

# Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées)

Bertrand-Raymond Guimdo D.

Volume 29, Number 1, December 1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1035696ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1035696ar>

[See table of contents](#)

## Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

## ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this article

Guimdo D., B.-R. (1998). Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées). *Revue générale de droit*, 29(1), 79–100. <https://doi.org/10.7202/1035696ar>

## Article abstract

January 18, 1996 is an important date in Cameroon at the institutional level. It marks the advent of a "new Constitution", following the fundamental reform of the June 2<sup>nd</sup> 1972 Constitution. One striking change in the reform is the creation of the "constitutional bases" for territorial decentralisation.

This creation has been translated in the institution of decentralised territorial communities with a constitutional status. They are called the Council and the region. These entities have equally been granted a judicial status, administrative and financial autonomy and independent administrative management by elected councils.

Finally, the reform has consisted of constitutionally organising the region, laying groundwork for its protection and by making the Senate the chamber of the representation of decentralised territorial communities at the state level. However, the reform did not achieve full decentralisation, as the *Constitution Act of January 18, 1996* sets its limits. Some of these are determined by the form of the state which is a unitary decentralised state and not a regional one, least of all a federal state. Other limits are determined by the nature of constitutional prerogatives that state organs have, namely the Parliament, the President of the Republic, and the state representative at the regional level, within the framework of the implementation and the functioning of decentralised territorial communities. Nevertheless, the fact that the *Constitution Act of 18 January, 1996* has introduced a constitutional law of decentralised territorial communities into Cameroon's public law can not be questioned.

---

# Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées)

**BERTRAND-RAYMOND GUIMDO D.**

Chargé de cours à l'Université de Yaoundé II  
Chargé de cours associé à l'Université catholique  
d'Afrique centrale (Cameroun)

## RÉSUMÉ

*Le 18 janvier 1996 constitue, sur le plan institutionnel, une date importante au Cameroun. Elle marque, en effet, l'avènement d'une « nouvelle Constitution », suite à une réforme fondamentale de la Constitution du 2 juin 1972. L'une des originalités de cette réforme c'est la consécration des « bases constitutionnelles » de la décentralisation territoriale. Cette consécration s'est traduite par l'institution des collectivités territoriales décentralisées avec statut constitutionnel que sont la commune et la région. Elle a consisté aussi à reconnaître à ces collectivités une personnalité juridique, une autonomie administrative et financière et une libre administration par des conseils élus. Enfin, cette consécration a consisté à aménager constitutionnellement la région sur le plan organique, à organiser sa protection, et à faire du Sénat la structure de représentation, au niveau étatique, des collectivités territoriales décentralisées.*

## ABSTRACT

*January 18, 1996 is an important date in Cameroon at the institutional level. It marks the advent of a "new Constitution", following the fundamental reform of the June 2<sup>nd</sup> 1972 Constitution. One striking change in the reform is the creation of the "constitutional bases" for territorial decentralisation. This creation has been translated in the institution of decentralised territorial communities with a constitutional status. They are called the Council and the region. These entities have equally been granted a judicial status, administrative and financial autonomy and independant administrative management by elected councils. Finally, the reform has consisted of constitutionally organising the region, laying groundwork for its protection and by making the Senate the chamber of the representation of decentralised territorial communities at the state level. However, the reform did not achieve full decentralisation, as the Constitution Act of January 18,*

*Seulement, cette réforme n'a pas donné lieu à une décentralisation totale. C'est ainsi que l'Acte constituant du 18 janvier 1996 en fixe les limites. Les unes sont liées à la forme de l'État, celui-ci est un État unitaire décentralisé et non un État régional, encore moins un État fédéral. Les autres sont relatives à l'importance des prérogatives constitutionnelles reconnues aux organes de l'État, à savoir le Parlement, le Président de la République et le représentant de l'État au niveau de la région, dans le cadre de la mise en place et du fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées. Malgré tout, il est incontestable que l'Acte constituant du 18 janvier 1996 a introduit dans le droit public camerounais un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées.*

*1996 sets its limits. Some of these are determined by the form of the state which is a unitary decentralised state and not a regional one, least of all a federal state. Other limits are determined by the nature of constitutional prerogatives that state organs have, namely the Parliament, the President of the Republic, and the state representative at the regional level, within the framework of the implementation and the functioning of decentralised territorial communities. Nevertheless, the fact that the Constitution Act of 18 January, 1996 has introduced a constitutional law of decentralised territorial communities into Cameroon's public law can not be questioned.*

---

## SOMMAIRE

Introduction .....	81
I. La consécration de la décentralisation par l'Acte constituant du 18 janvier 1996 .....	82
A. La consistance de la décentralisation .....	83
1. Les sujets de la décentralisation .....	83
a) Les collectivités territoriales décentralisées créées par la Constitution ...	83
b) Les collectivités territoriales décentralisées créées par la loi .....	84
c) Les garanties d'existence des collectivités territoriales décentralisées ....	85
2. La matière de la décentralisation .....	85
a) La personnalité juridique des collectivités territoriales .....	85
b) Le principe d'autonomie reconnue aux collectivités territoriales décentralisées .....	86
c) La libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus.	87
B. Les prolongements de la décentralisation .....	88
1. La constitutionnalisation sur le plan organique de la décentralisation régionale .....	88
2. L'aménagement constitutionnel de la protection de la décentralisation régionale .....	91
3. La représentation des collectivités territoriales décentralisées par le Sénat....	92

II. La détermination des limites de la décentralisation par l'Acte constituant du 18 janvier 1996.....	93
A. Les limites inhérentes à la forme de l'État.....	93
1. Le rejet de la forme fédérale de l'État.....	93
2. Le refus de l'« État régional ».....	94
3. Le rejet du droit de sécession.....	95
B. Les limites liées aux prérogatives constitutionnelles des organes de l'État.....	95
1. Les prérogatives des organes centraux de l'État.....	96
a) <i>Les prérogatives du Parlement</i> .....	96
b) <i>Les prérogatives du Président de la République</i> .....	97
2. Les prérogatives du représentant de l'État.....	97
a) <i>Les missions du délégué de l'État</i> .....	98
b) <i>Les pouvoirs du délégué de l'État</i> .....	99
Conclusion.....	99

## INTRODUCTION

L'opération constituante amorcée depuis quelques années au Cameroun et qui s'est achevée avec la promulgation par le Président de la République, de la *Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972*, n'a donné naissance ni à un État Fédéral ni à un « État Régional ». Le Constituant a marqué sa préférence pour un « État Unitaire décentralisé »<sup>1</sup>. S'il n'y a pas eu révolution, il faut cependant reconnaître qu'une évolution significative a été opérée.

L'article 1<sup>er</sup> al. 2 de la Constitution du 2 juin 1972 disposait que « la République du Cameroun est un État unitaire ». Le Constituant du 18 janvier 1996 y a ajouté le qualificatif « décentralisé ». Il s'agit d'une solution de compromis qui renvoie dos-à-dos les tenants du fédéralisme et ceux de l'État unitaire centralisé. Mais, c'est un choix qui est loin d'être accepté par tous, en particulier par les tenants du fédéralisme. Quoi qu'il en soit, cette option a pour corollaire la constitutionnalisation de la décentralisation territoriale au Cameroun.

Il s'agit, certes, d'une voie médiane, mais elle traduit, en réalité, l'état des rapports de force dans la société politique camerounaise. Ces rapports de force sont à l'avantage du pouvoir qui a conduit seul le processus de réforme jusqu'à son terme.

L'histoire constitutionnelle du Cameroun enseigne que la constitutionnalisation de la décentralisation en 1996 n'est pas une opération nouvelle.

Le Constituant avait inséré, pour la première fois, dans le texte constitutionnel du 4 mars 1960, en son article 46, une disposition qui faisait des provinces et des communes des « collectivités locales de l'État du Cameroun ». Celles-ci devaient s'administrer librement par des conseils élus, être dotées de la personnalité morale et jouir de l'autonomie financière. La Constitution du 4 mars 1960

1. Article 1<sup>er</sup> de la *Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972*.

consacrait ainsi les « bases constitutionnelles » de la décentralisation au Cameroun. Cette consécration devait faire long feu, car en 1961 était institué l'État fédéral avec l'adoption de la *Loi n° 61/24 du 1<sup>er</sup> septembre 1961 portant révision constitutionnelle* et tendant à adapter la Constitution du 4 mars 1960 aux nécessités du Cameroun réunifié. Cette loi ne contenait plus de dispositions susceptibles de constituer les fondements constitutionnels de la décentralisation. La Commune reprenait son statut législatif tandis que la Province disparaissait — pour un temps — de la carte administrative. La Constitution du 2 juin 1972, qui consacra l'État unitaire, ne fit pas mieux que sa devancière. Elle affirmait simplement, en son article 20 alinéas 3 § 4, que « l'organisation des collectivités locales » est du domaine de la loi. Ainsi, le statut législatif des collectivités territoriales était maintenu<sup>2</sup>.

À la différence de la Constitution du 2 juin 1972, celle du 18 janvier 1996 innove; elle donne des « bases constitutionnelles originaires » aux collectivités territoriales décentralisées. La décentralisation qu'institue cette Constitution est communale et surtout régionale. Et même si le terme « décentralisation » n'y est pas explicite, l'existence des collectivités territoriales décentralisées est consacrée dans un nombre assez important de ses dispositions. Il en est ainsi, par exemple, de l'article 20 alinéa 1<sup>er</sup> d'après lequel, « le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées »; de l'article 26 alinéa 2, qui dispose que sont du domaine de la loi « l'organisation, le fonctionnement, la détermination des compétences et des ressources des collectivités territoriales décentralisées »; de tout le Titre X qui traite « des collectivités territoriales décentralisées », en particulier l'article 55 qui indique que les collectivités territoriales décentralisées « s'administrent librement par des conseils élus ». Ainsi, le principe de la décentralisation est clairement établi par la Constitution du 18 janvier 1996. Celle-ci en indique toutefois les limites importantes qui s'expliquent par le caractère « un et indivisible » de la République du Cameroun (article 1<sup>er</sup> al. 2 § 2 de la Constitution) et par la consécration de la souveraineté nationale (article 2 § 1 de la Constitution).

Ces limites sont également contenues par ailleurs dans les articles 55, 56, 58, 59 et 60 de la Constitution. Elles relèvent, pour l'essentiel, du domaine de la loi. Celles qui ressortissent au domaine réglementaire sont, en principe, peu nombreuses.

Tout compte fait, la décentralisation au Cameroun a déjà ses points d'ancrage. L'*Acte constituant du 18 janvier 1996* l'a consacrée (I) et en a indiqué les limites (II). Sa mise en œuvre — par l'adoption des textes de loi y relatifs et la création effective des régions et du Conseil Constitutionnel — permettra de l'affiner et d'en préciser davantage les contours.

## I. LA CONSÉCRATION DE LA DÉCENTRALISATION PAR L'ACTE CONSTITUANT DU 18 JANVIER 1996

L'*Acte constituant du 18 janvier 1996*, sans évoquer le terme décentralisation de manière explicite consacre toutefois des dispositions qui en constituent les « bases constitutionnelles ». Le caractère récent de ces bases fait que toute analyse y relative ne peut être qu'opératoire et suggestive.

---

2. Dans ce sens, cf. *Loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale* et la *Loi n° 87/15 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines*.

En effet, ces dispositions n'ont pas encore connu d'application effective, et l'instance de régulation qu'est le Conseil constitutionnel, créé par le même texte constitutionnel, n'existe pas elle non plus. C'est la Cour suprême qui statue en son lieu et place depuis quelques temps en matière de contentieux électoral.

Il est donc essentiellement question ici de l'analyse de la consécration de la décentralisation dans une Constitution « morte » (et non « vivante »)<sup>3</sup>.

Ces considérations étant faites, il convient de préciser en quoi consiste la décentralisation consacrée par l'Acte constituant du 18 janvier 1996 (A), avant d'en déterminer les prolongements ou les corollaires (B).

## A. LA CONSISTANCE DE LA DÉCENTRALISATION

À travers la détermination des sujets auxquels s'appliquent la décentralisation, d'une part, et celle de la matière à laquelle renvoie cette dernière, d'autre part, on saisit la consistance de la décentralisation instituée par la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

### 1. Les sujets de la décentralisation

Les sujets de la décentralisation sont constitués des collectivités territoriales décentralisées dont l'existence est consacrée par la Constitution du 18 janvier 1996<sup>4</sup>.

Il convient de faire un *distinguo* entre les collectivités territoriales créées directement par la Constitution et celles qui le sont ou le seront par la loi. Opérée par le texte constitutionnel, cette distinction a des implications évidentes en termes de garanties et qu'il convient d'indiquer.

#### a) Les collectivités territoriales décentralisées créées par la Constitution

L'indivisibilité de la République proclamée par l'article 1<sup>er</sup> (2) § 2 de la *Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996* n'exclut pas l'existence de collectivités territoriales décentralisées qui partagent son territoire. En effet, comme l'affirme un auteur, « l'indivisibilité ne fait nullement obstacle à une décentralisation même [...] poussée. L'essentiel est que la collectivité inférieure tienne ses compétences de l'État et que celui-ci puisse toujours les reprendre »<sup>5</sup>. « La tradition juridique s'accommode de l'existence des collectivités territoriales en y voyant des personnes territoriales décentralisées, c'est-à-dire, la reconnaissance par l'État de personnes publiques territoriales gérant des intérêts propres. La tradition républicaine y voit une garantie, ou une école, de la démocratie »<sup>6</sup>.

3. En France, l'œuvre du Conseil constitutionnel en la matière et la pratique constitutionnelle ont fait de la Constitution du 4 octobre 1958, une Constitution vivante.

4. Formellement, il s'agit de la *Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972*.

5. J.C. MAESTRE, « Commentaire de l'article 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958 », in F. LUCHAIRE et G. CONAC, *La Constitution de la République française*, 2 tomes, Paris, Economica, 1979, p. 71.

6. Chr. AUTEXIER, « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », (1981) 97 *R.D.P.* 583.

D'après l'article 55(1) de l'*Acte constituant du 18 janvier 1996*, « les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les régions et les communes ».

La Constitution vise ainsi, expressément et explicitement, deux types ou catégories de collectivités territoriales décentralisées : les régions et les communes. Celles-ci acquièrent de ce fait un statut constitutionnel. Même si certaines, telles les communes, ont une existence antérieure à l'*Acte constituant du 18 janvier 1996*, elles n'existent désormais au regard du droit camerounais que parce que la Constitution les a consacrées ou fondées en son texte<sup>7</sup>. Tel n'est pas le cas des collectivités qui seront créées par une loi.

*b) Les collectivités territoriales décentralisées créées par la loi*

Il est évident qu'une Constitution ne peut pas tout contenir, tout comme elle ne peut pas tout indiquer. C'est la raison pour laquelle le Constituant prévoit toujours l'intervention du législateur pour compléter ou expliciter son œuvre. Ainsi, relativement aux collectivités territoriales, l'*Acte constituant du 18 janvier 1996*, après avoir fait des régions et des communes des collectivités territoriales décentralisées, dispose, en son article 55 (1) § 2, que « tout autre type de collectivité décentralisée est créé par la loi ».

Le verbe « créer » doit être interprété ici en fonction du contexte. Il est question dans cette disposition constitutionnelle d'une autre catégorie de collectivité et non d'une collectivité nommément désignée. C'est le cas des communautés urbaines créées par la *Loi n° 87/15 du 15 juillet 1987*<sup>8</sup>. On peut alors se demander si le législateur peut créer une collectivité territoriale unique en son genre. Pour F. Luchaire, « rien n'empêche de créer une collectivité territoriale unique en son genre et la loi est bien obligée alors de la désigner par son nom géographique »<sup>9</sup>. L'auteur cite le cas de Mayotte, et indique que « c'est ce qu'a décidé le Conseil Constitutionnel à propos de la Corse en considérant que la Constitution n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendront qu'une unité »<sup>10</sup>. À titre comparatif, il y a lieu d'observer que la disposition constitutionnelle dans cette matière est plus claire dans le texte camerounais que dans le texte français. En effet, alors que la Constitution camerounaise dispose que « tout autre type de collectivité décentralisée est créé par la loi », celle de la V<sup>e</sup> République indique sans précision en son article 72, que « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ». En interprétant le texte français, on peut dire qu'il s'agit soit d'un type de collectivité soit d'une collectivité nommément désignée ou les deux à la fois. La Constitution camerounaise, du fait de sa clarté rédactionnelle, permet d'éviter cette double interprétation. Mais il reste que cette possibilité offerte au législateur introduit une différenciation dans les statuts des collectivités territoriales décentralisées et pose ainsi le problème des garanties de leur existence.

7. Elles existaient déjà mais avaient un statut législatif, cf. *Loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale*.

8. Il en existe actuellement deux : la Communauté urbaine de Yaoundé et celle de Douala.

9. F. LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », (1982) 98 R.D.P., p. 1545.

10. *Ibid.*

### c) Les garanties d'existence des collectivités territoriales décentralisées

Il ne suffit pas de distinguer entre les types de collectivités territoriales, il faut également introduire une autre distinction permettant de classer les catégories elles-mêmes en deux grands types de collectivités territoriales : celles à statut constitutionnel et celles à statut législatif<sup>11</sup>. Ainsi, les collectivités territoriales décentralisées créées par la Constitution — à savoir les régions et les communes — ont un statut constitutionnel, tandis que celles qui sont ou seront créées par la loi auront un statut législatif<sup>12</sup>. Elles constituent, en quelque sorte, « un second cercle de collectivités territoriales »<sup>13</sup>. Cela a des implications évidentes : alors que les communes et les régions, parce qu'instituées par la Constitution, ne peuvent pas être supprimées en tant que catégories de collectivités territoriales décentralisées, sauf en cas de révision de la Constitution, celles créées par la loi peuvent l'être par une simple loi. Il y a par conséquent, pour reprendre Favoreu, « deux types de catégories des collectivités territoriales à dignité normative inégale ou du moins à statut inégal »<sup>14</sup>.

Il est à noter, toutefois, que l'existence de chaque collectivité précise n'est absolument pas garantie. Ainsi, une collectivité d'une catégorie donnée peut être transformée en une collectivité d'un autre type ou même être supprimée; de même les limites d'une collectivité peuvent toujours être modifiées<sup>15</sup>. Mais ces changements et/ou suppressions ne portent pas atteinte à la matière même de la décentralisation telle qu'elle a été consacrée dans l'*Acte constituant du 18 janvier 1996*.

## 2. La matière de la décentralisation

La Constitution du 18 janvier 1996 reconnaît l'existence juridique des collectivités territoriales d'abord en leur conférant une personnalité, ensuite en consacrant leur autonomie et enfin en indiquant qu'elles sont administrées librement par des Conseils élus.

### a) La personnalité juridique des collectivités territoriales

L'objet de la décentralisation est d'assurer les libertés locales ou territoriales. Il en est ainsi de la libre administration des collectivités, laquelle suppose que celles-ci aient des compétences et des ressources, comme le suggère l'article 26-2 de la *Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996*. Mais pour exercer les unes et disposer des autres, il faut que ces collectivités aient une personnalité juridique<sup>16</sup>,

11. L. FAVOREU, « Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales », in F. MODERNE (dir.) *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, 1983, p. 30.

12. C'est déjà le cas des communautés urbaines créées par la Loi du 15 juillet 1987 précitée.

13. Chr. AUTEXIER, *loc. cit.*, note 6, p. 587.

14. L. FAVOREU, *loc. cit.*, note 11, p. 31.

15. V. article 61 al. 2 de la *Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996* précitée.

16. J. BOUDINE, « La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale. Variation sémantique ou juridique ? », (1992) *R.D.P.*, p. 175.

c'est-à-dire qu'elles soient consacrées dans l'ordre juridique comme des personnes morales.

C'est ce que fait l'article 55(2) de la Constitution lorsqu'il dispose que « les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public ». La Constitution leur reconnaît ainsi la faculté de prendre des décisions qui les engagent et d'agir en justice afin de défendre leurs intérêts propres<sup>17</sup>. Cela démontre bien que la collectivité territoriale décentralisée est nécessairement une personne juridique. C'est le cas de la commune, c'est également le cas de la région. L'autonomie qui lui est alors reconnue n'en est que le corollaire.

*b) Le principe d'autonomie reconnue aux collectivités territoriales décentralisées*

Pour que les collectivités territoriales s'administrent librement tel que l'indique l'article 55.2 de la Constitution, il faut qu'elles jouissent d'une certaine autonomie. Celle-ci n'est jamais totale, elle est toujours limitée. Il en est ainsi de l'autonomie communale au Cameroun<sup>18</sup>.

L'autonomie reconnue aux collectivités territoriales décentralisées par la Constitution est administrative et financière. Celle-ci dispose en effet, en son article 55.2, qu'« elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux ».

Cela revient à dire, d'une part, que sur le plan administratif, les collectivités territoriales doivent avoir une administration et un personnel propres pour gérer les intérêts régionaux et locaux. Mais pour que cela se réalise, il faut l'intervention du législateur qui, au regard des articles 26.2 et 55.5, détermine l'organisation, le fonctionnement et les compétences des collectivités territoriales décentralisées. D'autre part, cela signifie que, sur le plan financier, l'autonomie doit « se manifester par l'exercice d'une compétence fiscale et d'un pouvoir budgétaire au niveau local »<sup>19</sup>. Ce qui suppose l'existence d'un impôt local, d'un pouvoir de décision fiscale local ou régional; ce qui suppose aussi que des prélèvements ne soient pas opérés par l'État sur les ressources fiscales locales, et que ce dernier respecte le principe du libre choix des dépenses locales<sup>20</sup>. On peut douter qu'à brève échéance on en arrive à ce stade au Cameroun, surtout lorsqu'on sait que les ressources et le régime financier des collectivités territoriales sont fixés par le législateur, au regard des articles 26.2 et 55.5 de la Constitution, et que ce dernier peut contourner, voire violer, avec la complicité ou sous la pression de l'Exécutif, l'autonomie financière reconnue aux collectivités territoriales par le texte constitutionnel. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus n'en sera que fortement édulcoré.

17. L'article 1<sup>er</sup> de la *Loi du 5 décembre 1974 portant organisation communale* a attribué cette personnalité à la commune.

18. Il existe, sur la question, une abondante littérature. Voir, entre autres, B. MOMO, « Réflexions sur le système communal camerounais : contribution à l'étude de la décentralisation territoriale du Cameroun », (1995) 24 *JURIDIS INFO* 81-92 et B.-R. GUIMDO, « L'emprise de l'État sur l'exécutif communal au Cameroun. Regard sur la dynamique des rapports entre l'administration d'État et l'administration communale au Cameroun », (1995) 21 *LEX LATA* 9-16.

19. L. PHILIP, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », (1992) *R.F.D.A.*, p. 454.

20. *Id.*, pp. 456 et suiv.

c) *La libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus*

D'après l'article 55.2 de l'Acte constituant du 18 janvier 1996, les collectivités territoriales décentralisées « s'administrent librement par des conseils élus [...] ».

Il se dégage de cette disposition deux idées-forces, à savoir la libre administration des collectivités territoriales et l'élection de leurs conseils. Il convient d'abord de préciser ce qu'il faut entendre par « s'administrent librement ».

Une telle expression paraît à prime abord difficile à cerner d'autant plus que le Cameroun reste un État unitaire dans lequel, naturellement, les libertés locales doivent être limitées, à la différence d'un État fédéral ou régional à l'intérieur duquel elles trouvent une expression plus profonde<sup>21</sup>.

S'administrer librement ou libre administration est le plus souvent assimilé à « gérer librement » plutôt qu'à « libre gouvernement » qui implique l'existence d'une certaine souveraineté<sup>22</sup>. On ne peut non plus l'assimiler à « libre réglementation », dans la mesure où le pouvoir réglementaire national qui assure l'exécution des lois ne disparaît pas au profit du pouvoir réglementaire local, ce dernier étant considéré comme une source normative subsidiaire ou résiduelle<sup>23</sup>.

Il reste qu'il s'agit d'un principe de valeur constitutionnelle qui s'impose au législateur même lorsqu'il en aménage la mise en œuvre. « C'est ainsi qu'il est exposé à l'éventualité d'un contrôle de constitutionnalité au fond »<sup>24</sup>.

S'administrer librement signifierait donc que les collectivités territoriales décentralisées gèrent en toute liberté et autonomie leurs affaires propres ou celles qui leur sont attribuées par la Constitution ou la loi et que cette gestion doit être assurée par des conseils élus. C'est ce que dit l'article 55.2 lorsqu'il dispose que les collectivités territoriales décentralisées « s'administrent librement par des conseils élus ». La Constitution institue ainsi le système représentatif<sup>25</sup>. Il ne peut donc y avoir de collectivités territoriales sans Assemblée élue; de même que celle-ci « ne peut être confinée dans un rôle constitutif car alors, elle n'administrerait pas »<sup>26</sup>. Même si, comme le souligne Michel Troper, le terme administrer librement ou « libre administration » ne désigne, du point de vue constitutionnel, aucun concept et reste « un terme vague et vide [privé de référence] dont la fonction est de transposer au niveau administratif l'idéologie politique de la démocratie représentative »<sup>27</sup>, il reste que, sur le plan constitutionnel, la libre gestion qui doit être

21. F. MODERNE et P. BON, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Paris, Economica, Collection Études juridiques comparées, 1981, pp. 52 et suiv.

22. V. BOURJOL, « L'état du fonctionnaire local », in *La fonction publique locale*, Acte du colloque de Fontevraud (19-20 mai 1978), Paris, Cujas, 1979, p. 133.

23. L. FAVOREU, « Libre administration et principes constitutionnels », in *La libre administration des collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1980, p. 6.

24. Chr. AUTEXIER, *loc. cit.*, note 6, p. 593.

25. J. BOURDON, J.-M. PONTIER et J.-C. RICCI, « Les règles constitutionnelles relatives à l'organisation des collectivités territoriales », (1989) 239 *Les Cahiers français*, p. 8 (Les collectivités territoriales), Paris, La Documentation française. Pour ces auteurs, une telle disposition « confère un caractère politique aux élections locales et réserve celle-ci à l'organe collégial », *ibid.* V. Id., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, P.U.F., Collection Thémis, Droits, 1987.

26. F. LUCHAIRE, *loc. cit.*, note 9, p. 1547.

27. M. TROPER, « Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in *La libre administration des collectivités locales*, *op. cit.*, note 23, p. 62.

assurée aux collectivités territoriales implique tout d'abord que celles-ci disposent d'une réelle capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires. Elle suppose aussi que le champ matériel des compétences attribuées à ces collectivités soit suffisamment large pour préserver leur liberté d'action<sup>28</sup>. Cela exige que les collectivités territoriales disposent d'un conseil élu ayant un rôle prépondérant dans la gestion de la collectivité. Au demeurant, « toute la substance de l'autonomie de la collectivité territoriale se puise dans le mode de désignation des autorités locales, à savoir l'élection au suffrage universel direct, et dans la faculté pour les assemblées délibérantes d'édicter des normes dont l'application les engage, dès lors qu'elles ne s'opposent pas à l'ordre juridique national »<sup>29</sup>.

La Constitution camerounaise affirme que « les conseils [élus] des collectivités territoriales décentralisées ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de ces collectivités »<sup>30</sup>. La même Constitution précise, en son article 56(1), que « l'État transfère aux Régions, dans les conditions fixées par la loi, des compétences dans les matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif ». Une importance certaine est ainsi accordée aux Conseils des collectivités territoriales décentralisées par la Constitution. Cette importance est confirmée et confortée relativement aux prolongements de la décentralisation qui sont consacrés dans ladite Constitution.

## B. LES PROLONGEMENTS DE LA DÉCENTRALISATION

Il s'agit d'abord de la constitutionnalisation sur le plan organique de la décentralisation régionale, ensuite, de l'aménagement constitutionnel de la protection de celle-ci et enfin, de la représentation des collectivités territoriales au Sénat.

### 1. La constitutionnalisation sur le plan organique de la décentralisation régionale

D'après l'article 57.1, les organes de la région sont : le Conseil régional et le Président du Conseil régional. Ceux-ci agissent dans le cadre des compétences transférées aux régions par l'État. L'alinéa 2 de l'article 57 indique que le Conseil régional est l'organe délibérant et détermine son mandat et sa composition.

Les conseillers régionaux dont le mandat est de cinq (5) ans sont de deux catégories. Il y a d'abord les délégués des départements élus au suffrage universel indirect, ensuite, les représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs.

Cette disposition suscite deux observations. La première est relative au mandat des conseillers régionaux. La Constitution n'en détermine pas le nombre. Elle dit tout simplement qu'il est de cinq ans. On peut alors se demander s'il s'agit d'un mandat renouvelable ou non et si le législateur dans la détermination du

28. A. ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », [1992] *R.F.D.A.*, p. 438.

29. J. BOUDINE, *loc. cit.*, note 16, p. 179.

30. Article 55(2) § 2 de la Loi n° 96/06 précitée.

régime de l'élection aux Assemblées régionales — qui, au sens de l'article 26(2) c-3 de la Constitution, est du domaine de la loi — peut en déterminer le nombre sans ajouter à la Constitution. Rien ne permet de penser ou de dire que le Constituant a entendu en laisser la latitude au législateur. Si ce dernier dans le cadre de la loi électorale dit que le mandat est de cinq ans non renouvelable, il ajoute à la Constitution par restriction. Si par contre il dit que le mandat est de cinq ans renouvelable (une, deux, trois fois ou sans préciser le nombre de fois), il ajoute à la Constitution par extension. Dans un cas comme dans l'autre, l'intervention du juge constitutionnel sera nécessaire pour plus de clarification.

La deuxième observation concerne la composition du Conseil régional. Relativement à celle-ci, le texte constitutionnel a ignoré la représentation communale pour ne considérer que la représentation départementale et celle du commandement traditionnel. On peut penser que le Constituant a voulu préserver et l'autonomie de la commune et celle de la région. Seulement, lorsqu'on sait que les délégués des départements au conseil régional sont élus au suffrage universel indirect, donc par un collège électoral, on se demande si le choix des « grands électeurs » ne se fera pas au niveau de la Commune, et qu'ainsi l'on aura un élu qui est à la fois conseiller municipal et conseiller régional.

L'élection des représentants du commandement traditionnel suscite des interrogations assez proches de celles concernant les délégués des départements. Mais elle présente plus de complexité, cette complexité se situant à deux niveaux au moins : d'abord, au niveau de la catégorie des représentants à élire, ensuite, au niveau du mode même de désignation.

Sur le premier point, on sait que l'article 2 du *Décret n° 77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles* classe celles-ci en trois catégories : les chefferies de 1<sup>er</sup> degré, les chefferies de 2<sup>e</sup> degré et celles de 3<sup>e</sup> degré, et que, faisant écho à cette classification, l'article 15 du même décret distingue les chefs de 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> degré en indiquant les autorités de l'État compétentes pour les désigner.

Il est clair qu'au regard de la formulation du texte constitutionnel selon laquelle les « représentants du commandement traditionnel »<sup>31</sup> au Conseil régional sont élus par leurs pairs, tous les chefs traditionnels, qu'ils soient du 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> degré, sont concernés. Ils sont tous électeurs et éligibles.

Ainsi, toute disposition législative contraire serait inconstitutionnelle. On entrevoit déjà toutes les difficultés qui seront celles du législateur dans l'aménagement du régime électoral des « représentants du commandement traditionnel ».

Le deuxième point de complexité est relatif à la rencontre entre deux légitimités : la légitimité traditionnelle qu'incarnent les chefs traditionnels — une bonne partie en tout cas — et la légitimité légale, rationnelle que doivent incarner leurs représentants. Comment des personnes dont le choix pour l'essentiel n'est pas électif pourront-elles s'organiser pour élire certains des leurs qui vont les représenter au Conseil régional? La question vaut tout son pesant poli-

31. L'expression en elle-même est ambiguë. *Lato sensu*, elle désignerait toutes les personnes détentrices d'un titre de notabilité ou de chef traditionnel. *Stricto sensu*, elle renverrait aux chefs traditionnels tels que reconnus par le *Décret n° 77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles*.

tique, sociologique, psychologique et juridique. Elle traduit à la fois une inquiétude et une certaine curiosité.

La balle est dans le champ du législateur. En effet, d'après l'article 57(2) § 3 de la Constitution, « le mode d'élection, le nombre, la proportion par catégorie, le régime des inéligibilités, des incompatibilités et des indemnités des conseillers régionaux sont fixés par la loi ». Le législateur devra faire en sorte que l'exigence posée par l'article 57(2) § 2 de la Constitution, à savoir que « le Conseil régional doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région » soit respectée<sup>32</sup>. Ici, comme ailleurs, l'apport du Conseil constitutionnel ne sera pas de trop quant à la détermination du contenu et du sens de cette disposition. Il reste entendu que le contentieux des élections régionales ressortit à la compétence du juge administratif (article 40 de la *Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996* précitée).

D'après l'article 57(3), « le Conseil Régional est présidé par une personnalité autochtone de la région élue en son sein pour la durée du mandat du Conseil ». La Constitution ne précise pas ce qu'elle entend par « personnalité autochtone », de même qu'elle n'invite pas le législateur à le faire. On est donc au cœur d'un flou constitutionnel porteur de confusion et de conflits<sup>33</sup>. Comment définir la notion de « personnalité autochtone »<sup>34</sup>?

Faut-il le faire par rapport à la notion de région, comme semble le suggérer le texte constitutionnel, ou par rapport à la personnalité non autochtone, c'est-à-dire la « personnalité allogène »? Mais au fait, une telle exigence ne consacre-t-elle pas, implicitement, un fédéralisme *sui generis* qui ne dit pas son nom, ou à tout le moins, un « État régional »? On serait tenter d'y croire, mais il est un fait, c'est que la région constitutionnalisée n'a ni gouvernement au sens large du terme, ni Constitution (ce n'est pas un État fédéré); elle n'a même pas le pouvoir financier ou celui de légiférer (on n'est pas dans un État régional). On est donc dans un État unitaire un et indivisible dont le préambule de la Constitution a proclamé solennellement que « tous les hommes sont égaux en droits et en devoirs ».

Faut-il alors comprendre la constitutionnalisation de la notion de « personnalité autochtone » comme participant d'une autre politique de reconstruction ou de redéfinition de la carte ethnique du Cameroun et qui exprime le désir (le souci?) de l'État de « préserver les droits des populations autochtones [...], tel que formulé dans le préambule de l'Acte fondamental?

Voici donc une notion aux contours flous dont le décryptage interpelle le Conseil constitutionnel lorsque le législateur l'énoncera dans une loi.

En général, la notion d'autochtone s'appréhende dans le cadre d'un pays par opposition à celle d'allogène. Ainsi, en Grèce, par exemple, on distingue les « homogènes » (de même origine) ou autochtones, c'est-à-dire les grecs authentiques, et les « allogènes » (d'origines différentes)<sup>35</sup>, c'est-à-dire des personnes

32. Pour le professeur M. Kamto — et nous sommes de son avis —, « dans la mesure où les représentants des conseils régionaux sont élus, il n'appartient à personne de dicter au préalable quelle en sera la configuration sociologique, c'est-à-dire qui en sera membre ou pas. Seul le suffrage universel devra en déterminer la composition ». Voir « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », (1995) 1, 2 & 3 *Rev. Jur. Afr.* p. 45.

33. Dans le même sens, M. KAMTO, *id.*, p. 46.

34. Sur ce concept, M. KAMTO s'interroge sur la pertinence des critères historique et ethnique, qui permettraient de le définir, *ibid.*

35. Cf. P. PAZARTZIS, « Le statut des minorités en Grèce », [1992] *A.F.D.I.*, pp. 385 et suiv.

qui, ayant obtenu la nationalité grecque, tirent leur origine lointaine ou non de personnes appartenant à une nation différente<sup>36</sup>.

Le Président du Conseil régional institué par la Constitution du 18 janvier 1996 est l'Exécutif de la région. À ce titre, il est l'interlocuteur du représentant de l'État. Il est assisté par un bureau régional élu en même temps que lui au sein du Conseil. Ce bureau doit, d'après l'article 57(3) § 2 de la Constitution, « refléter la composition sociologique de la région ». Ainsi, après avoir exigé que le Conseil régional reflète « les différentes composantes sociologiques de la région », le Constituant exige à nouveau que le bureau-région, qui est l'émanation du Conseil régional, reflète à son tour « la composition sociologique de la région » (et non du conseil régional?), comme si le bureau du conseil était élu dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités et critères que les conseillers régionaux. Erreur de rédaction ou question de sémantique? Il y a lieu de pencher pour la première hypothèse et de croire que cela participe de « l'acharnement » du Constituant à établir à tout prix des équilibres au niveau régional.

Enfin, pour que les conseillers régionaux soient informés de ce qui se passe au niveau de l'État et pour que les parlementaires sachent aussi ce qui se passe à la base, l'article 57.4 de la Constitution permet aux « parlementaires de la région » d'assister « aux travaux du Conseil régional avec voix consultative ». Mais, il reste que les lois qu'ils seraient amenés à voter avec d'autres parlementaires pourraient, si elles portaient atteinte aux intérêts de leur région ou d'une autre région, être annulées par le Conseil constitutionnel, à la requête du Président de l'Exécutif régional.

## **2. L'aménagement constitutionnel de la protection de la décentralisation régionale**

Cet aménagement est le fait de l'article 47 de la Constitution. Cet article protège la décentralisation régionale dans trois cas.

Le premier cas concerne les conflits de compétences qui opposeraient l'État et les régions et celles-ci entre elles. Ici, le Conseil constitutionnel statue souverainement pour départager les parties en litige.

Le deuxième cas concerne l'atteinte aux intérêts de la région. Ainsi, d'après l'article 47.2 § 2, « les Présidents des exécutifs régionaux peuvent saisir le Conseil Constitutionnel lorsque les intérêts de leur région sont en cause ».

Le troisième cas concerne les lois, les traités et les accords internationaux qui menaceraient les intérêts de la région. L'alinéa 3 de l'article 47 dispose qu'« avant leur promulgation, les lois ainsi que les traités et les accords internationaux peuvent être déferés au Conseil Constitutionnel par [...] les Présidents des exécutifs régionaux conformément aux dispositions de l'alinéa 2 [...] ».

---

36. Selon la jurisprudence du Conseil d'État hellénique (de la Grèce), « par allogène on entend celui qui, ayant obtenu de quelque manière que ce soit la nationalité hellénique, tirant son origine lointaine ou non de personnes appartenant à une nation différente, par ses actions annexes et son comportement en général, a exprimé des sentiments témoignant de son manque de conscience nationale, de manière telle qu'il ne puisse être considéré comme assimilé à la nation grecque que constituent les personnes liées par des traditions historiques communes, des aspirations et des idéaux communs », CE, 57/1981, 59/1981, *cf.*, P. PAZARTZIS, *id.*

En somme, la Constitution essaie de préserver la Région contre les débordements de l'État. On peut observer que cette protection, telle qu'aménagée, fait penser au régionalisme politique tel qu'institué et pratiqué en Espagne et en Italie. Elle est en tous points différente de celle en vigueur en France où le régionalisme est administratif et implique davantage l'intervention du Conseil d'État que du Conseil constitutionnel.

Faut-il alors en déduire que la Constitution a instauré un « État régional » ? À priori, on peut l'affirmer. Mais seulement — et c'est une réserve de taille —, il ne faut pas perdre de vue que d'après l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la Constitution, « la République du Cameroun est un État décentralisé ». Il s'agit donc d'une décentralisation régionale poussée qui se rapproche, sans s'y confondre, du régionalisme politique. Cela est d'autant plus vrai que le Sénat, seconde chambre du Parlement, représente les collectivités territoriales, et en particulier les régions.

### 3. La représentation des collectivités territoriales décentralisées par le Sénat

La Constitution camerounaise reconnaît aux collectivités territoriales décentralisées une représentation particulière dans les institutions de la République à travers le Sénat. L'organisation de cette représentation est assez originale si on la compare à celle en vigueur en France.

En France, d'après l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la république ». Il est élu au suffrage indirect. Il est composé de membres élus par des conseillers départementaux et des conseillers municipaux représentant des conseillers municipaux, dans le cadre départemental et par des conseillers régionaux<sup>37</sup>.

Au Cameroun, l'article 20 alinéa 1 de la Constitution dispose, certes, que « le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées » — ce qui laisse penser que toutes les catégories de collectivités sont concernées —, mais tous les sénateurs ne sont pas élus. En plus, seule la région est représentée. C'est ainsi que d'après l'article 20 alinéa 2, « chaque région est représentée au sénat par dix (10) sénateurs dont sept (7) sont élus au suffrage universel indirect sur la base régionale et trois (3) nommés par le Président de la République ». La Constitution institue donc une chambre haute mi-démocratique — à travers l'élection des sept sénateurs —, mi-corporatiste et/ou mi-conservatrice, selon le cas — du fait de la nomination des trois autres sénateurs par le Président de la République —. Toute la question reste de savoir si le Code électoral que votera le Parlement prendra en considération la représentation communale alors même que la Constitution n'exige pas que les communes soient représentées par un ou plusieurs sénateurs.

Au regard de ce qui précède, on peut se demander si la Constitution se trouvera « satisfaite par la participation de représentants de chaque collectivité au corps électoral chargé d'élire les sénateurs »<sup>38</sup>.

Comme on le voit, la décentralisation telle qu'établie par l'Acte constituant du 18 janvier 1996 connaît de nombreuses et importantes ramifications. Mais cet Acte connaît aussi des limites.

37. V. J.-M. PONTIER et al., *loc. cit.*, note 25, p. 9.

38. F. LUCHAIRE, *loc. cit.*, note 9, p. 1547.

## II. LA DÉTERMINATION DES LIMITES DE LA DÉCENTRALISATION PAR L'ACTE CONSTITUANT DU 18 JANVIER 1996

La décentralisation établie par l'*Acte constituant du 18 janvier 1996* est limitée par les règles constitutionnelles relatives à l'indivisibilité de la République, à l'intégrité du territoire et à l'organisation des pouvoirs publics au travers des prérogatives reconnues aux organes de l'État.

En bref, les limites de la décentralisation telle qu'elle a été constitutionnalisées en 1996 sont liées, d'une part, à la forme de l'État (A), et, d'autre part, aux prérogatives constitutionnelles des organes de l'État (B).

### A. LES LIMITES INHÉRENTES À LA FORME DE L'ÉTAT

La République du Cameroun n'est ni un État fédéral, ni un État régional. Elle est un État unitaire décentralisé. En principe, aucun individu et aucune collectivité ne peuvent ou ne doivent porter atteinte à l'intégrité de son territoire.

#### 1. Le rejet de la forme fédérale de l'État

Le Cameroun a connu le fédéralisme de 1961 à 1972<sup>39</sup>. En 1972, avec le référendum du 20 mai, il est devenu un État unitaire<sup>40</sup>, puis un État unitaire décentralisé à partir de 1996<sup>41</sup>.

À l'instar de la Convention du 25 novembre 1792, de toutes les Constitutions révolutionnaires, de celles de 1848 et de 1946 qui proclamaient que « la République française est une et indivisible », la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, reprenant en cela celle du 2 juin 1972, dispose aussi que la République du Cameroun « est une et indivisible »<sup>42</sup>. Il s'agit de deux concepts liés bien que leur origine soit différente. L'unité est manifestement le rejet du fédéralisme « [E]lle signifie que [le Cameroun] [...] ne se compose que d'un seul État [et] [...] qu'il n'y a [donc] pas d'États dans l'État »<sup>43</sup>. L'indivisibilité est une idée de J.-J. Rousseau « qui en faisait un caractère non pas exactement de l'État mais de la souveraineté »<sup>44</sup>. Mais, comme le souligne F. Luchaire, « la souveraineté est dans la conception traditionnelle un attribut caractéristique de l'État; il en résulte que l'indivisibilité de la souveraineté est aussi celle de l'État et qu'autant que l'unité de la République, elle s'oppose au Fédéralisme »<sup>45</sup>, c'est-à-dire à l'existence d'un État dit fédéral au sein duquel on trouve des États fédérés.

39. V. *Loi n° 61/24 du 1<sup>er</sup> septembre 1961 portant révision constitutionnelle* et tendant à adapter la Constitution de 1960 aux nécessités du Cameroun unifié.

40. V. article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 2 juin 1972.

41. V. article 1<sup>er</sup> de la *Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972*.

42. Article 1<sup>er</sup> des deux Constitutions.

43. F. LUCHAIRE, *loc. cit.*, note 38, p. 1551.

44. *Id.*, pp. 1551-1552.

45. *Id.*, p. 1552. Tel n'est pas du tout l'avis de G. Héraud. Pour cet auteur, « l'interprétation des mots "République indivisible" n'implique pas l'exclusion du fédéralisme mais seulement du confédéralisme. L'État fédéral comporte en effet une solide unité », « De la décentralisation au fédéralisme », in F. MODERNE (dir.), *op. cit.*, note 11, p. 430.

La proclamation de l'unité et de l'indivisibilité de la République du Cameroun par la Constitution montre bien que la décentralisation que celle-ci établit, ne conduit pas — ou ne doit pas conduire — à donner à une collectivité territoriale la forme d'un État. Au demeurant, come l'affirme L. Favoreu, « [l]a frontière entre l'État indivisible et l'État divisible se détermine par référence à l'inexistence ou à l'existence d'un pouvoir normatif autonome »<sup>46</sup>. Or, les collectivités secondaires que sont les régions et les communes n'ont pas de pouvoir normatif initial encore moins de pouvoir normatif autonome, leurs actes pouvant être annulés par l'autorité étatique.

Malgré le désir exprimé par certains camerounais d'avoir « leur État à eux » et les revendications clairement et ouvertement énoncées par des associations créées par certains camerounais d'origine anglophone, le pouvoir central est resté ferme dans sa position, à savoir que l'unité et l'indivisibilité de l'État telles qu'inscrites dans le texte constitutionnel ne doivent pas être — et ne seront pas — une fiction mais une réalité<sup>47</sup>. On peut cependant observer que de temps à autre, certains agents du pouvoir étatique par leurs actes, faits et gestes agissent en sens contraire. Mais au fait, le Cameroun est-il vraiment « un », est-il réellement une République « indivisible »? N'est-il pas « une fédération qui s'ignore »<sup>48</sup> ou alors un « État régional » non avoué?

## 2. Le refus de l'« État régional »

Le modèle de « l'État régional » se situe entre l'État unitaire et l'État fédéral en ceci que dans l'État régional, à la différence de l'État unitaire, les collectivités qui en sont les composantes ont l'autonomie législative mais elles n'ont pas, à la différence de l'État fédéral, l'autonomie statutaire ou constituante<sup>49</sup>.

À l'analyse, la distinction peut être faite à partir de l'ensemble des règles constitutives s'appliquant aux collectivités composantes de l'État. Ainsi observe-t-on que dans un État fédéral — cas de l'Allemagne — ou quasi fédéral — cas de l'Italie —, le caractère constitutionnel ou quasi constitutionnel des règles constitutives des collectivités composantes est affirmé. Par ailleurs, ce sont ces collectivités qui proposent ou élaborent leurs propres statuts. Dans un État régional — comme l'Espagne — on a un mouvement en ce sens, simplement que la nature juridique des statuts est différente : il y a au moins le statut organique<sup>50</sup>.

Dans un État unitaire, fut-il décentralisé, — tel le Cameroun —, c'est le législateur qui, pour l'essentiel, est compétent pour mettre en œuvre les principes constitutionnels énoncés dans la Constitution<sup>51</sup>. Ici, les règles constitutives se définissent catégorie par catégorie; « il y a un droit institutionnel commun au sein

46. L. FAVOREU, « Décentralisation et Constitution », (1982) 98 R.D.P., p. 1277.

47. V. M.-H. FABRE, « L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité? fiction? », (1982) 98 R.D.P., pp. 603-622.

48. T. MICHALON, « La République française, une Fédération qui s'ignore? », (1982) 98 R.D.P., pp. 623-688.

49. F. MODERNE et P. BON, *Les autonomies régionales dans la constitution espagnole*, op. cit., note 23, pp. 52 et suiv. et L. FAVOREU, loc. cit., note 46, p. 1277.

50. Sur l'ensemble de la question V. F. MODERNE et P. BON, *ibid.*

51. V. articles 26 et 55 de la *Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972*.

d'une même catégorie qui se retrouve donc dans chaque collectivité appartenant à cette catégorie »<sup>52</sup>.

L'État unitaire décentralisé tel qu'institué par la Constitution du 18 janvier 1996 se démarque, par cette caractéristique, de l'État régional de type espagnol. Le Constituant a-t-il voulu par-là préserver l'intégrité du territoire contre toute tentative de sécession ?

### 3. Le rejet du droit de sécession

L'intégrité du territoire dont le Président de la République est le garant, conformément à l'article 5 alinéa 2 § 4 de la Constitution, est un principe constitutionnel. Ainsi, aucun individu ou organe de l'État ne peut et ne doit y porter atteinte. C'est dans ce sens que l'article 64 de la Constitution prohibe toute procédure de révision qui porterait atteinte « à l'unité et à l'intégrité territoriale de l'État ».

De manière particulière, la Constitution permet au Président de la République, garant de l'intégrité du territoire, de suspendre le Conseil régional, le Président et le Bureau dudit Conseil ou de dissoudre le Conseil régional — après avis au Conseil constitutionnel — lorsque ces organes « mettent en péril l'intégrité du territoire »<sup>53</sup>.

Il se dégage de cette considération que la décentralisation ne peut conduire à reconnaître à une collectivité territoriale le droit à la sécession. Et les mesures constitutionnelles prises pour prémunir l'État contre toute tentative de sécession l'attestent à suffisance. À côté de ces mesures, il y a les prérogatives reconnues aux organes de l'État par la Constitution pour rappeler que la collectivité territoriale décentralisée n'est pas un État dans l'État.

#### B. LES LIMITES LIÉES AUX PRÉROGATIVES CONSTITUTIONNELLES DES ORGANES DE L'ÉTAT

Trois organes de l'État détiennent des compétences constitutionnelles en matière de décentralisation. On peut distinguer, *grosso modo*, deux organes centraux, à savoir le Parlement et le Président de la République, et un organe décentralisé, à savoir le Délégué, qui est le représentant de l'État dans la Région.

Les attributions qui sont reconnues à ces organes, et qui constituent des limites à la décentralisation, démontrent, à suffisance, comme le dit le doyen Georges Vedel, que « l'État incarne la société et l'ordre normatif supérieur dans l'ordre interne à tous autres »<sup>54</sup>. Il est donc « chez lui » dans presque tous les domaines de la vie nationale.

On peut donc comprendre pourquoi le droit des collectivités territoriales à la libre administration est, dans son énoncé constitutionnel même, entouré de nombre de restrictions<sup>55</sup>.

52. L. FAVOREU, *loc. cit.*, note 11, p. 19.

53. Cf. articles 59 et 60 de la Loi n° 96/06 précitée.

54. G. VEDEL, « Le "droit au logement" et le principe de la libre administration des collectivités locales », 1<sup>re</sup> partie, (1990) 7 *Pouvoirs locaux*, p. 89.

55. *Id.*, p. 86.

## 1. Les prérogatives des organes centraux de l'État

Il convient de présenter d'abord les compétences du législateur, avant d'indiquer ensuite, celles du Président de la République.

### a) *Les prérogatives du Parlement*

Il est de principe que les collectivités territoriales ne peuvent se voir dotées de compétences que la Constitution réserve au Parlement. Ni les régions, ni les communes ne peuvent, par conséquent, fixer les règles ou déterminer des principes dans les matières que l'article 26 place dans le domaine de la loi.

Après avoir précisé les dispositions constitutionnelles relatives aux prérogatives du législateur ainsi que leur étendue, on tentera de dégager les limites de la compétence législative.

- D'après l'article 26 al. c.3, « l'organisation, le fonctionnement, la détermination des compétences et des ressources des collectivités territoriales décentralisées » sont du domaine de la loi.
- D'après, l'article 26 al. c.1, « le régime des élections aux Assemblées régionales et locales » est de la loi.
- D'après l'article 55 al. 2, les collectivités territoriales décentralisées « s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».
- D'après l'article 55 al. 3, « l'État assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions fixées par la loi ».
- D'après l'article 55 al. 5, « l'organisation, le fonctionnement et le régime financier des collectivités territoriales décentralisées sont déterminés par la loi ».
- D'après l'article 55 al. 6, « le régime des communes est déterminé par la loi ».
- D'après l'article 56 al. 2, « la loi détermine : le partage des compétences entre l'État et les Régions, dans les matières déléguées; les ressources des Régions, le domaine et le patrimoine particulier de la Région ».

De manière plus spécifique, la loi fixe « le mode d'élection, le nombre, la proportion par catégorie, le régime des inéligibilités, des incompatibilités et des indemnités des conseillers régionaux » (article 57 al. 2 § 3); elle fixe les autres cas de suspension du Conseil régional (article 59 al. 1<sup>er</sup> § 2) et du Président avec le Bureau régional (article 60 al. 1<sup>er</sup> § 2); elle détermine les autres cas de dissolution du Conseil régional (article 59 al. 2 § 2) et les autres cas de destitution du Président et du Bureau du Conseil régional (article 60 al. 2 § 2); elle fixe les modalités d'application des articles 59 et 60 dont la substance a trait à la discipline des organes régionaux. Enfin, sans préjudice des dispositions relatives aux collectivités territoriales décentralisées contenues dans le titre 10 de la Constitution, « la loi peut tenir compte des spécificités de certaines régions dans leur organisation et leur fonctionnement » (article 62 al. 2).

Comme on peut le constater, les différents chefs de compétences législatives sont nombreux. Mais ces compétences législatives sont-elles sans limites?

Comme le fait observer un auteur, « l'attribution d'une compétence au législateur par la Constitution n'est pas un blanc-seing et ne comporte aucune autorisation de méconnaître les droits et libertés individuels ou collectifs de valeur constitutionnelle. Admettre que la définition des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales est à la discrétion totale du législateur reviendrait à

priver de tout contenu le principe de libre administration »<sup>56</sup>. En France, par exemple, le Conseil constitutionnel a, par deux décisions rendues en 1990, indiqué que le principe de libre administration des collectivités territoriales limite réellement les pouvoirs du législateur et que le juge constitutionnel serait prêt à assurer le respect dans le cas d'un retour offensif de la centralisation<sup>57</sup>.

Pour être bref, disons que les compétences du législateur se limitent à ce qui concerne la décentralisation elle-même; elles ne s'étendent pas à des mesures qui n'ont pas d'effets directs sur les collectivités territoriales. De même qu'elles ne peuvent pas empiéter sur celles dévolues au Président de la République.

### *b) Les prérogatives du Président de la République*

Le Président de la République au Cameroun est le détenteur principal du pouvoir réglementaire, conformément à l'article 8 alinéa 8 de la Constitution. C'est ainsi qu'il peut, en tant que de besoin : modifier les dénominations et les délimitations géographiques des régions existantes (article 61 de la Constitution) et créer d'autres régions auxquelles il attribue une dénomination et fixe leurs délimitations géographiques (article 61 al. 2b).

Sur le plan disciplinaire, le Président de la République peut suspendre ou dissoudre (après avis au Conseil constitutionnel) le Conseil régional lorsque celui-ci accomplit des actes contraires à la Constitution, porte atteinte à la sécurité de l'État ou à l'ordre public ou met en péril l'intégrité du territoire<sup>58</sup>. Le Président de la République peut aussi suspendre ou destituer le Président et le bureau du Conseil régional pour les mêmes faits<sup>59</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, la substitution de plein droit par l'État est décidée par le Président de la République (article 59 al. 3 et article 60 al. 3). Sur un autre plan, l'article 28 de la Constitution permet au parlement « d'autoriser le Président de la République, pendant un délai limité et sur des objets déterminés, à prendre des ordonnances » dans les matières relevant de son domaine, telles qu'énumérées en l'article 26 alinéa 2 de la Constitution. C'est ainsi que par ordonnance, le Président de la République peut déterminer le régime des élections aux assemblées régionales et locales, fixer les règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées et déterminer les compétences et les ressources de celles-ci. Le Président de la République peut également exercer des prérogatives dans le cadre des décrets d'application des lois relatives à la décentralisation. Enfin, toute compétence retirée par la loi aux collectivités territoriales peut être exercée par le Président de la République ou, par délégation, par le Gouvernement, et à un niveau inférieur, par un des organes déconcentrés de l'État. Il en est ainsi du délégué nommé dans la région par le Président de la République pour représenter l'État.

## **2. Les prérogatives du représentant de l'État**

L'article 58 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que « dans la région, un délégué nommé par le Président de la République représente l'État. À ce titre, il

56. *Id.*, p. 88.

57. V. G. VEDEL, « Le "droit au logement" et le principe de la libre administration des collectivités locales », 2<sup>e</sup> partie, (1991) 8 *Pouvoirs locaux*, p. 18.

58. *Cf.* article 59 de la Constitution.

59. *Cf.* article 60 de la Constitution.

a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, du respect des lois et règlements et du maintien de l'ordre; il supervise et coordonne sous l'autorité du Gouvernement, les services des administrations civiles de l'État dans la Région ». Il est précisé ensuite à l'alinéa 2 « qu'il assure la tutelle de l'État sur la région ».

Le constat préliminaire qu'on peut faire est que, les prérogatives ainsi dévolues au représentant de l'État sont globalement semblables à celles qu'exerce actuellement le Gouverneur de province. Au regard de la Constitution, la région va remplacer la province, et le délégué, représentant de l'État, va occuper le siège du Gouverneur.

L'autre constat préliminaire c'est que le représentant de l'État dans la région est constitutionnellement qualifié de « délégué ». La Constitution ne lui donne pas un autre titre. Enfin, la Constitution ne parle pas de « délégué » dans les communes.

Comme tout délégué, celui de l'État dans la région est sous l'autorité du Gouvernement tant pour ce qui concerne son statut que les instructions qu'il peut recevoir.

Il convient d'analyser d'une part, les missions de ce délégué de l'État que constituent « la charge des intérêts nationaux », le « respect des lois et règlements », le « maintien de l'ordre », la supervision et la coordination des services des administrations civiles de l'État dans la région, et, d'autre part, ses pouvoirs, à savoir le « contrôle administratif » et son corollaire, « la tutelle de l'État sur la région ».

#### *a) Les missions du délégué de l'État*

Le délégué de l'État dans la région a pour mission la charge des intérêts nationaux, le respect des lois et règlements, le maintien de l'ordre, la supervision et la coordination des services des administrations civiles de l'État.

La charge des intérêts nationaux concerne la sauvegarde desdits intérêts. On peut y rattacher l'application des engagements internationaux qui ont été contractés à cette fin. Cette charge des intérêts nationaux implique aussi que si l'État est en cause, c'est son délégué dans la région qui doit intervenir.

Le respect des lois et règlements englobe toute la légalité administrative, ainsi, l'acte contraire à un règlement légalement pris sera contraire à la loi. Le respect des lois et règlements implique en premier lieu que lorsqu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures (réglementaires ou individuelles) pour assurer le respect de la législation dans le territoire d'une région, ces mesures vont être prises par le délégué de l'État.

Ce respect implique en second lieu que le délégué de l'État doit veiller à ce que dans sa circonscription, les lois et règlements soient exécutés aussi bien par les services de la région que par ceux de l'État.

Le maintien de l'ordre est une mission classique des autorités administratives. Il va consister en la préservation de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques dans la région par le délégué de l'État.

La supervision et la coordination des services des administrations civiles de l'État consistent pour le délégué de l'État à s'assurer de leur bonne marche, par des descentes sur le terrain, la tenue des réunions et l'édiction d'instructions. Elles consistent enfin, pour le délégué de l'État, à régler les conflits de compétences qui surviennent souvent entre les responsables de même service ou de services différents.

Les missions ainsi assignées au délégué de l'État par la Constitution se définissent comme des objectifs qui participent de la quotidienneté administrative, c'est-à-dire de ce qu'une autorité administrative doit faire tous les jours, ce qui implique — mais pas toujours — des pouvoirs.

#### *b) Les pouvoirs du délégué de l'État*

La Constitution attribue au délégué de l'État dans la région la charge du « contrôle administratif » et un pouvoir de tutelle qu'il exerce sur la région.

Il s'agit en fait d'un même pouvoir car le contrôle administratif comme le contrôle de tutelle impliquent un droit de regard du représentant de l'État sur les actes et la gestion des organes de la région, c'est-à-dire un droit d'approbation, de suspension, d'annulation des actes des organes régionaux, et un droit de sanction sur la personne de ces organes. En somme, le contrôle administratif et le contrôle de tutelle permettent au délégué de l'État de pouvoir s'opposer, non seulement à des décisions, mais aussi à des comportements contraires à la loi. « Il doit pouvoir [aussi] [...] s'opposer à des actes qui, sans être contraires à des textes formels, mettent en cause les intérêts nationaux »<sup>60</sup>.

### CONCLUSION

En définitive, il se dégage de ce qui précède que les collectivités territoriales décentralisées telles qu'établies dans l'*Acte constituant du 18 janvier 1996* « n'ont pas et, ne peuvent avoir la compétence de leur compétence, et par suite leur compétence *rationæ materiae* reste inévitablement limitée, quelle que soit la formule adoptée pour la désigner »<sup>61</sup>. Elles n'ont d'autonomie que celle qui leur est reconnue par l'État; de moyens d'action, de ressources et de compétences que ceux que l'État leur concède, étant entendu que « l'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional » (article 55 al. 4 de la Constitution).

Malgré les limites que l'*Acte constituant du 18 janvier 1996* donne ainsi à la décentralisation, il est incontestable qu'il a introduit dans le droit public camerounais un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées. Il reste que le Conseil constitutionnel dont la mise en place est attendue doit en assurer, dans les années à venir, l'ancrage définitif.

Il convient de dire que la constitutionnalisation de la décentralisation en soi ne suffit pas. C'est un pas important certes, mais il en faut plus. Il faut, par exemple, que toutes les lois prévues par la Constitution et relatives à la décentralisation soient rapidement adoptées, que les institutions prévues par la Constitution soient également créées.

Enfin, il est urgent de faire participer la population camerounaise à l'avènement d'une véritable décentralisation du Cameroun. C'est une question de volonté politique et de respect des engagements pris par le pouvoir devant le

60. F. LUCHAIRE, *loc. cit.*, note 9, p. 1557.

61. Chr. AUTEXIER, *loc. cit.*, note 6, p. 619.

peuple. C'est par l'instauration d'une réelle décentralisation que le Cameroun pourra effectivement se démocratiser et que les Camerounais pourront participer sans arrière-pensée à la construction de leur pays.

Bertrand-Raymond Guimdo D.  
Chargé de cours  
S/C Université catholique d'Afrique centrale  
(Institut catholique de Yaoundé)  
BP 11628 YAOUNDÉ, Cameroun  
Tél. : (237) 30-54-98/30-54-99 ou (237) 22-00-30  
Télec. : (237) 30-55-01 ou (237) 22-23-25  
Courriel : ucac.icy-ek@camnet.cm