au Burkina-Faso, la Constitution dispose que : « **À l'entrée en fonction et à la fin de leur exercice, les membres du gouvernement sont tenus de déposer la liste de leurs biens auprès du Conseil constitutionnel. Cette obligation s'étend à tous les présidents des**

⁴¹ Art. 7 et 51 de la Convention des Nations Unies contre la corruption

⁴² Art. 7 al 1 de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption

⁴³ KERLEO (J.F), *La déontologie politique, Jus Politicum*, no 28, 2022, p.18.

⁴⁴ BIKORO (J.M), « La déclaration des biens dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique Subsaharienne », *op.cit.* p. 405.

⁴⁵ La persuasion tient au fait que l'objectif de déclaration des biens est d'effectuer l'inventaire des biens dont dispose le candidat ou le titulaire à la fonction politique afin de les comparer avec ceux qu'il détiendra aux termes de ses fonctions. Le constat d'un agrandissement disproportionné des biens à la fin des fonctions peut donner lieu à une procédure de vérification d'atteinte à la probité de ce dernier, voire à une sanction

⁴⁶ Art. 58

⁴⁷ Art. 66 al.1

⁴⁸ Art 66 al. 2

⁴⁹ Art. 104 A11

⁵⁰ Art 104 al.2

⁵¹ Art 135.

⁵² Art. 150



institutions consacrées par la constitution ainsi que qu'à d'autres personnalités dont la liste est déterminée par la loi »⁵³.

Au Niger, la Constitution indique que : « **Dans les sept jours de leur entrée en fonction, le Premier Ministre et les ministres doivent remettre au Président de la Cour des Comptes la déclaration écrite sur l'honneur de leurs biens. Cette déclaration fait l'objet d'une mise à jour annuelle et à la cessation de fonction »⁵⁴. Cette disposition s'étend aux Présidents d'autres institutions de la République et aux responsables des Autorités Administratives Indépendantes⁵⁵. L'article 79 de cette même loi fondamentale expose ces derniers à des sanctions pénales en cas de déclaration mensongères.**

Le Cameroun⁵⁶, tout comme le Sénégal⁵⁷ et d'autres États africains⁵⁸ intègrent cette exigence malgré son effectivité variable et discutable. Certains États se limitent en effet à consacrer le principe sans en assurer l'application effective comme semble l'illustrer le cas camerounais. Dans le cas béninois par exemple, autant le constituant et le législateur se montrent assez ambitieux et exhaustifs sur les modalités d'implémentation de cette procédure, autant des manquements substantiels obèrent l'objectif de transparence poursuivi. Dans ce sens, notre collègue, Monsieur le Professeur Arsène-Joel ADELOUI écrit : « **Les obligations qui pèsent ainsi sur les titulaires des fonctions politiques ne permettent pas de vérifier s'il y a enrichissement ou non. En effet, cette formalité n'a de sens que si les déclarations présentées à la Chambre des comptes de la Cour suprême sont sincères et authentiques. S'il n'y a pas de pouvoir d'investigation, ne sera contrôlé et vérifié que ce qui a été déclaré. Ensuite, il est important de noter que le patrimoine ne peut pas être considéré comme le seul critère d'enrichissement possible. D'autres moyens existent pour s'enrichir tels que l'obligation de déclarer son patrimoine avant et après l'exercice des fonctions nominatives, l'attribution clandestine d'avantages en nature permettant un accroissement anormal du grain de vie et qui échappe à la déclaration. Ainsi, l'objectif de transparence n'est pas garanti s'il porte uniquement sur une déclaration axée**

⁵³ Article 77 de la Constitution du 11 juin 1991, révisée le 30 décembre 2023.

⁵⁴ Art. 78 al.1

⁵⁵ Art. 78 al.2

⁵⁶ Art. 66 de la loi constitutionnelle de 1996.

⁵⁷ Loi de 2024-07 du 9 février 2024.

⁵⁸ Article 52 alinéa 2 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui dispose : « **Le Président de la République et les membres du gouvernement sont tenus, lors de leur entrée en fonction et à la fin de celles-ci, de faire sur l'honneur une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée à la chambre des comptes de la Cour Suprême ».**



exclusivement sur le patrimoine »⁵⁹. D'autres Etats à l'instar du Niger exemptent de cette obligation, le Président de la République.

Cette ultime observation suffit à modérer l'idée d'une détermination sans borne des organes juridiques à consolider l'assise morale des candidats aux emplois politiques ou administratifs de haut rang. Même si l'extrait de casier judiciaire bénéficie d'une présomption de sincérité et d'authenticité, l'on peut bien imaginer un cas de figure d'un juge inique qui, en violation de la loi et de sa conscience, délivre à un candidat, un document insincère.

La déclaration des biens elle aussi ne saurait être exempte de toute réserve ; des élus et des agents publics pouvant accomplir de fausses déclarations. Tel fut cas Premier ministre pakistanais **Nawaz Sharif** en Juillet 2017. Pis encore est l'hypothèse d'anesthésie de l'esprit de cette formalité, neutralisée en droit camerounais par l'absence du décret d'application de la loi n° 3-2006 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs. Cette loi fut prise en application de l'article 66 de la Constitution du 18 janvier 1996. Les formalités ci-dessus exposées ont sans doute le mérite d'institutionnaliser la matérialisation processuelle de la moralisation de l'accession aux emplois politiques et administratifs de haut niveau. Pour autant, outre les sanctions pénales à infliger aux auteurs et complices de faux documents ou de déclarations insincères, une implication populaire moins médiata, à travers des enquêtes anonymes de moralité pourrait mieux garantir la crédibilité des présomptions heureuses souvent concédées à tort ou à raison à des candidats. De la même façon, la reconfiguration populaire des commissions et autres instances de déclarations des biens pourrait davantage légitimer les qualités morales concédées aux candidats aux emplois publics. Au surplus, cette solution aurait l'avantage de sauvegarder ou de renforcer la confiance de l'électorat vis-à-vis des élus ou celle des agents publics à l'égard des usagers. De telles formalités contribuent encore à favoriser l'assujettissement des personnalités exerçant le pouvoir aux normes morales.

B- La soumission de l'exercice du pouvoir aux normes morales

Le droit public des États d'Afrique francophone subsaharienne révèle la prise en compte des normes et exigences morales dans l'exercice du pouvoir politique. Trois indications majeures fondent cette affirmation. La première tient à La sacralisation de la morale par la protection de la dignité humaine **(1)**. La deuxième réside dans la préservation des bonnes mœurs **(2)**. La troisième à la promotion de la bonne foi en Droit international public **(3)**.

⁵⁹ ADELOUI(A-J), « L'obligation de déclarer son patrimoine avant et après l'exercice des fonctions nominatives ou électives en droit positif béninois », *KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d'Etudes Juridiques* 6 (2019), pp 457-464.



1- La sacralisation de la morale par la protection de la dignité humaine

L'exercice du pouvoir est inséparable de la protection de la dignité humaine. Notion polysémique, la dignité humaine apparaît comme fondement et la finalité du constitutionnalisme moderne. Si le concept ainsi qu'une partie de la doctrine postulent la rationalisation du pouvoir dans son essence, le constitutionnalisme moderne promeut la limitation du pouvoir des gouvernants comme finalité ultime. De manière surabondante, l'on peut rappeler que la dignité humaine s'entend d'un attribut de noblesse ou de sacralité reconnu à l'individu, selon les philosophies jusnaturalistes, indépendamment de tout ordre juridique⁶⁰. Elle renvoie selon Emmanuel Kant⁶¹, à la valeur intrinsèque absolue reconnue à l'être humain. La dignité humaine est donc en soi, une fin et non un moyen. C'est la raison pour laquelle, le droit positif n'ignore, ni n'exclut point la nécessité de respecter ou de protéger la dignité humaine. Dans ce sens, l'article 2 de la Constitution Ivoirienne de novembre 2016 dispose que « **la personne humaine est sacrée** ». Une disposition similaire est inscrite aux termes de la constitution 11 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 qui dispose : « **La personne humaine est sacrée. L'Etat a l'obligation absolue de la protéger** ». La Constitution sénégalaise du 14 mai 2019 paraît un peu plus explicite à ce sujet. Non seulement elle réaffirme le caractère sacré et inviolable de la dignité humaine, mais aussi, elle institue une obligation à la charge de l'État : celle de protéger la personne humaine. Une interprétation *a contrario* de cette disposition constitutionnelle révèle que la protection de la vie humaine est « un droit-créance »⁶² au profit de la personne humaine.

De ces dispositions constitutionnelles résultent nombre d'implications en termes de rationalisation de l'exercice des pouvoirs des gouvernants. Sans prétention à l'exhaustivité, l'on pourrait invoquer l'interdiction de toute forme d'esclavage, de torture, des traitements inhumains et dégradants. La sacralité et l'inviolabilité de la personne humaine révèle encore une forte dimension éthique et morale, à travers, sinon l'interdiction, du moins l'admission exceptionnelle de la peine de mort, de l'euthanasie et la pénalisation de l'avortement. Les dispositifs pénaux des États sous analyse justifient les affirmations qui précèdent. Outre les implications morales de la protection de la dignité humaine, l'emprise de la morale dans

⁶⁰ PAVIA(M-L), « La découverte de la dignité de la personne humaine », in PAVIA(M-L), REVET(T), (Sous la Dir.de), *La dignité de la personne humaine*, Paris, 1999, Economica, Coll, Etudes juridiques, pp3-23, Spéc., p17 et suiv.

⁶¹ KANT (E), *Doctrine de la vertu*, in *Fondements de la métaphysique des mœurs (1785)*, traduction de Victor Delbas revue par Ferdinand Alquié, (Œuvres philosophiques, (Bibl. de la Pléiade, tII, 1984), p.295.

⁶² PAVIA(M-L), « La découverte de la dignité de la personne humaine », *op.cit*, p 19.



l'exercice du pouvoir demeure perceptible dans la protection des libertés publiques, sous réserve de la préservation des bonnes mœurs.

2- La préservation des bonnes mœurs

Depuis le discours de la Baule et la Charte du Mur de Berlin, la plupart des États africains d'expression francophone ont souscrit au constitutionnalisme de deuxième vague. Promoteur de libéralisation de la vie politique ou de l'espace politique, ce modèle de régulation politique postule la promotion des libertés publiques individuelles et collectives. Inséparable de la morale dans la vie politique, ce modèle institutionnel de promotion et de protection des libertés connaît une restriction majeure : la préservation de l'ordre public et les bonnes mœurs. Deux dispositions constitutionnelles suffisent à illustrer l'observation qui précède. D'une part, l'article 7 de la constitution Burkinabè du 02 juin 1991 qui dispose : « **La liberté de croyance, de non croyance, de conscience, d'opinion religieuse, philosophique, d'exercice du culte, la liberté de réunion, la pratique de la libre coutume ainsi que la liberté de cortège et de manifestation sont garanties par la présente constitution sous réserve de l'ordre public et les bonnes mœurs** ». Dans le même ordre d'idées, l'article 24 de la Constitution ivoirienne du 08 novembre 2016 dispose que « **l'État protège le patrimoine culturel ainsi que les coutumes qui ne sont pas contraires aux bonnes mœurs** ».

Les dispositions normatives qui précèdent portent une connotation philosophique sibylline. Celle-ci insinue que la souscription au libéralisme politique demeure modéré par la préservation des valeurs morales des Etats de l'échantillon. Entre autres pratiques contraires aux bonnes mœurs, l'on pourrait invoquer l'homosexualité qui demeure réprimée par la plupart des législations des Etats africains d'expression française dans un contexte global de dépenalisation de cette pratique. L'allusion aux bonnes mœurs semble donc consacrer avec l'autorité juridique des normes constitutionnelles, un ensemble de valeurs sociales protégées ; celles-ci ne devant point être trahies, travesties ou enfreintes au bénéfice d'un libéralisme de mauvais aloi. Cette réserve signale également la nécessaire conciliation entre la promotion des droits et libertés fondamentaux conformément aux standards internationaux et la nécessaire préservation des mœurs enracinées dans les schèmes mentaux des peuples africains. Cette observation semble d'autant fondée que les rapports entre sujets de Droit international sont empruntés de valeurs morales. C'est notamment l'objet de la bonne foi, dans cette discipline juridique.

3- La consécration de l'éthique en droit international public



Entendu comme un corps de règles régissant les relations entre les sujets principaux de Droit international, le Droit international public n'ignore guère la question de la morale et de l'éthique. En se situant à contrepied de l'Ecole réaliste au profit de l'Ecole idéaliste de Grotius⁶³, l'on est fondé à considérer que le droit international repose sur une assise morale tirée de ses sources matérielles ; ces dernières elles-mêmes, inspirées du le Droit naturel. Déjà au XVIème siècle, Hugo de Groot faisait valoir que le droit international n'est pas seulement une volonté arbitraire des Etats. Ce droit recèle davantage un impératif moral contraignant dicté par la droite raison. Ce principe immuable qui transcende les nations limite notamment la guerre par la morale, rendant celle-ci juste sous la seule réserve de sa prétention à défendre les droits ou à réprimer les transgressions du droit naturel. A la suite de Grotius, la doctrine est allée jusqu'à systématiser l'idée d'une « **morale internationale** ». Le concept évoque une « **règle de conduite qui, tout en ne faisant pas partie du droit international, est généralement observée par les Etats civilisés et reconnus par eux pour la sauvegarde de leurs intérêts permanents et essentiels** »⁶⁴. Au-delà des considérations théoriques qui précèdent, nombre d'instruments juridiques contemporains souscrits par les Etats africains d'expression francophone sub-saharienne témoignent de l'adhésion de ceux-ci aux valeurs morales du Droit des gens. La première est l'équité comme source subsidiaire du Droit international. Elle est fondée sur l'article **38(2)** du Statut de la Cour Internationale de Justice qui dispose : « **La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex aequo et bono*** ». Ainsi se trouve consacrée l'équité comme source du Droit international. A ce sujet, la CIJ, dans l'affaire du Plateau continental entre la Tunisie et la Libye indiquait que : « **L'équité en tant que notion juridique procède directement de l'idée de justice** »⁶⁵. Dans la perspective du juge international, l'idée de justice est envisagée comme une valeur morale, une norme de l'éthique des relations interétatiques, garantes de paix entre les nations, au-delà du droit des relations diplomatiques et consulaires, tel qu'il est régi par la Convention de Vienne à cet égard.

Dans le droit fil de l'objectivation de la morale en droit international, existe également la bonne foi. Notion inspirée du solidarisme en droit international, la bonne foi tend à modérer le volontarisme étatique traditionnel qui prévaut traditionnellement entre les sujets principaux du Droit international⁶⁶. La bonne foi en Droit international tend aujourd'hui à prioriser la

⁶³ HUGUES GROTIUS, *Le droit de la guerre et de la paix*, PUF, LGDJ, 2^{ième} éd, Paris, 2012, 868pp

⁶⁴ POLITIS, *La morale internationale*, Ed. de la Baconnière, Neuchâtel, 1943, p70.

⁶⁵ CIJ, Rec, 1982, p 60, paragraphe 61.

⁶⁶ KOLB Robert, *La bonne foi en droit international public. Contribution à l'étude des principes généraux de droit*, PUF, Genève, 2000, p115.



sécurité, la stabilité ainsi que la justice.⁶⁷ Par ce biais, elle constitue le principe structurant du droit public international public contemporain en intervenant à chaque étape du cycle normatif à savoir la création, la mise en œuvre, la modification et la terminaison de la règle.⁶⁸ Plusieurs dispositions normatives, de droit interne et de droit international confortent l'analyse qui précède.

En droit interne, les dispositions constitutionnelles des États africains disposent, en des termes sensiblement similaires que : « **Les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité par l'autre partie** »⁶⁹. La mention « **sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie** », exprime l'idée d'une application loyale et réciproque des dispositions conventionnelles. De ce fait, les gouvernants, en tant que représentants constitutionnels de l'État, sont tenus de respecter une certaine éthique depuis la négociation des traités jusqu'à leur application.

En droit international, la Convention de Vienne sur le droit des traités consacre également ce principe. À ce sujet, article 26 de la susdite convention stipule : « **Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté de bonne foi** ». Les deux dispositions conventionnelles qui précèdent indiquent clairement que la dimension morale ne cesse d'être promue dans les relations interétatiques.

À l'analyse, les dispositions normatives qui précèdent traduisent une option pour la moralisation tant dans l'accession au pouvoir politique que dans l'exercice de celui-ci. De plus, un vent de moralisation souffle dans l'océan des relations interétatiques depuis les premières aurores du droit des gens, du droit international des droits de l'homme, du droit international de l'environnement et l'avènement d'une éthique de la gouvernance politique, .

Comme l'a fort opportunément rappelé Monsieur le professeur Narcisse Mouelle Kombi, avec l'avènement du droit international des droits de l'homme, le centre de gravité du droit international, enrichi de valeurs éthiques, s'est déplacé de la souveraineté vers l'humanité⁷⁰. L'éthique humanitaire portée par cette branche du droit international a contribué à préserver le caractère sacré de l'homme et sa protection face aux dérives des gouvernements. Ainsi, les instruments internationaux de protection des droits de l'homme renforcent la prévalence de l'éthique humanitaire dans l'ordre juridique international. La Charte des Nations Unies, la

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ Art. 92 de la Constitution du Togo ; l'Art. 45 de la constitution du Cameroun, de l'art. 142 de la constitution de la République centrafricaine ; de l'art. 94 de la constitution du Sénégal.

⁷⁰ MOUELLE KOMBI (N), « Éthique et souveraineté des États dans l'ordre juridique international », *op cit*, p.40.



Déclaration universelle des Droits de l'Homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, et bien d'autres instruments juridiques internationaux relatifs aux Droits de l'Homme ont consacré la sacralité des droits de l'homme et la prééminence de l'humanité comme valeur ultime et indépassable. Cela s'est poursuivi par l'éthique du bon samaritain qui légitime le droit d'ingérence humanitaire⁷¹ connu de nos jours sous l'appellation de la responsabilité de protéger. En vertu de ce principe, la souveraineté des États se trouve subordonnée à l'impératif de la solidarité entre les hommes ; le droit de secourir à travers les frontières, les victimes de toutes les catastrophes et des guerres⁷². L'Afrique n'est pas en reste dans cette mouvance de prolifération de l'éthique humanitaire. En effet, elle a mis en place son mécanisme régional de protection des droits de l'homme ayant pour centre de gravité la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples complété et enrichi par ses textes complémentaires et ultérieurs⁷³.

L'avènement du droit international de l'environnement depuis la Conférence de Stockholm de 1972, le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, le Sommet du développement durable de Johannesburg en 2002, la COP 21 qui est la 21^{ème} Conférence sur le Climat tenue à Paris en 2015, a fortement conduit l'humanité à prendre conscience des enjeux de préservation de la planète. Ce qui a induit, à travers cette branche du droit international, l'avènement d'une éthique écologique au niveau mondial. En raison de la globalité des menaces liées au dépérissement de la planète, une conscience collective est née. Elle préside à la vigueur d'un droit international de l'environnement⁷⁴. Ainsi, observe-t-on la coloration éminemment éthique des principes qui structurent le droit international de l'environnement à l'instar des principes de précaution, de prévention, du pollueur-payeur⁷⁵, de développement durable⁷⁶, de lutte contre les changements climatiques⁷⁷. Ces instruments qui véhiculent l'éthique écologique connaissent un écho particulier en Afrique.

⁷¹ *Ibid*, p.52.

⁷² *Ibid*, p.53.

⁷³ Pour avoir un regard exhaustif, rétrospectif et prospectif du système africain de protection des droits de l'homme, malgré l'abondante littérature sur la question, bien vouloir lire : OLINGA (A-D) (dir), *La protection internationale des droits de l'homme en Afrique. Dynamiques, enjeux et perspectives trente ans après l'adoption de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Yaoundé, Éd Clé, 2012, 321p.

⁷⁴ MOUELLE KOMBI (N), « Éthique et souveraineté des États dans l'ordre juridique international », *op cit*, p.43-44.

⁷⁵ De SADELEER (N), *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 436p.

⁷⁶ Bien présenté et systématisé dans le Rapport Brundtland en 1987 de madame Gro Harlem Brundtland alors Premier ministre de la Norvège, qui fut chargé par l'ONU de faire un rapport sur l'état de la planète, délivra un rapport intitulé « *Notre avenir à tous* ».

⁷⁷ Un récent avis consultatif de la CIJ a martelé la détermination de la lutte contre les changements climatiques en droit international. Cf. Avis consultatif de la CIJ du 23 juillet 2025 sur les obligations des États en matière de changement climatique.



L'on observe également que l'éthique de la gouvernance politique, et plus précisément l'éthique démocratique, est d'apparition relativement récente en droit international⁷⁸. Elle s'est accentuée dans l'ordre régional africain avec la prolifération d'instruments juridiques internationaux portant sur la gouvernance démocratique. Il s'agit notamment de l'Acte constitutif de l'Union africaine qui consacre parmi ses principes l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme, la bonne gouvernance⁷⁹ et l'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement⁸⁰; du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance ; de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. De tels instruments juridiques qui légifèrent sur la démocratie instaurent le principe de légitimité démocratique en Afrique⁸¹. Cette éthique de la gouvernance démocratique en Afrique portée par des instruments juridiques internationaux originaux véhicule des valeurs considérées comme cardinales et essentielles pour la bonne gestion du pouvoir dans un continent longtemps considéré comme réfractaire à la démocratie et à l'État de droit.

Tous ces développements s'arriment à la pensée du professeur Paul Reuter. L'éminent auteur soulignait qu'il n'est pas d'autre fondement de la force obligatoire du droit international que les valeurs morales⁸². Les États africains ont pris à bras le corps ces différentes branches du droit international fortement ancrées dans la morale sans négliger les principes du droit international classique, à l'instar de l'équité et de la bonne foi, qui ont de manière significative coloré l'ordre juridique international des valeurs éthiques. En plus de sanctuariser le droit de l'existence de l'État, l'on observe que les valeurs morales contribuent également à la bonification du droit du fonctionnement de l'Etat en Afrique.

II. LA BONIFICATION DU DROIT DU FONCTIONNEMENT DE L'ETAT PAR LA MORALE

Les règles, techniques et procédures juridiques régissant le fonctionnement de l'Etat et des autres entités publiques en Afrique sont enrichies de principes éthiques et moraux. L'on observe en effet, une moralisation de la gouvernance financière publique (A). De même, les

⁷⁸ KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance*, Paris, A. Pedone, 2013, p.45.

⁷⁹ Article 4 (m) de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

⁸⁰ Articles 4 (p) et 30 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

⁸¹ KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance*, *op cit*, p.79 à 94. ;

KOKOROKO (D), « souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *Revue québécoise de droit international*, 16.1 (2003), PP.37-59. ;

SOMA (A), « Sur le principe d'une obligation des États africains de se démocratiser : éléments de droit constitutionnel et de droit international », *African yearbook of international law*, 2010, PP. 373-407. ;

BOMBELA MOSOUA (G), « Le principe de légitimité démocratique face aux coups d'État en Afrique », in NAREY (O) (dir), *La construction de l'État en Afrique : entre démocratie et coups d'État*, l'Harmattan Sénégal, 2023, PP.395-435.

⁸² REUTER (P), « Principes du droit international public », *RCADI*, vol. 103, 1961, p.481.



normes juridiques consacrent une volonté manifeste de légitimation morale l'activité administrative (B).

A / La moralisation de la gouvernance financière publique

La « fièvre de la performance »⁸³ qui s'est emparée de la gouvernance financière publique en Afrique depuis quelques décennies est inséparable d'un vent de moralisation de ce secteur vital du fonctionnement de l'Etat et de ses démembrements. Deux principaux indicateurs signalent la manifestation de ce vent nouveau. Le premier est la sanctuarisation de la morale dans les activités de gouvernance financière publique (1). Le second consiste dans la protection juridictionnelle des valeurs morales dans ce domaine (2).

1/La sanctuarisation la morale dans la gouvernance financière publique

En Afrique centrale, c'est-à-dire au sein de la CEMAC⁸⁴ comme dans l'espace UEMOA⁸⁵, la sanctuarisation de la morale dans le corpus normatif de la gouvernance financière publique procède de l'objectivation des principes de transparence, de sincérité et d'intégrité des acteurs de la chaîne de gestion financière publique. En effet, dans les directives communautaires susvisées, le principe de transparence postule notamment l'obligation qui incombe aux entités publiques d'assurer la publication exhaustive, l'accessibilité et la clarté des informations sur leurs finances. Ce principe vise à renforcer la responsabilité des gestionnaires de crédits publics, la lutte contre la corruption et la confiance du citoyen à l'égard du système de gestion des finances publiques. Pour ce faire, le jurislatureur communautaire instaure un éventail de piliers fondamentaux sur lesquels doit désormais reposer la gouvernance financière publique. Il s'agit notamment de la définition claire des attributions, de l'instauration de processus budgétaires ouverts, de l'accès du public à l'information, le contrôle et de la redevabilité. Outre l'optimisation des ressources et la consolidation de de la gestion participative qui sont synonymes de responsabilité et d'inclusivité, le principe de transparence induit également une répartition précise des rôles et responsabilités entre les acteurs (exécutif, législatif, ministère des finances) ainsi que la publication obligatoire d'informations exhaustives (passées, présentes, futures) sur les activités budgétaires. En substance, à travers le principe de transparence, le jurislatureur communautaire instaure une éthique nouvelle au sein des instances, des processus et des procédures de la gouvernance financière publique en

⁸³ MEDE Nicaise, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *RFFP*, n° 135, septembre 2016, p. 349.

⁸⁴ Directive n°06/11/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques

⁸⁵ Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA



Afrique francophone subsaharienne. Cette éthique se situe à contrepied de l'opacité de l'information financière publique. Elle s'oppose également l'irresponsabilité induite de l'imprécision dans la répartition des rôles des acteurs. Ce faisant, elle contribue à améliorer l'implication et la participation du citoyen dans la chaîne de gestion financière publique.

Dans le droit fil de la moralisation du système de gestion financière publique, existe également le principe de sincérité en sa double connotation budgétaire et comptable. Dans sa connotation budgétaire en effet, ce principe sanctuarise une chaîne de valeurs morales dans l'élaboration des prévisions budgétaires. Ces valeurs transparaissent dans les obligations de réalisme, de prudence et de bonne foi mises à la charge des acteurs préposés à l'élaboration, à l'évaluation et à la présentation des prévisions de recettes et de dépenses budgétaires. Au fond, la sincérité détermine la base d'appréciation des prévisions budgétaires. Celles-ci doivent être élaborées compte-tenu des informations réelles disponibles au regard de la configuration du tissu économique national et de la conjoncture économique internationale. En cela, le principe de sincérité vise à éviter la sous-estimation ou la surestimation volontaire des chiffres pour assurer la transparence et l'équilibre budgétaires. Dans sa dimension comptable, le principe de sincérité commande une exigence de régularité des comptes. Ces derniers doivent également donner une image fidèle du patrimoine de l'Etat ou de l'entité publique concernée.

Complémentaire de la transparence et de la sincérité, le principe d'intégrité met à la charge des acteurs de la chaîne de gestion financière publique, l'obligation de déclaration des biens au début et à la fin de l'exercice des fonctions. Cette formalité substantielle est censée offrir au public, un indicateur crédible de la moralité du gestionnaire de crédits publics, précisément le seuil d'attachement de l'intéressé à la matière. Elle peut également être analysée comme une modalité d'éviction de l'enrichissement illicite et de prévention de corruption. Dans ce sens, la non-dénonciation à la justice d'infractions pénales connues en matière de gestion publique est passible de sanctions pénales.

Par ailleurs, le principe d'intégrité instaure la technicisation des métiers de la gouvernance financière publique. Ce concept insinue que nul ne peut occuper un poste à responsabilité financière sans justifier des compétences techniques et des garanties déontologiques dans ce domaine. Dit autrement, l'on peut considérer que le principe d'intégrité, en sus des garanties de bonne moralité, érige en condition substantielle d'exercer une fonction de gestion financière publique, des compétences avérées en cette matière

En droit interne, les lois et règlements des Etats de la CEMAC et de l'UEMOA consacrent une internalisation formelle des valeurs morales et éthiques dans le système de gouvernance



financière publique⁸⁶. Au Cameroun par exemple, l'article 48 du Code de la transparence précitée dispose : **« l'administration prend toutes les dispositions nécessaires à la publication des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance de la gestion des finances publiques »**.

Au Sénégal, la loi n° 2012-22 du 27 décembre portant Code de transparence dans la gestion des Finances publiques commande à l'État de publier dans les délais appropriés, les informations sur les finances publiques⁸⁷, d'informer sur les différentes étapes de la procédure financière⁸⁸. En plus, cette loi oblige le gouvernement à publier les informations détaillées sur le niveau et la composition de son endettement, interne comme externe, de ses actifs financiers et de ses principales obligations non liées à la dette et les avoirs en ressources naturelles⁸⁹

Indicatives que puisse être les illustrations qui précèdent, celles-ci suffisent à rendre compte de l'inscription dans le registre des principes de gouvernance financière publique, de règles morales et éthiques. Antérieurement, celles-ci pouvaient apparaître comme des vœux pieux, sans force normative réellement contraignante. A ce jour, l'état du droit positif des Etats sous analyse offre des illustrations parfaitement à rebours de ce cas de figure. D'ailleurs, à la suite du jurislatureur invariablement communautaire au national, le juge contribue également à la protection des valeurs morales de la gouvernance financière publique.

2/ La protection juridictionnelle des valeurs morales

L'objectivation des valeurs morales dans le corpus normatif induit la protection juridictionnelle desdites valeurs par le juge. Ce dernier, dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle s'emploie à sanctionner les irrégularités et autres atteintes à la morale de la gouvernance financière publique. Dans ce cadre, les méthodes varient selon que sont envisagées les juridictions non-financières ou à l'inverse, par des juridictions financières

Par juridictions non-financières, il faut entendre, à l'exclusion des juridictions des comptes, les institutions juridictionnelles compétentes principalement en matière constitutionnelle, administrative et pénale susceptibles de connaître des questions financières de manière

⁸⁶ Art. 2 de la loi 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence dans la gestion des Finances publiques au Cameroun ; Art Premier et l'art. 2 de la loi n°10-2017 du 9 Mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publique en République du Congo ; Art 1^{er} et 3 de la loi organique n°2014-337 du 05 juin 2014 portant code transparence dans la gestion des Finances publique en République de Côte d'Ivoire.

⁸⁷ Point. 6.1

⁸⁸ Point.6.3

⁸⁹ Point 2.3



incidente. Dans le cadre de la présente analyse, l'on s'attardera particulièrement sur l'office du juge administratif et le juge pénal.

En ce qui concerne le juge administratif d'une part, l'exécution des lois de finances appelle l'édition de nombreux actes administratifs dont le contentieux peut être déféré devant les juridictions administratives, sous réserve des conditions liées à l'intérêt et à la qualité du recourant. En matière budgétaire par exemple, existent des décrets d'avance, des décrets de réduction ou d'annulation de crédits, des arrêtés de virement de crédits ou tout autre acte d'attribution d'une subvention. En matière fiscale, les avis de mise en recouvrement sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, ce dernier pouvant encore connaître, en matière comptable des recours en annulation des arrêtés de mise en débit d'un comptable public. En matière contractuelle, ressortissent de la compétence du juge administratif, les recours pour excès de pouvoir dirigés contre les actes détachables du contrat administratif ainsi que le contentieux de la légalité des décisions intervenant dans le cadre de la conclusion, de l'exécution ou de la rupture des contrats administratifs.

Dans ces différents cas de figure, les autorités administratives peuvent enfreindre des règles éthiques notamment en matière de transparence, d'impartialité ou de probité. Le manque d'éthique dans ces cas se traduit par l'exacerbation de la mauvaise foi dans l'exécution du contrat. En pareille hypothèse, le juge administratif camerounais n'hésite guère à invoquer l'atteinte à la morale pour annuler une décision de résiliation de contrat administratif. Ce fut le cas l'affaire CARMCO I⁹⁰. Dans cette espèce, la Chambre administrative de la Cour suprême avait estimé que la décision de résiliation prise par l'État l'avait été « **de manière cavalière et en violation de la moralité administrative** ». La haute juridiction avait également qualifié le silence opposé par l'État suite à la demande de paiement par la société requérante, au titre des 83,16 % des travaux déjà réalisés « **d'intention malveillante du Maître d'ouvrage vis-à-vis de son cocontractant** ». Les illustrations qui précèdent suffisent à observer que le juge administratif contribue à la protection des règles éthiques dans le cadre de la gouvernance administrative et financière.

Pour ce qui est du juge pénal d'autre part, l'on note la montée en puissance du droit pénal des affaires en marge des contrats publics. Cette évolution s'exprime sur le plan triple plan substantiel, institutionnel et jurisprudentiel.

Sur le premier plan en effet, l'incrimination des atteintes à la bonne gouvernance contribue à élargir la compétence matérielle du juge pénal. Au Gabon par exemple, le Titre I du Livre V

⁹⁰ CARMCO I CS/CA, jugement n°145/2012 du 12 Septembre 2012.



du nouveau Code pénal⁹¹ consacre un éventail d'infraction constitutives d'atteintes à la bonne gouvernance publique. L'on y retrouve notamment la concussion, la corruption passive et le trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, de la corruption passive et du trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, de la prise illégale d'intérêts, es atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public, de la soustraction ou du détournement de biens par personne exerçant une fonction publique, de la corruption active et du trafic d'influence commis par les particuliers, de la corruption d'agents publics étrangers, et de l'inexécution des marchés publics.

Sur le plan institutionnel, l'on peut noter la restructuration des juridictions répressives⁹². C'est ainsi que certains États ont opté pour la création d'une juridiction spéciale préposée à la répression, sous des conditions spécifiques, des infractions constitutives d'atteintes à la bonne gouvernance financière publique. Au Gabon, la loi organique n° 008/2019 du 04/07/2019 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire crée une Cour criminelle spécialisée compétente pour connaître, entre autres, des atteintes à la bonne gouvernance économique. Cette juridiction présente quelques similarités avec le Tribunal Criminel Spécial camerounais du point de vue de sa compétence matérielle et du point de vue de certaines procédures⁹³.

Sur le plan juridictionnel enfin, une assez abondante jurisprudence⁹⁴ montre que le juge répressif sanctionne fermement les violations des règles de bonne gouvernance⁹⁵. C'est la même ligne jurisprudentielle qui semble suivie par le juge pénal gabonais pour les actes constitutifs d'atteinte à la gouvernance publique⁹⁶. L'action du juge répressif se justifie sans doute par le souci de mieux protéger les deniers publics et de favoriser l'émergence des gestionnaires responsables grâce à la fonction pédagogique de la sanction pénale⁹⁷. Par son

⁹¹ - Loi n°042/2018 du 05 juillet 2019 portant Code pénal (JO 2019-27 bis) promulguée par le décret n°00099/PR du 5 juillet 2019 portant promulgation de la loi n°042/2018 portant Code pénal JO 2019-27 *bis,sp.*

⁹³ Loi n°2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial.

⁹⁴ En France, en vertu de la loi du 16 septembre 1807, modifiée par l'Ordonnance du 23 mars 2022.

⁹⁵ Arrêt n° 020/crim/tcs du 22 septembre 2021, Affaire Ministère public et Etat du Cameroun (Camwater) c/Atangana Kouna Basile, Massart Jacques Michel Viviane Jean, Nama Aloa Thomas, Bello oussoumana, Yondo Kolko Vanessa ; Arrêt n° 001/Crim/Tcs du 31 Janvier 2020, Affaire Ministère Public Et Caisse Nationale De Prévoyance Sociale Université de Douala
c/ Bekolo Ebe Bruno

⁹⁶ Arrêt de la Cour Criminelle Spéciale du 26 avril 2018, MP et État gabonais c/ WADA Blaise. L'actualité gabonaise fait également état de la condamnation de l'ancienne première dame et de son fils à une peine de 20 ans d'emprisonnement.

⁹⁷ MONEMBOU Cyrille « La pénalisation du droit de la commande publique en Afrique noire francophone » in KOKOROKO DODZI, KOMLA, HOUNAKE, KAPOU Théophile René et MOROU Touré Aftar,



office, le juge répressif contribue à sauvegarder les valeurs sociales protégées en général, et en particulier les valeurs morales telles l'intégrité ou la sacralité de la chose publique. Toutefois, cette ambition s'avère modérée par les lourdeurs administratives et autres lenteurs judiciaires, la sanction pénale n'intervenant qu'après consommation du préjudice subi par l'entité publique ou par la nation. Fort heureusement, en matière de protection juridictionnelle des valeurs morales dans la gouvernance publique, l'action des juridictions non-financières n'est point isolée. Elle est solidaire de l'office des juridictions financières.

En leur qualité d'institutions chargées de contrôler l'emploi des fonds publics, de juger les comptes et de sanctionner les manquements des gestionnaires publics, les juridictions financières assurent des fonctions juridictionnelles et des fonctions non-juridictionnelles. Dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, elles jugent les comptes publics⁹⁸ ceux des Etablissements publics et des entreprises parapubliques, elles peuvent déclarer et juger les gestions de fait sanctionner les fautes de gestion⁹⁹. Leurs fonctions non-juridictionnelles consistent pour ces institutions, notamment à contrôler et à auditer la qualité de l'exécution des recettes et des dépenses publiques¹⁰⁰ en vérifiant leur conformité aux lois et règlements de la République. Les juridictions financières assurent également l'évaluation de l'efficacité, l'efficience et la pertinence des politiques publiques. Dans l'exercice de leurs fonctions non-juridictionnelles, les juridictions financières produisent un rapport général annuel¹⁰¹ adressé au Président de la République sur la tenue des comptes et la discipline des comptables. Par ailleurs, elles assistent le Parlement dans la préparation des lois de finances donnant des avis sur les projets de loi de règlement et accompagnent les parlementaires dans leurs missions de contrôle. Ces juridictions assurent aussi la certification des comptes publics, gage de fiabilité desdits comptes.

A l'analyse, l'office des juridictions financières révèle que les valeurs éthiques et morales ne sont pas étrangères aux préoccupations de ce type de juridiction. En effet, en ce qui concerne les personnes physiques d'une part, les sanctions susceptibles d'être infligées touchent la fibre morale de ces personnalités notamment les ordonnateurs, les comptables publics patents et les comptes de fait visés par les jugements rendus par ces juridictions. A travers des sanctions

Le contrat de partenariat dans le paysage de la commande publique, Institut Louis Joinet, 2020, p. 212, 213 et 214.

⁹⁸ Loi sénégalaise n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

⁹⁹ Article 29 de la loi susvisée.

¹⁰⁰ Article 30.

¹⁰¹ Les différents rapports sur les fonds Covid dénoncent les dérives telles que la surfacturation, les manquements liés aux procédures ainsi que les soupçons de détournement.



telles que les amendes, les arrêts de débet, les suspensions de fonctions et la publication de jugement, l'honorabilité, l'intégrité et la crédibilité professionnelle des agents publics peuvent être attentées. La moralité des institutions publiques ne semble pas moins en cause, car au travers des rapports publics d'une juridiction financière ou dans l'hypothèse de non-certification des comptes de l'Etat ou de toute autre entité publique, la qualité perfectible de la gestion d'une personne morale peut être mise à nue. Un tel cas de figure est susceptible de discréditer la signature de l'Etat auprès de ses partenaires internes ou internationaux.

Malheureusement, certains Etats comme le Cameroun offrent le triste schéma de la coexistence conflictuelle entre la Chambre des comptes et le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière. Cette réalité préjudicie à l'efficacité de la promotion des règles éthiques dans la gestion financière publique¹⁰². Les différents rapports d'audit sur l'emploi des fonds Covid en sont une illustration, ceux-ci étant restés sans suite, se limitant à la simple publication et transmission aux autorités politiques.

Dans un contexte d'ultra-libéralisme politique et de globalisation économique où la capacité des pouvoirs publics à conduire les politiques publiques demeure assujettie à la confiance des opérateurs économiques nationaux, des investissements directs étrangers et des agences de notation, le juge devrait être érigé comme gage de moralité des institutions et des agents de bonne gouvernance financière. Quoiqu'il en soit, la morale peut encore s'analyser comme un ciment de légitimité de l'activité administrative.

B- La légitimation morale de l'activité administrative

D'ordinaire considéré comme un droit essentiellement inégalitaire et exorbitant, le droit administratif peine à se dépouiller de ces attributs. En Afrique, une explication plus ou moins plausible de cette réalité était constituée des impératifs de construction nationale et l'idéologie développementaliste. Cette réalité a pu justifier la restriction d'un certain nombre de libertés. Cependant, l'émergence du constitutionnalisme de troisième vague a contribué à insuffler un air de modération de l'hyperpuissance de l'Administration publique. En plus de privilégier la persuasion au détriment du commandement tout en substituant la collaboration à l'unilatéralité d'antan, la quête de performance s'accompagne désormais d'une exigence de légitimité morale de l'action publique. Ainsi, les valeurs morales inspirent l'activité juridique de

¹⁰² DJEYA KAMDOM Yves Gabriel, « L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des Directives CEMAC du 19 décembre 2011 », *Gestion & Finances publiques*, 2017/ n°1, p. 119 et 120.



l'Administration (1). Ces valeurs déterminent également l'activité matérielle de la Puissance publique (2).

1- L'inscription de la morale dans l'activité juridique de l'administration

Dans la réalisation de son activité juridique au travers de l'acte décisoire ou du contrat administratif, l'administration publique ne saurait ignorer les contraintes morales. Dans le premier cas de figure en effet, même lorsqu'en apparence, l'autorité administrative semble agir « **dans l'exercice d'un pouvoir administratif créant des droits et des obligations pour des particuliers** »¹⁰³, cette activité ne saurait être conduite au mépris des considérations morales. Au plan philosophique, l'acte administratif unilatéral dont la finalité est la satisfaction de l'intérêt général, est au moins en partie, inspiré de l'utilitarisme benthamien¹⁰⁴. Cette doctrine postule que l'acte administratif repose sur une morale sociale selon laquelle, ce qui est bénéfique à l'ensemble des membres d'une communauté constitue la finalité ultime de l'action publique. En d'autres termes, un acte administratif qui ignore l'intérêt général ou l'utilité publique est contraire à une certaine éthique administrative parce-que constitutif de détournement de pouvoir. Ce principe est classique dans la jurisprudence administrative camerounaise.¹⁰⁵ De plus, la formation de l'acte administratif unilatéral obéit désormais à un principe de participation. Ce principe valorise l'idée d'une citoyenneté administrative en permettant aux procédures consultatives d'associer les administrés à l'élaboration des décisions. Ces mécanismes conduisent à l'émergence d'un acte administratif unilatéral de type particulier, qualifié par la doctrine "d'acte administratif unilatéral négocié"¹⁰⁶. Une telle démarche vise à renforcer la légitimité de ces actes ainsi que leur applicabilité sociale.

Dans le second cas de figure, c'est-à-dire, en matière de contrat administratif, les réformes contemporaines insistent sur les valeurs morales dans les opérations de la commande publique. C'est ainsi que le principe de transparence s'invite dans la passation des marchés public ; cette

¹⁰³ CFJ. AP, arrêt n°20 du 20 mars 1968, NGONGANG NJANKE Martin contre Etat du Cameroun.

¹⁰⁴ BRIMO(A), Les grands courants de la pensée juridique, 2ième éd., Pedone, Paris, 2019, pp 219-226, Spéc., pp 220 et 221.

¹⁰⁵ CS/CAY, arrêt n°160 du 08 juin 1971, FOU DA MBALLA Maurice c/ Etat fédéré du Cameroun. Dans cette espèce, le juge administratif considère que : « **sont d'utilité publique, les opérations destinées à satisfaire les besoins de l'ensemble de la population d'une collectivité territoriale(Etat, département, commune) ou tendant à réaliser un objet d'utilité générale(...); la cité, le club et les terrains de sport en projet de construction tendent à servir les intérêts de quelques particuliers (personnel de l'EDC) à l'exclusion de l'ensemble de la population de Yaoundé, que dès lors ces travaux ne présentent pas le caractère d'intérêt général pouvant justifier une déclaration d'utilité publique** ».

¹⁰⁶ DEAU Richard, *Les actes administratifs unilatéraux négociés*, Thèse de doctorat en droit public, Université d'Angers, 2006, 595p. V. également, TESTARD (C.), *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, Paris, LGDJ, 2018, p.35. Pour cet auteur, l'on assiste à « une intervention accrue des administrés dans l'élaboration des décisions administratives ».



phase de la contractualisation administrative étant considérée comme l'une plus exposées au risque de corruption¹⁰⁷. Ici, la moralisation du processus contractuel réside dans la reconfiguration à la fois qualitative et quantitative des instances de réception et de dépouillement des offres. En réalité, la reconfiguration qualitative donne à observer que les membres des commissions ne sont plus désignés uniquement pas les Maîtres d'Ouvrages. Ce qui permet de favoriser une distanciation entre ces derniers et les membres des commissions, limitant ainsi les risques de mauvaises pratiques contraires à la transparence.

En Afrique de l'Ouest, le jurislatureur communautaire adopté une directive portant Code éthique dans le cadre de la commande publique. En témoigne l'article 11 de la Directive n° 04/2012/CM/UEMOA qui dispose que **« les règles de conduite de l'agent intervenant dans la passation (...) doivent s'inscrire dans le cadre du dispositif de lutte contre la corruption. Cet agent doit s'abstenir de toute activité contraire aux principes d'intégrité et de morale publique tels que le détournement des deniers publics, la corruption, le trafic d'influence, le favoritisme, le népotisme la discrimination ou l'indiscrétion administrative »**¹⁰⁸.

Plusieurs autres instruments normatifs objectivent le principe d'intégrité¹⁰⁹, dans le domaine de la commande publique. Au Cameroun par exemple le décret portant Code des marchés publics dispose que les acteurs intervenant dans les opérations de passation doivent être choisis **« parmi les personnalités jouissant d'une bonne moralité »**¹¹⁰. En République Démocratique du Congo, l'exigence de bonne moralité s'impose également dans le cadre du règlement des différends liés aux marchés publics et aux délégations de service public. Les membres du Comité de règlement des différends doivent en effet être désignés **« parmi les cadres ayant un diplôme universitaire de réputation morale et de notoriété professionnelle avérées »**¹¹¹.

Ambitieux que soient la lettre et l'esprit des instruments normatifs communautaires et nationaux qui objectivent la moralisation de l'activité contractuelle de l'administration publique, l'effectivité de ces valeurs demeure assujettie à leur appropriation citoyenne. Outre

¹⁰⁷ OCDE, *L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z*, Paris, Edition de l'OCDE, 2017, p.11.

¹⁰⁸ Art. 11 de la directive n° 04/2012/CM/UEMOA relative à l'éthique et à la déontologie dans les marchés publics au sein de l'UEMOA.

¹⁰⁹ Art 2 du Décret n°2018/366 du 20 juin 2018 portant Code des Marchés Publics au Cameroun ; la section VIII de la directive CEMAC relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques...

¹¹⁰ Art 15 et 94 al.3 du décret 2018/366 portant code des marchés publics.

¹¹¹ Art. 50 du décret n° 10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics.



les mécanismes classiques de contrôle administratif et juridictionnel de régularité des opérations contractuelles, une meilleure implication de la société civile dans les instances de contrôle pourrait renforcer les gages de transparence, et par suite, la légitimation morale de cette activité administrative. Cette suggestion ne contribue nullement à modérer la réalité selon laquelle, la morale innerve également l'activité matérielle de l'administration.

2- L'insertion des valeurs éthiques dans l'activité matérielle de l'administration

Dans l'accomplissement de son activité matérielle, l'administration publique demeure tenue par des exigences éthiques. Sont visées ici, les activités de maintien de l'ordre public et la gestion des services publics.

S'agissant du maintien de l'ordre public, celui-ci procède d'un souci de préserver une morale commune indispensable à la paix sociale. Bien qu'aucune définition ne recueille à l'unanimité les suffrages de la doctrine scientifique quant à son contenu, l'ordre public se saisit à travers ses composantes. Ce concept repose sur un triptyque constitué de sécurité publique, salubrité publique et tranquillité publique, auxquelles le juge administratif français a ajouté le critère lié au respect de la dignité humaine¹¹². Dit autrement, le respect de la dignité humaine est un critère substantiel de l'ordre public. Ce critère confère une connotation morale à l'activité matérielle de l'administration.

En plus de cette conception traditionnelle, l'on a observé un élargissement de la notion d'ordre public qui lui a permis d'intégrer les considérations éthiques à travers l'émergence de l'ordre public moral. L'idée d'ordre public moral part de l'idée théorique et philosophique selon laquelle, la recherche du juriste doit être plus exigeante et déterminer les rapports de l'ordre public et la morale¹¹³. Dans cette posture perspective, Georges Ripert affirme que le droit ne doit pas faire régner seulement l'ordre mais aussi la vertu¹¹⁴. Cette approche de l'ordre public ne sera pas uniquement le fruit des joutes théoriques de la doctrine, mais elle sera également réceptionnée par le juge administratif français à l'occasion de l'affaire Société les Films Lutétia. À l'occasion de cette affaire, le maire de Nice avait interdit la projection d'un film jugé immoral dans sa commune le 3 décembre 1954. Suite à cette interdiction, la Société les Films Lutétia et le syndicat français des producteurs et exportateurs de films avaient saisi le tribunal administratif de Nice afin d'annuler cet arrêté. Par un jugement du 11 juillet 1955, le juge rejeta

¹¹²Conseil d'Etat, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge. Dans cette espèce, la haute juridiction française valide l'interdiction de cette pratique du lancer de nain au motif qu'elle porte atteinte à la dignité de la personne humaine, composante de l'ordre public. Le juge estime que la dignité est indisponible, rendant le consentement de la victime inopérant.

¹¹³ BERNARD (P), *La notion d'ordre public en droit administratif*, Paris, LGDJ, 1962, p.31.

¹¹⁴ RIPERT (G), *Les forces créatrices du droit*, *op.cit.*, p431.



leur requête. Un appel a été interjeté devant le Conseil d'État qui, par un arrêt de section du 18 décembre 1959, a jugé légale l'interdiction prononcée en se basant sur le caractère immoral du film et l'existence de circonstances locales.

Les États africains ont également intégré l'ordre public moral. On pourrait prendre illustration sur le Cameroun où, le préfet du département de la Mifi, dans la région de l'Ouest, a interdit par un arrêté du 02 novembre 2015, la diffusion du tube « *Coller la petite* » du rappeur camerounais *Franko*. Le motif qui justifie un tel acte juridique est le caractère immoral et sexuel du tube à succès auprès de la jeunesse. Il s'agit là d'une mesure d'ordre public moral. Dans la même veine, en 2013 cinq ministres ont interdit le port des mini-jupes au Cameroun. Ce qui rentre également dans la catégorie de la préservation de l'ordre public moral.

En matière de gestion des services publics, la démultiplication des Codes éthiques régissant divers secteurs d'activité confirme l'idée d'une cristallisation morale de l'Administration publique, le but étant d'élever la conscience des agents publics en vue d'améliorer progressivement la qualité des services offerts aux usagers¹¹⁵.

À l'échelle régionale africaine, la Charte Africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'Administration consacre plusieurs principes d'ordre moral. Son article 3 dispose notamment : « **l'égalité des usagers devant le service public et l'administration ; la prohibition de toutes formes de discrimination ; l'impartialité, l'équité et le respect de la légalité dans les prestations de service ; le professionnalisme et l'éthique dans le service public et l'administration** ».

La ratification par plusieurs États africains de la Convention des Nations Unies contre la corruption consacre en leur sein une éthique de la vie citoyenne, l'intégrité dans la passation des marchés publics et la gestion des finances publiques, l'assainissement du secteur privé, la prévention du blanchiment d'argent¹¹⁶. Cet instrument fournit aux États africains une puissant instrument de lutte contre la corruption et les infractions connexes dans les relations économiques et financières, dans l'activité des administrations notamment dans leurs relations avec les entreprises ainsi que contre la criminalité transnationale, organisée ou non, impliquant acteurs étatiques et non étatiques¹¹⁷. Il s'agit d'un instrument essentiel qui instaure une véritable éthique des agents publics, du secteur privé et des relations économiques transnationale.

¹¹⁵ Art.2 du Code d'éthique, des valeurs de l'administration publique au Benin.

¹¹⁶ KENFACK (J), « La convention des Nations unies contre la corruption, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », *Revue camerounaise d'études internationales*, 1er semestre 2009, p.192 à 195.

¹¹⁷ KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance*, op cit, p.187.



À l'échelle nationale, le législateur gabonais par exemple confère une autorité légale aux principes éthiques et moraux régissant la conduite de l'agent dans le service public. En témoigne l'article 42 de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la Fonction Publique, précise en son article 42 qui dispose : « **l'agent public est tenu (...) de se soumettre aux règles d'éthique, de déontologie de l'administration et de sa profession, notamment les principes d'honnêteté et d'intégrité** ».

Au Benin, le Code d'éthique et des valeurs de l'Administration consacre, dans l'essentiel de ses dispositions, les exigences morales régissant la gestion du service public. L'ensemble des États témoins consacrent à travers leurs différents statuts de la Fonction publique, les valeurs censées guider le service public. Dev même, au Cameroun, le code de déontologie applicable aux médecins dispose en son article premier que « **le respect de la vie constitue en toute circonstance le devoir primordial du médecin** »¹¹⁸.

En clair, la sublimation de la performance comme paradigme d'amélioration du fonctionnement de l'Etat va de pair avec la sanctuarisation de la morale dans de la gouvernance financière publique. Ce processus s'avère également inséparable de l'inscription des valeurs morales dans et celle l'activité juridique et matérielle de la Puissance publique.

CONCLUSION

En définitive, l'interprétation du corpus normatif des Etats d'Afrique francophone révèle un heureux décloisonnement entre les normes juridiques, éthiques et morales. Bien que ne soit pas encore advenue l'ère de l'omniprésence des normes morales dans toutes les têtes de chapitre du Droit public, une réalité s'avère difficilement discutable : celle de l'existence d'une réelle volonté politique de moralisation de l'espace public. Cette vague moralisante procède de l'inscription des normes morales dans les règles, techniques et modalités juridiques de conquête et d'exercice du pouvoir. Au-delà de la rationalisation du pouvoir, ce processus contribue à humaniser le Droit de l'existence de l'Etat. De même, la sanctuarisation normative de la morale n'indiffère guère le Droit du fonctionnement de l'Etat. Entre moralisation de la gouvernance financière publique et légitimation morale de l'activité administrative, les règles morales confèrent un coefficient de légitimité à l'activité administrative. Outre la consolidation de la confiance légitime des citoyens et des autres partenaires sociaux vis-à-vis des organes juridiques ou des institutions-personnes, l'appropriation des valeurs morales par tous acteurs sociaux est un ciment de l'idéal démocratique, de performance administrative et d'amélioration de la qualité du service offert au citoyen.

¹¹⁸ Décret n° 83-166 du 12 Avril 1983 portant Code de déontologie des médecins.