



**HAL**  
open science

# L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun

Landry Ngono Tsimi

► **To cite this version:**

Landry Ngono Tsimi. L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun. Droit. Université Paris-Est, 2010. Français. NNT : 2010PEST2015 . tel-00706008

**HAL Id: tel-00706008**

**<https://theses.hal.science/tel-00706008>**

Submitted on 8 Jun 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITE PARIS-EST CRETEIL VAL-DE-MARNE**

**U.F.R DE DROIT**

**« Ecole doctorale Organisation, Marchés, Institutions » - OMI**

**« Laboratoire de Recherche sur la Gouvernance Publique, Territoire et Communication » - LARGOTEC**

***L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DES  
COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES :  
L'EXEMPLE DU CAMEROUN***

**TOME 1**

**THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT PUBLIC**

Présentée et soutenue en Septembre 2010

par

**Landry NGONO TSIMI**

**MEMBRES DU JURY**

**Christine HOUTEER**

Maître de Conférences à l'Université Paris-Est (Directeur de recherche)

**Monsieur Jean-François PICARD**

Professeur à l'Université Paris-Est

**Madame Laetitia JANICOT**

Professeur à l'Université Cergy-Pontoise

**Monsieur Narcisse MOUELLE KOMBI**

Professeur à l'Université de Yaoundé 2-Soa

**Monsieur Stéphane DOUMBE BILLE**

Professeur à l'Université de Lyon III

**REMERCIEMENTS**

*Le silence des mots pourrait-il parfois exprimer une profonde gratitude...*

*Alors, Madame Christine Houteer, MERCI.*

## SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	1
<b>Titre préliminaire</b> <i>L'émergence historique du concept d'autonomie locale dans les Etats français et camerounais</i> .....	<b>8</b>
Chapitre 1. La décentralisation-soumission, l'ex-manière d'être de l'Etat unitaire classique..	11
Chapitre 2. La décentralisation-autonomie, la manière d'être de l'Etat unitaire décentralisé..	52
Conclusion du titre préliminaire.....	91
<b>Première partie</b> <b>Recherche sur les éléments de définition de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées</b> .....	<b>92</b>
<b>Titre 1 - La conciliation entre l'autonomie administrative et financière et les autres principes fondamentaux de la décentralisation territoriale</b> .....	<b>94</b>
Chapitre 1. La conciliation entre l'autonomie administrative et financière et la personnalité morale de droit public.....	96
Chapitre 2. La conciliation entre l'autonomie administrative et financière et la libre administration des collectivités territoriales décentralisées.....	119
Conclusion du titre 1.....	147
<b>Titre 2 - La notion d'autonomie administrative et financière</b> .....	<b>148</b>
Chapitre 1. L'autonomie administrative.....	150
Chapitre 2. L'autonomie financière.....	171
Conclusion du titre 2.....	212
Conclusion de la première partie.....	214
<b>Deuxième partie</b> <b>L'autonomie administrative et financière, le mythe d'une liberté renforcée des collectivités territoriales dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé</b> .....	<b>216</b>
<b>Titre 1 - Un mythe producteur d'une relative liberté dans l'ordre de l'Etat unitaire Décentralisé</b> .....	<b>220</b>
Chapitre 1. L'autonomie locale, un cadre de liberté ambigu dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé.....	221
Chapitre 2. L'autonomie locale de l'Etat unitaire décentralisé, un cadre de liberté éloigné du modèle des Etats régionaux ou autonomiques.....	252
Conclusion du titre 1.....	278
<b>Titre 2 - Un mythe à valoriser dans l'Etat unitaire du Cameroun</b> .....	<b>279</b>
Chapitre 1. Harmoniser la trilogie Compétences-Finances-Hommes.....	281
Chapitre 2. Moderniser l'Administration d'Etat.....	339
Conclusion du titre 2.....	395
Conclusion de la deuxième partie.....	396
CONCLUSION GENERALE.....	397
BIBLIOGRAPHIE.....	402
TABLE DES MATIERES.....	421

## INTRODUCTION GENERALE

Les Lois constitutionnelles révisées des pays d'Afrique noire francophone<sup>1</sup> ont singulièrement bouleversé la conception de l'autonomie locale en matière de décentralisation territoriale dans un Etat unitaire de type classique. Elles devancent en cela la révision de la Constitution française du 4 Octobre 1958<sup>2</sup>, dont on connaissait déjà l'ampleur de l'influence enregistrée sur le constitutionnalisme africain.

Ce constat sonne opportunément le glas d'une opinion fort répandue, bien que décriée par certains, selon laquelle « l'étendue des droits africains, en ce domaine (constitutionnel) comme en droit public en général, serait de peu d'intérêt, car ils ne représenteraient que de simples prolongements des droits des pays industrialisés et plus spécialement des anciennes métropoles. Ces droits ne seraient en outre que le produit d'une influence générale et omniprésente de modèles et conceptions élaborés ailleurs, en ce sens qu'ils auraient la

---

<sup>1</sup> On peut citer : L. const. du 18 janvier 1996 (Cameroun)

- Article 1<sup>er</sup> (2) La République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé.

- Titre X : Des collectivités territoriales décentralisées- Article 55 (1) Les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les régions et les communes. Tout autre type de collectivité décentralisée est créé par la loi.

(2) Les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.

L. const. du 14 avril 1996 (Tchad)

- Article 2. La République du Tchad est organisée en collectivités territoriales décentralisées dont l'autonomie est garantie par la présente Constitution.

- Titre XI : Des collectivités territoriales décentralisées- Article 203. Les collectivités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité morale. Leur autonomie financière, patrimoniale, économique, culturelle et sociale est garantie par la Constitution.

Acte fondamental du 24 octobre 1997 (Congo)

- Article 1<sup>er</sup>. La République du Congo est un Etat souverain et indépendant, décentralisé, indivisible laïc démocratique et social.

- Article 169. Les collectivités locales de la République du Congo sont déterminées par la loi.

- Article 170. Les collectivités locales ont la personnalité juridique. Elles jouissent de l'autonomie administrative, patrimoniale, financière, économique, culturelle et sociale.

L. const. du 18 septembre 1992 (Madagascar)

Préambule. Le peuple malagasy souverain [...] convaincu que l'épanouissement de sa personnalité et de son identité est le facteur de son développement harmonieux dont les conditions essentielles sont reconnues comme étant : [...] l'application de la décentralisation effective, déclare :

- Article 2. La République de Madagascar est organisée en collectivités territoriales décentralisées dont l'autonomie est garantie par la Constitution. Ces collectivités territoriales concourent avec l'Etat au développement de la communauté nationale.

- Titre VII : Des responsabilités et des principes d'autonomie effective des collectivités territoriales décentralisées- Article 125. Les collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leur diversité et de leurs spécificités.

- Article 127. Les collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées qui règlent par leurs délibérations les affaires dévolues par la présente Constitution et la loi à leur compétence. Ces délibérations sont exécutoires de plein droit dès leur publication. Toutefois, elles ne peuvent pas être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires.

4 septembre 1992 (Cap-vert).

<sup>2</sup> Il s'agit de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

caractéristique d'être sans réel impact, le mimétisme contribuant à leur ineffectivité, leur principal office étant de remplir des fonctions purement symboliques »<sup>3</sup>.

Contre toute attente donc, outre son originalité sur des points tels que la protection des minorités et des autochtones, le statut des religions, le constitutionnalisme africain des années 1990 est marqué par l'existence d'« écritures de la Constitution propres à ces groupes de pays qui font que les questions constitutionnelles sont abordées de façon identique : les Constitutions sont rédigées selon un même type de plan, les compétences sont définies selon une même grille de répartition, les institutions communes s'y retrouvent systématiquement, les mêmes absences et silences s'y répètent. Autant d'éléments qui créent entre les textes français et ceux des Etats de succession française un effet de familiarité »<sup>4</sup>.

De ces « airs de famille, particularismes religieux, sociaux ou juridiques »<sup>5</sup>, on pourrait même dire, qu'il se dégage un ensemble cohérent tendant vers un arrimage aux normes de droit constitutionnel contemporain dans le monde.

En effet, à l'instar de la France depuis 1946, plusieurs pays d'Afrique noire francophone et Madagascar reconnaissent pour la première fois dans leurs Constitutions, l'existence des collectivités territoriales décentralisées à deux ou trois niveaux, comme entités juridiques autonomes faisant partie intégrante de leurs territoires. Certaines Lois fondamentales révisées de ces pays s'ouvrent en général par une disposition liminaire commune qui proclame le caractère « unitaire et décentralisé » de la République<sup>6</sup>. Il s'ensuit un titre exclusivement réservé aux collectivités territoriales décentralisées, qui énonce les principes juridiques communs à toute décentralisation territoriale, notamment la personnalité morale de droit public, la libre administration par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. La grande nouveauté réside dans l'affirmation, en plus, du principe de l'autonomie des collectivités territoriales. L'autonomie (locale) en question varie selon les Etats. Au Cameroun, par exemple, elle se décline en autonomie administrative et financière pour

---

<sup>3</sup> Jean du Bois de Gaudusson, « Le constitutionnalisme en Afrique », in Les Constitutions africaines publiées en langue française, (Texte rassemblés et présentés par Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Dessouches) tomes 1 et 2, La documentation Française, 1978, p. 3.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ces expressions sont de Martine Viallet et Didier Maus, « Préface », in Les Constitutions africaines publiées en langue française, op. cit., p. 2.

<sup>6</sup> Cf. Art. 2, Loi constitutionnelle du Cameroun ; Art. 1<sup>er</sup> (nouveau), Loi constitutionnelle de la France, toutes précitées.

« la gestion des intérêts régionaux et locaux »<sup>7</sup>. Enfin, la plupart des Lois constitutionnelles précitées contiennent des dispositions qui créent de nouvelles institutions ayant entre autres missions, des activités rattachées à l'action des collectivités territoriales : une juridiction des comptes publics, une juridiction constitutionnelle, un Sénat.

A ce stade, deux remarques préalables guideront la suite de nos idées. En premier lieu, la distinction classique Etat composé ou Etat des Etats et Etat unitaire ou Etat centralisé perdrait peu à peu de son rigorisme. De l'Etat unitaire, on savait qu'« il se ramène à un seul centre de décision et d'administration ; une volonté se transmet sur le territoire à la manière d'un fluide électrique »<sup>8</sup>.

On sait qu'une variante de l'Etat unitaire a été qualifiée par certains auteurs d'« Etats autonomiques » ou d'« Etats régionaux »<sup>9</sup>, parce que les Constitutions de ces Etats confèrent à leurs collectivités infra étatiques, « le pouvoir d'auto-organisation », d'une part, et « le pouvoir d'édicter des normes directement sur le fondement de la Constitution de l'Etat considéré »<sup>10</sup>, d'autre part. D'autres en revanche n'y ont vu qu'une forme d'Etat située quelque part entre l'Etat unitaire classique et l'Etat fédéral<sup>11</sup>.

A l'aune des années 2000, on se perdrait dans l'énumération croissante des formes d'Etats, à l'instar du nouvel Etat « unitaire décentralisé », dont la proclamation conduit naturellement à rechercher en quoi il différerait de l'Etat unitaire classique, avec toutes ses variantes précitées ? Alors que la réponse à cette question semble se dessiner vers le tout nouveau principe de l'autonomie locale, il surgit une difficulté supplémentaire, objet de la seconde remarque.

---

<sup>7</sup> Sur ce point, le texte camerounais est bien précis. Cf. Art. 55, al. 2 in fine, Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

<sup>8</sup> André Hauriou et Jean Gicquel, Droit constitutionnel et Institution politiques, 7<sup>e</sup> éd, Editions Montchrestien, pp. 143 et s.

<sup>9</sup> Cf. F. Moderne, « L'Etat des autonomies dans l' "Etat des autonomies" », in dix ans de démocratie constitutionnelle en Espagne (S.dir. D.G. Lavroff), Editions du C.N.R.S, Paris, 1991 ; Du même auteur, « Le Tribunal constitutionnel espagnol et les autonomies régionales : la constitution de l'Etat des autonomies » in P. Bon, F. Moderne et Y. Rodriguez, La Justice constitutionnelle en Espagne, Economie, Paris, 1984, p. 163 ; Pierre Bon, « Espagne : l'Etat des Autonomies » in l'Etat Autonómico : Forme nouvelle ou transitoire en Europe ?, (Sous-dir. Christian Bidegary), Actes des journées d'études du Centre d'Etudes Politiques et constitutionnelles du Laboratoire Ernees, Faculté de Droit, université de Nice Sophia-Antipolis.

<sup>10</sup> Marc Joyau, De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local, (Préface de Jean-Yves Vincent), Bibliothèque de Droit Public, tome 198, p. 1.

<sup>11</sup> En ce sens, les travaux de F. Moderne et P. Bon précités.

En second lieu, on constate que l'autonomie locale constitutionnellement proclamée varie d'un Etat à un autre. Ainsi parle-t-on d'autonomie financière en France<sup>12</sup> et à Madagascar, d'autonomie administrative et financière au Cameroun, d'autonomie administrative et financière, patrimoniale, économique, culturelle et sociale au Tchad et en République démocratique du Congo (Brazzaville). Quelle que soit la formulation adoptée ça et là, l'autonomie locale en question signifie-t-elle « la libre administration des collectivités territoriales » ou encore se confond – t – elle avec l'effet de sa personnification ?

Dans l'affirmative, on dira que les Constitutions réformées marquent une évolution à rebours et sont chargées de termes redondants. Dans la négative, il importe alors de décrypter cette autonomie locale qui fait son entrée par la grande porte constitutionnelle des Etats unitaires classiques.

On admettra que l'étymologique du mot " autonomie" signifie : « se gouverner par sa propre loi »<sup>13</sup>. La collectivité autonome serait donc celle qui détermine elle-même les règles qui la régissent, sans pour autant être dans une situation de totale indépendance comme un Etat souverain.

L'autonomie locale est un concept politique à la mode dans les Etats unitaires classiques. Son origine officielle semble se situer dans la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe<sup>14</sup>. Mais il ne s'agissait que d'une Charte<sup>15</sup>, c'est-à-dire d'un document politique susceptible d'engager les Etats qu'après la double procédure de signature et de ratification par les Parlements nationaux.

Concept politique mondial et désormais constitutionnel dans plusieurs Etats unitaires, l'autonomie locale, qui se décline en " autonomie administrative et financière " au Cameroun, doit être juridicisée et rationalisée pour sortir de l'impasse ambiguë dans laquelle elle plonge du fait de sa relativité, car « les termes constitutionnels, bien qu'ils soient des

---

<sup>12</sup> Dans son adoption finale, la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 ne mentionne pas expressément " l'autonomie financière". Cette expression est cependant contenue dans les projets et propositions de Lois constitutionnelles et est induite de l'article 72-2 du texte actuel.

<sup>13</sup> Cette définition ressort des dictionnaires confondus.

<sup>14</sup> L'article 2 de ladite Charte, intitulé Fondement constitutionnel et légal l'autonomie locale, dispose que : « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ».

<sup>15</sup> A ce propos, Alain Delcamp la définit comme « un élan plus q'un carcan », La Décentralisation française vue d'europe. La France et la Charte européenne de l'autonomie locale, colloque organisé sous le haut patronage de M. Christian Poncelet, Président du Sénat et du Conseil d'Europe, Paris, Palais du Luxembourg, 26 juin 2001, Sénat, p. 20.



documents politiques, ne sont pas des textes froids. Ils sont chargés de résonances », écrivait à juste titre le professeur Jean-Marie Auby<sup>16</sup>.

Dans cette optique, l'action décentralisatrice prise par le constituant moderne pose concomitamment et principalement les problématiques de fiscalité locale propre et de liberté normative locale à la fois comme condition et conséquence d'une réelle autonomie des collectivités territoriales dans un Etat unitaire décentralisé.

S'il est admis que l'autonomie administrative et financière qui sous-tend les problématiques précitées est une notion relative, et qu'elle « se mesure plus qu'elle ne se définit »<sup>17</sup>, l'urgence de déterminer ses critères minima, voire une sorte "d'ordre public autonome"<sup>18</sup> s'avère être un impératif, surtout dans le contexte nouveau de systèmes administratifs décentralisés, où certains exécutifs locaux sont habilités à saisir directement la juridiction constitutionnelle<sup>19</sup> lorsque leurs intérêts sont mis en cause<sup>20</sup>.

Pour y parvenir, cette étude aura recours à une double approche : synthétique et comparative. La première filtrera dans un même panier les interprétations des diverses Lois fondamentales consultées et les lois de décentralisation subséquentes, tout en s'inspirant des composantes que sont la doctrine, la jurisprudence et l'esprit du constituant. De la combinaison de cet ensemble résultera un minimum d'éléments spécifiques susceptibles de couvrir la notion d'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales dans un Etat unitaire. La seconde permettra de rapporter le minimum obtenu sur certaines pratiques institutionnelles connues dans d'autres pays.

Nous noterons au passage, que des recherches antérieures ont, entre autres, essayé de ramasser en un bloc homogène les éléments constitutifs de l'autonomie administrative et/ou financière, dans le but de doter la théorie juridique soit d'un baromètre de mesure, soit d'un

---

<sup>16</sup> Cf. Jean-Marie Auby, in *La libre Administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, (sous dir. Jacques Moreau et Gilles Darcy) Economica, Presse universitaire d'Aix- Marseille, 1984, p. 93.

<sup>17</sup> Cf. Vincent Dussart, *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, préf. Michel Lascombe, CNRS Editions, Paris 2000, p. 13.

<sup>18</sup> Pour un approfondissement de cette notion, lire Marie-Joëlle Redor (dir.), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000, Bruylant, 2001, 415 p., et principalement les articles de Etienne Picard, « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique », pp. 17 à 61 et Jean-Manuel Larralde, « La constitutionnalisation de l'ordre public », pp. 213 et s.

<sup>19</sup> Cf. Art. 47 al. 2, Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 du Cameroun.

<sup>20</sup> Il s'agit de la notion d'« intérêt local », elle aussi désormais constitutionnelle. Cf. Art 55, al. 2, Loi constitutionnelle du Cameroun, précitée.

modèle d'autonomie comparable à celui pratiqué dans les régions ou communautés autonomes d'Espagne et d'Italie. A ce sujet, Marc Joyau, plus que d'autres, avait proposé d'adopter une stricte répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales pour permettre à ces dernières d'édicter des normes de nature politique prise non pas "en exécution" de la loi, mais "en application de la loi"<sup>21</sup>. L'auteur semble cependant avoir ignoré les limites inhérentes aux lois de répartition des compétences<sup>22</sup>, d'où l'intérêt d'explorer d'autres voies.

Partant, le champ de notre étude ne recouvre pas avec la même ampleur toutes les Lois fondamentales révisées des Etats répertoriés. Au-delà des diversités, les pays d'Afrique noire francophone présentent la double caractéristique d'avoir rédigé des Constitutions similaires, en particulier dans le domaine de la décentralisation territoriale, mais surtout de s'inspirer des institutions de la France. Ce dernier pays et le Cameroun constitueront donc les bases de nos développements.

Ces précisions étant faites, il est indéniable que le concept d'autonomie locale vient de faire une intrusion remarquable dans le droit constitutionnel de nombreux Etats unitaires d'inspiration française. Partis d'une forte centralisation des pouvoirs, où la décentralisation territoriale était presque synonyme de soumission à l'Etat des collectivités, les Etats unitaires classiques adoptent une nouvelle manière d'être. Les fondements de l'émergence du concept d'autonomie locale dans ces Etats méritent d'être élucidés (Titre préliminaire).

L'autonomie administrative et financière qui en est issue demeure source de confusions, eu égard aux autres principes fondamentaux de la décentralisation territoriale. L'hypothèse est que l'autonomie consacrée n'est ni la libre administration ni la reconnaissance d'une personnalité autonome des collectivités territoriales, mais plutôt une notion spécifique (première partie).

Cette spécificité s'articule autour de la distinction entre libre administration et autonomie administrative et financière. Alors que la première s'applique de manière identique à toutes les collectivités, la seconde peut varier en fonction des intérêts locaux. La seconde hypothèse est que l'autonomie administrative et financière est un cadre de liberté posé par la Constitution, un mythe constitutionnel susceptible de bousculer l'ordre juridique de l'Etat

---

<sup>21</sup> Cf., la célèbre distinction mise en œuvre par le professeur Jean-Marie. Lire en ce sens, Marc Joyau, *op. cit.*

<sup>22</sup> Les compétences locales propres peuvent varier à tout moment suivant la volonté de l'Etat. En conséquence, les lois de répartition de compétences sont fluctuantes.

unitaire classique. A travers l'exemple du Cameroun, nous montrerons que peu importe le contenu et le sens juridique que l'on pourrait forger à ces expressions, la fonction de l'autonomie locale consacrée peut être atteinte dès lors que les conditions d'exercice de la liberté d'action recherchée s'accompagnent d'un ensemble de règles et de pratiques harmonisées qui tendent à conférer plus d'épanouissement aux collectivités territoriales décentralisées dans leurs rapports avec l'Etat (deuxième partie).

Titre préliminaire	<i>L'émergence historique du concept d'autonomie locale dans les Etats unitaires classiques.</i>
Première partie	Recherche sur les <i>éléments de définition de l'autonomie administrative et financière</i> des collectivités territoriales décentralisées.
Deuxième partie	<i>L'autonomie administrative et financière, le mythe d'une liberté renforcée des collectivités territoriales dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé.</i>

**TITRE PRELIMINAIRE**

**L'EMERGENCE HISTORIQUE DU CONCEPT D'AUTONOMIE  
LOCALE DANS LES ETATS UNITAIRES CLASSIQUES**

Le concept d'autonomie relève de la catégorie des concepts purement abstraits qui, par-dessus tout, semble n'avoir de signification que par rapport à un domaine d'application bien précis. Le droit français le définit comme une situation qui n'est pas celle de la souveraineté ou de l'indépendance.

Dans la théorie juridique de l'Etat où ce concept semble avoir trouvé sa meilleure application, il désigne une pseudo liberté accordée aux organes infra-étatiques, sous le contrôle d'un pouvoir central. Le constitutionnaliste quant à lui explique que, rapporté à la décentralisation territoriale, l'Etat unitaire (décentralisé) est celui qui réalise une autonomie verticale de son appareil administratif (autonomie administrative sous tutelle), mais sans jamais atteindre le degré d'autonomie de l'Etat autonome. L'autonomie serait horizontale et plus poussée (autonomie législative interne) dans ce dernier cas, mais sans jamais atteindre celle de l'Etat fédéral.

Quel que soit le cas de figure considéré, une partie de la doctrine semble définir la décentralisation territoriale à partir du degré d'autonomie accordé par l'Etat aux collectivités infra-étatiques ; ce qui somme toute, diffère fondamentalement de l'idée pure de décentralisation développée par Charles Eisenmann<sup>23</sup>, qui en fait une question de compétence personnelle des organes non centraux, mais surtout, dont la théorie rejoint en substance une certaine conception originelle de l'idée d'autonomie locale<sup>24</sup>.

Au demeurant, la conception dominante de la décentralisation territoriale perçoit l'autonomie locale comme l'attribution de certaines libertés à des entités territoriales inférieures à l'Etat et toujours soumises à l'ordre juridique de cet Etat. En ce sens, le Doyen Hauriou, qui l'avait compris, écrivait déjà en 1905 que « la décentralisation est une manière d'être de l'Etat ... »<sup>25</sup>. La France issue de la Révolution et de l'ère napoléonienne jusqu'à la Vème République avant mars 2003, suivie en cela par ses ex-colonies d'Afrique noire francophone jusqu'aux années 1990, n'ont jamais perçu la décentralisation territoriale dans leurs Etats unitaires que comme une soumission des collectivités infra étatiques à l'Etat, avant que cet état des choses ne connaisse un degré de perception plus avancé dans l'Etat unitaire moderne (ou décentralisé), où la décentralisation est devenue signe d'autonomie locale.

---

<sup>23</sup> Charles Eisenmann, Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, Paris, LGDJ, 1948.

<sup>24</sup> Voir infra, chapitre 1, section 1.

<sup>25</sup> Cf. Etude sur la décentralisation. Extrait du Répertoire du droit administratif, Paris éd. P. Dupont, 1992, pp. 1-63.

Afin de mieux préciser ces deux idées, ce titre préliminaire sera développé en deux chapitres.

Chapitre 1 – La décentralisation – *soumission, l'ex-manière d'être de l'Etat*  
unitaire classique.

Chapitre 2 – La décentralisation – *autonomie, la manière d'être de l'Etat*  
unitaire décentralisé.

## CHAPITRE 1

### LA DECENTRALISATION - SOUMISSION, L'EX - MANIERE D'ÊTRE DE L'ETAT UNITAIRE CLASSIQUE

Selon la formule, devenue célèbre, d'Alexis de Tocqueville et consignée dans son ouvrage « De la démocratie en Amérique » (1835), « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habitue à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté »<sup>26</sup>. Cette réflexion qui interpelle au plus haut point la décentralisation territoriale, dont la commune peut-être considérée comme l'institution politique libérale la plus concrète, n'a pas échappé à l'adhésion du doyen Hauriou. Ce dernier considérait en effet, que « les raisons de la décentralisation [territoriale] ne sont pas d'ordre administratif, mais bien d'ordre constitutionnel, en ce que du point de vue administratif, la centralisation pouvait assurer au pays une administration habile, impartiale et moins onéreuse que la décentralisation. Or, pour lui, les pays modernes n'ont pas besoin seulement d'une bonne administration, ils ont aussi besoin de liberté politique »<sup>27</sup>.

Pour essayer de comprendre et cerner un peu plus clairement ce phénomène nous prendrons pour référence l'histoire des communes françaises (Section 1). L'on constatera que contrairement à ce modèle d'inspiration pour les pays d'Afrique noire francophone, où la dynamique du mouvement communal va de pair avec une certaine idée d'autonomie des groupements humains vivant dans la cité, la commune africaine et plus particulièrement celle du Cameroun, n'a pas bénéficié à sa naissance de cette adaptation sociologique qui aurait pu servir de base à sa fondation (Section 2).

---

<sup>26</sup> Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Paris : Gallimard (coll. Idées), 1968, p. 72.

<sup>27</sup> Maurice Hauriou, Précis de droit constitutionnel, 2<sup>e</sup> éd., Paris : Sirey, 1929, (Rééd. CNRS, 1965), pp. 189 et s.

## **SECTION 1**

### **LE CONCEPT D'AUTONOMIE ET LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN FRANCE**

A l'origine, la commune naît de l'association de paix des bourgeois, sorte de groupements autonomes, auxquels les seigneurs féodaux consentaient certains privilèges par rapport à l'ensemble des habitants de la cité. Ce processus permet de poser que les notions d'autonomie et de commune sont historiquement consubstantielles (§1), même si l'aspect relatif à l'autonomie va connaître plus tard une mauvaise réception dans l'Etat unitaire du fait de sa dénaturation (§2).

#### **§1. Les notions de commune et d'autonomie sont historiquement consubstantielles**

Nous verrons que la commune française trouve son origine dans l'existence des communautés autonomes de base du XII<sup>ème</sup> siècle qui la créent (A). Comme toute institution, la commune originelle connaît un apogée jusqu'au début du XV<sup>ème</sup> siècle, période pendant laquelle les théoriciens du droit français s'accaparent le concept d'autonomie pour en faire une notion liée au pouvoir central (B).

#### **A. L'équation commune égale communauté de base**

Sans reprendre ici toute l'histoire des institutions françaises, et notamment celle de l'institution communale, notre objectif est de démontrer qu'à l'origine, l'idée d'autonomie est consubstantielle à la reconnaissance de l'entité communale dans le système gouvernant en place. Sur cette base, nous poserons que, l'histoire de la naissance des communes françaises a pour point de départ « le serment des bourgeois » (1), expression par laquelle ces derniers consentaient à perdre leurs personnalités individuelles au profit d'une personne morale, et ce, sur la base du concept d' « universitas » élaboré par les juristes médiévaux. Le but recherché par les bourgeois était de vivre en paix dans une même cité et de se porter mutuellement entraide, d'où l'avènement et la force des chartes dites « communales » accordées par le Roi ou le Seigneur (2).



## 1. Le serment juratoire des bourgeois

« Ils ont juré commune »<sup>28</sup>. Ainsi s'exprimait-on autrefois dans la France médiévale de la fin du XI<sup>e</sup> et du XII<sup>e</sup> siècle lorsque les bourgeois s'unissaient en une « *communio* » par serment juratoire pour réaliser une association de paix<sup>29</sup>. A cette volonté de s'unir des bourgeois suivait, généralement de facto, la bénédiction des seigneurs féodaux comme l'atteste la charte de 1127 (article 12) où le Comte de Flandre dit : « J'ordonne que leur commune, telle qu'ils l'ont juré, subsiste et je ne permets pas qu'elle soit dissoute par personne »<sup>30</sup>. Autrement dit, par la charte, il était reconnu non plus seulement l'idée d'un lien personnel unissant les bourgeois et leur accordant des franchises collectives, mais aussi l'idée d'un lien réel, l'idée d'une entité commune, personne morale, distincte de ses membres.

Traduisant l'évolution et la multiplication des communes, les chartes étaient devenues si nombreuses qu'elles ont fini par être considérées comme l'élément essentiel de la définition des communes et de leurs statuts. A ce propos, Petit Dutailis dira : « Ce qui désormais caractérise la commune, c'est moins le serment des bourgeois que la charte »<sup>31</sup>. C'est dire combien l'intérêt de la charte n'est plus à démontrer ; elle traduit dans ce contexte l'instrument de l'acte juridique, qui matérialise la volonté humaine de faire naître des droits et des obligations à l'égard des tiers, et principalement du pouvoir gouvernant. On n'est pas loin des prérogatives de la loi, en tant qu'expression de « la volonté générale » dans un système de démocratie moderne, pour reprendre des termes chers à Jean-Jacques Rousseau.

## 2. La force des chartes communales : l'affermissement de la Commune

Les chartes contenaient des clauses relatives aux prérogatives des communes, prérogatives dont les caractéristiques essentielles méritent que l'on s'y attarde, tant leur finalité demeure la préoccupation actuelle des Etats. Ces prérogatives s'articulaient pour l'essentiel à celles d'une communauté de droit public. La commune comprenait un territoire, une population et des organes de gouvernement.

---

<sup>28</sup> Voir, J.-F. Lemarignier, *la France Médiévale, Institution et Société*, Armand Collin, Collection U, 1970, p. 186.

<sup>29</sup> Par opposition aux luttes féodales de cette époque, de l'Association de paix devait naître une ville nouvelle, équipée, répondant aux besoins des membres de la communauté. La thèse est développée par A. Vermeesch, *Essai sur les origines et la signification de la commune, dans le Nord de la France (XI<sup>e</sup> et XII<sup>e</sup> siècle)*, 1966, cité par J.-F. Lemarignier, op. cit., p. 185.

<sup>30</sup> Ibid., pp. 121-160.

<sup>31</sup> Charles Petit-Dutailis, *Les Communes Françaises*, Albin Michel, 1970, p. 35. Selon l'auteur, « sans association par serment, il n'y avait pas de commune, et cette association suffisait pour qu'il y ait commune ». Voir aussi la définition extraite par J.-F. Lemarignier, du même auteur, édition (*évolution de l'humanité*, n°44), 1947, op. cit., p. 185.

Le territoire était une entité limitée par une enceinte : le territoire de la paix. Il comprenait en principe les marques de la réussite sociale de la ville : la grande place ; le centre des affaires avec la halle, la maison commune ; le siège des organes du gouvernement, le beffroi ; le centre de l'observation militaire ; l'église, centre de la paroisse.

La population était constituée de bourgeois, de manants et de forains. Les bourgeois avaient accès aux fonctions municipales, mais ils étaient assujettis aux charges fiscales (impôts de la commune), militaire (service à la milice). Les manants étaient de simples résidents n'ayant pas prêté serment. Protégés par la commune, ils étaient astreints aux services secondaires ainsi qu'au paiement de certaines taxes. Les forains quant à eux étaient des étrangers à la commune, où ils séjournaient, soumis au contrôle des autorités.

A titre d'organes de gouvernement, on retrouvait des représentants du prince (des échevins élus, juges et administrateurs) présidés par un maire, dont les pouvoirs étaient très faibles. A côté des échevins, se trouvaient des jurés ou notables de la ville dont le rôle était le maintien de la paix. Enfin, l'assemblée des chefs de famille dont le rôle était moins grand.

En second lieu il était question de déterminer les prérogatives ainsi que les emblèmes les symbolisant.

La commune avait le ban, la puissance publique et disposait aussi des prérogatives d'ordre fiscal. Ses recettes étaient constituées des revenus du domaine et des taxes dont étaient frappés les bourgeois, les forains et les manants. Elle avait ses dépenses : voiries, gages des officiers municipaux, dépenses militaires.

Les prérogatives étaient symbolisées par des emblèmes, tels qu'ils ont encore cours dans nos sociétés modernes. Ainsi, le beffroi, signe de puissance qui était d'autant plus grand qu'il était plus élevé. Egaleme nt les clés, signe d'autonomie que l'on remettait au prince de la ville, et le sceau, signe de puissance publique. Enfin, les communes étaient dotées de prérogatives comparables à celles de la seigneurie banale, à l'époque où s'établissait la hiérarchie féodale<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Pour une vue d'ensemble sur ces questions, voir, J.-F. Lemarignier, op.cit., pp. 121 à 160.

Nées d'un mouvement extérieur au monde féodal, elles s'étaient naturellement intégrées dans cette hiérarchie et avaient fini, par suite de réussites sociales et économiques, par s'imposer dans la structure de la société féodale. Dans son célèbre ouvrage - la France médiévale - où il étudie la mutation des institutions de la France du moyen âge jusqu'à la Révolution, Jean - François Lemarignier avait déjà illustré l'histoire de la naissance du mouvement communal au temps de la renaissance des villes du XII<sup>ème</sup> siècle, notamment lorsqu'il reprend à son compte la thèse de Pirenne consacrée à l'origine des villes médiévales<sup>33</sup>.

Ainsi donc, la commune, entité juridique autonome et jouissant de libertés locales, aura survécue à toutes les étapes de transformation de la société féodale à la société moderne - non sans heurts parfois - au point où tout nouveau pouvoir la constate, l'intègre à sa manière, dans sa politique de gestion de la cité.

## **B. La perte du sens originel du concept de l'autonomie locale**

On analysera le concept de l'autonomie locale suivant deux périodes. La première se situe avant la Révolution de 1789, période pendant laquelle ce concept tend vers son sens étymologique (1), alors que la seconde, qui va de la Révolution à la V<sup>ème</sup> République à l'exclusion de l'année 2003, est marquée par une certaine réticence à l'égard du sens originel de ce concept (2).

### **1. Avant la révolution de 1789**

Quels enseignements peut-on tirer de la période féodale qui correspond à la naissance des premières communes autonomes ? On retiendra volontiers que les traits dominants de la société féodale ne sont pas seulement ceux connus d'une société stratifiée où le roi cherche à affirmer son hégémonie, mais aussi ceux d'une société imprégnée de fortes valeurs humaines. En effet, de nombreux indices portent à croire qu'il s'agit d'une société fortement dominée par l'expression des groupements humains autonomes rattachés à leur territoire (la commune) et qui n'aspirent qu'à une seule chose, vivre en paix et en solidarité, conformément à un serment juré, d'où un certain engouement envers des franchises particulières demandées aux Rois de l'époque. Serge Regourd n'a certainement pas tort, lorsqu'il souligne que des franchises les plus accordées, les trois domaines de la justice, de la défense et de la fiscalité

---

<sup>33</sup> Henri Pirenne, « Les villes du moyen-âge. Essai d'histoire économique et sociale », 1927, thèse reprise avec d'autres travaux dans une publication posthume, « les villes et les institutions urbaines », Paris et Bruxelles, 2 vol. (T. I, pp. 303-431).

montrent que « l'autonomie entendue sous l'angle contemporain de compétences locales, outrepassait alors singulièrement le cadre de l'autonomie administrative, pour toucher au noyau dur des fonctions régaliennes, que l'on dira plus tard de souveraineté... »<sup>34</sup>.

L'évocation de ces indices montre d'ailleurs qu'à l'origine, l'idée de commune, personne morale, « universitas » est indissociable du lien de communauté, de l'association de paix, et son approbation par le pouvoir central a pour seul but de permettre, sans contrepartie, l'accession d'une communauté au bien-être social, d'où les prérogatives dérogatoires qui lui sont accordées.

Est-il besoin d'insister, car c'est l'objet même des présents développements, sur un fait non suffisamment relevé par la doctrine : à ce stade, l'existence ou la reconnaissance de la commune et donc de l'autonomie locale, n'a rien à voir avec une quelconque soumission de la commune à l'ordre du pouvoir politique régnant. Il s'agit alors singulièrement de résoudre le problème d'une communauté humaine aspirant à vivre en paix et certainement en parfaite symbiose avec l'ordre politique régnant, dès lors que ses membres en exprimaient une telle volonté.

On le voit bien, cette conception de l'autonomie locale est fort distincte de celle communément admise dans la conception de la décentralisation territoriale jusqu'en 2003, au regard des incertitudes et des hésitations qui caractérisent l'évolution non linéaire du mouvement communal entre 1789 et la Seconde Guerre mondiale.

A l'origine, l'autonomie locale n'est donc pas une expression redoutée. Elle le devient à mesure que les vertus du pouvoir centralisé gagnent l'opinion dominante et vont s'exprimer de la Révolution jusqu'à la fin du vingtième siècle où elles sont incarnées par la forme de l'Etat unitaire, dont l'Etat français demeure le modèle de référence, suivi à l'excès par les Etats néo coloniaux d'Afrique noire francophone.

L'autonomie locale est donc un concept hautement positif. Sa dénaturation peut clairement s'établir tout au long de la période révolutionnaire jusqu'à la fin de l'Etat unitaire « centralisé ».

---

<sup>34</sup> Serge Regourd, « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, genèse d'une problématique », RDP, 1990, p. 978.

## 2. De la Révolution à la V<sup>ème</sup> République

On sait que la doctrine avait déjà eu à s'interroger sur la période la plus décentralisatrice de la révolution<sup>35</sup>. Nos développements s'intéresseront davantage à un autre aspect de cette même période. Il s'agit principalement du glissement de la conception positive et originelle de l'autonomie locale à celle redoutée et demeurée en vigueur jusqu'en 2003, c'est-à-dire de la décentralisation conçue comme une parfaite soumission des collectivités infra étatiques au pouvoir politique régnant.

### a) La Constituante (1789-1791)

Cette période est intéressante à plus d'un titre. D'abord, elle exprime les appréhensions portées à l'égard du concept d'autonomie des municipalités, ce qui explique par ailleurs que ce dernier soit toujours emprunt de connotations péjoratives et mal reçu dans les Etats unitaires s'inspirant du modèle français. Ensuite, elle justifie pourquoi l'autonomie locale ne se conçoit actuellement que par rapport à un ordre étatique auquel elle s'applique.

On soulignera au passage, que le système des franchises avait ouvert la voie à une prolifération de chartes communales et précédé le retour des corporations et des confréries, toutes choses que la Révolution s'était employée à bannir dès 1789, en prônant notamment le retour aux principes égalitaires de tous les citoyens. Mais paradoxalement à l'abolition de tous les privilèges des villes et communautés d'habitants dans la nuit du 4 août, l'adoption par les députés révolutionnaires d'une loi du 14 décembre 1789, qui consacrait une municipalité dans toutes les grandes agglomérations urbaines ou rurales, semblait mettre en évidence l'œuvre décentralisatrice de la Constituante. En effet, outre la personnalité morale reconnue au profit des « communes » dès le Moyen Age, de nombreuses dispositions de la loi précitée consacraient l'élection des corps municipaux. Elles opéraient aussi une distinction entre « les fonctions propres au pouvoir municipal » exercées « sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives », et « les fonctions propres à l'administration générale de l'Etat, et déléguées par elle aux municipalités », exercées « sous l'autorité » de ces mêmes assemblées.

---

<sup>35</sup> Voir en ce sens, l'article de Christine Houteer, « Révolution et Décentralisation : légendes et réalités », Les Petites Affiches n° 12 et 15, respectivement 27 janvier et 3 février 1989, pp. 26.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la loi du 14 décembre 1789 ait donné lieu à des prises de position divergentes dans la doctrine, principalement sur le point de savoir si cette dernière correspondait à une loi de décentralisation, eu égard à la nature « d'associations d'intérêts privés », du reste très discutée, des communes de cette époque ? A cette question, nos analyses rejoignent celles déjà développées par Christine Houteer pour qui, « il importe de retirer de la circulation la légende décentralisatrice qui [a] auréolé la révolution »<sup>36</sup>. En effet, malgré l'élection des officiers municipaux et la distinction des fonctions propres au pouvoir municipal, caractérisées par la notion d' « intérêt direct et particulier », la conception privatisée de la commune de 1789 ne permet pas de rendre pleinement compte d'un organe qui exerce de véritables fonctions publiques. Par ailleurs, qu'il s'agisse des fonctions propres ou des fonctions déléguées par l'Etat, les municipalités restaient soumises selon les cas, soit à la tutelle, soit à la subordination hiérarchique de l'autorité administrative. Au total, on peut dire que, l'un des traits caractéristiques de la Constituante était moins son administration décentralisée, que le statut ambigu dans lequel se trouvait la commune de cette époque. L'idée d'une décentralisation territoriale, lorsqu'elle existait, n'apparaissait que sous l'angle d'une parfaite soumission des collectivités infra étatiques à l'Etat et non point comme une véritable intégration de ces dernières dans la gestion des affaires publiques.

### **b) La Convention et le Directoire (1792-1795)**

Les difficultés d'application de l'œuvre de la Constituante avait conduit l'Assemblée législative à élire de nouveaux députés en vue de l'élaboration d'un nouveau texte constitutionnel. L'assemblée conventionnelle issue de l'élection du 2 septembre 1792 s'était préoccupée à établir un gouvernement provisoire et révolutionnaire répondant aux nécessités du moment, dans un contexte marqué par la lutte entre les girondins, partisans d'une décentralisation de l'exécution des lois révolutionnaire, et les montagnards, plus favorables à une centralisation de l'action exécutive d'Etat. Les montagnards l'ayant emporté sur les girondins, leur conception du pouvoir va dominer toute la période révolutionnaire. Ils adoptent la Constitution du 24 juin 1793, dont l'article 1<sup>er</sup> proclame « l'unité et l'indivisibilité de la République », un peu en réaction contre le soutien accordé par les départements aux montagnards soupçonnés de « fédéralisme ». Au plan administratif, le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) relatif au gouvernement révolutionnaire maintient cependant l'organisation administrative héritée de la Constitution de 1793 qui, proclamait en son article 3 que : « le peuple français est distribué, pour l'administration et pour la justice, en

---

<sup>36</sup> Christine Houteer, LPA 3 fév. 1989, op. cit., p. 25.

départements, districts, municipalités ». Toutefois, les départements furent considérablement écartés de l'action révolutionnaire. Ainsi, la surveillance des lois et des mesures de sûreté générale furent transférées aux districts, tandis que leur application relevait des seules municipalités et comités révolutionnaires institués dans chaque commune.

On peut dire qu'en confiant l'application des lois révolutionnaires et des mesures de sûreté générale de salut public, la Convention s'était efforcée à intégrer les communes dans le système administratif général. Il n'en demeure pas moins que la nature privatisée des communes ne permet pas de valider la thèse d'une relative autonomie de ces collectivités de base, sans lesquelles l'exécution des lois et leur surveillance pouvaient être assurées et surveillées.

Quant au Directoire (Constitution du 5 fructidor An III (22 août 1795) et le décret du 7 septembre 1795), il consacrait certes, l'élection des officiers municipaux et une plus grande intégration des municipalités dans le système administratif par une organisation administrative distribuée en départements (circonscriptions administratives) et en cantons (administrations municipales), désormais détentrices des fonctions administratives d'Etat précédemment confiées au district qui disparaissait.

Cependant, cette tendance décentralisatrice n'avait pas levée l'équivoque sur le statut ambigu des municipalités, d'une part, et s'était de surcroît diluée par les prérogatives de suspension et de destitution prévues par la Constitution de l'An III à l'égard des officiers municipaux, d'autre part.

### **c) Le Consulat et le Premier Empire (1799-1800)**

Le régime napoléonien, né de l'an VIII, renforce la centralisation de l'époque révolutionnaire. La Constitution du 13 décembre 1799 réaffirme l'unité et l'indivisibilité de la République, dont le territoire est divisé en départements et arrondissements, ces derniers se substituant aux cantons. La loi du 17 février 1800 reconduit une administration municipale dans chaque ville. Mais l'innovation majeure de cette loi réside dans l'institution des préfet et sous-préfet, respectivement représentants du Gouvernement au niveau du département et de l'arrondissement. Comme pendant la Révolution, préfet, sous-préfet et maire entretiennent des rapports hiérarchiques entre eux et avec le pouvoir central. Leur rôle se limite à

l'exécution des fonctions administratives de l'Etat, assurant ainsi une parfaite centralisation de l'administration.

#### **d) De la Monarchie de Juillet (1830) à la III<sup>e</sup> République (1944)**

La longue période de 1830 à 1944 est considérée comme celle du développement de la décentralisation et des idées libérales. Malgré ses évolutions à rebours dues aux variations des régimes politiques qui se sont succédé, cette période se distingue par deux grandes étapes : la monarchie de juillet et la III<sup>e</sup> République.

La Monarchie de Juillet institue l'élection des conseils municipaux pour six ans (loi du 21 mars 1831) et de la même manière des conseillers régionaux (loi du 22 juin 1833). La personnalité civile des communes est reconnue par la loi municipale du 18 juillet 1837, laquelle lui permet de « régler par ses délibérations » la gestion des biens communaux, tandis que la loi du 10 mai 1838 reconnaît implicitement celle des départements, tout en leur conférant la libre disposition de leurs biens. Toutefois, ces instances locales ne pouvaient délibérer que sur certains actes (généralement leurs biens), l'emploi des revenus locaux restant soumis à leurs simples avis.

Le Second Empire remet en cause le développement de la décentralisation et les principes de démocratie locale instaurés par la monarchie de Juillet : l'autorité municipale redevient simplement administrative et le principe de l'élection est abandonné. Les départements et les communes sont soumis à une forte tutelle organisée autour du préfet. Cette tendance à la centralisation sera cependant tempérée vers la fin du Second Empire. En 1865, un ambitieux programme dit « de Nancy » et intitulé « Un projet de décentralisation » est élaboré dans le but de restaurer l'autonomie communale, mais ce dernier demeurera inactif devant la chute de l'Empire.

La III<sup>e</sup> République est une étape importante pour les collectivités territoriales. Elle se caractérise par des réformes qui sont à l'origine de deux grandes lois demeurées célèbres : la loi départementale du 10 août 1871 et la loi municipale du 5 avril 1884.

La loi départementale du 10 août 1871 intervient dans le contexte du mouvement insurrectionnel de la « Commune de Paris » (mars-mai 1871) qui, vise à « séparer autant que possible la gestion des affaires de l'Etat, tout en ménageant les intérêts et les habitudes des



populations »<sup>37</sup>. Cette loi accroît les pouvoirs propres des conseils généraux, et le décret-loi du 5 novembre 1926 allège la tutelle sur les départements.

Quant à la loi municipale du 5 avril 1884, elle réalise une véritable clause de compétence générale au profit du conseil municipal, qui désormais « règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Ce système législatif ne sera pas remis en cause tout au long de la III<sup>e</sup> République. Il sera en revanche amélioré par des lois ultérieures, notamment celle du 22 mars 1890 consacrée aux syndicats des communes et le décret-loi du 5 novembre 1926 élargissant le champ d'intervention communale dans les domaines sociaux.

L'évocation de ce long historique montre à suffisance qu'à plusieurs moments de leur vie, les collectivités infra étatiques ont pu être considérées comme de véritables collectivités territoriales décentralisées dotées de compétences propres et de responsables élus. On remarquera toutefois que, quel que soient les lois de décentralisation adoptées à un moment donné de l'histoire des institutions françaises, elles ont toujours été concomitamment accompagnées d'une forte tutelle des préfets bridant les autonomies locales. Le régime de Vichy contribuera d'ailleurs à renforcer cette tendance en nommant tous les responsables territoriaux pour mieux les contrôler.

Si la IV<sup>e</sup> République ouvre une ère nouvelle pour les collectivités territoriales, il n'en demeure pas moins que la décentralisation territoriale ait toujours été perçue sous l'angle d'une méfiance de l'Etat à l'égard de ces collectivités.

## **§2. La réception résiduelle du concept d'autonomie locale dans les rapports Etat – collectivités (de la IV<sup>e</sup> République à mars 2003)**

Le concept d'autonomie a été mal reçu en France de la Libération aux expériences constitutionnelles antérieures à mars 2003 (A). Dans cet intervalle, on a pu noter l'apparition, pour la première fois dans une disposition constitutionnelle, du mot « autonomie », signe d'une timide amélioration dans l'acceptation de ce concept. Les expériences instituées sont cependant demeurées parcellaires, au point de ne pouvoir rendre compte d'une pratique suffisante de l'autonomie des collectivités territoriales dans leurs rapports avec l'Etat (B).

---

<sup>37</sup> V. Michel Verpeaux, « Les origines » in Les collectivités territoriales en France, Notice 1, p. 7, La documentation française, Paris, 2005.

### **A. Les incertitudes sur le concept d'autonomie (1944 – mars 2003)**

Les premiers édifices du droit constitutionnel français n'ont jamais comporté l'expression « autonomie », les « autonomistes » étant considérés comme des adversaires de la tradition révolutionnaire jacobine, qui prône l'unité nationale et la centralisation du pouvoir politique.

On se souvient, par ailleurs, que même dans le cadre de la question des colonies Outre-mer, la France de Vichy avait adopté une politique « d'assimilation » et non pas « d'autonomie », là où les Anglais pratiquaient la politique de « l'indirect rule », c'est-à-dire une politique d'autodétermination évolutive offrant une gamme de statuts coloniaux tels que la colonie de la Couronne, la colonie semi-autonome, la colonie autonome, etc.

Il a cependant existé un mouvement régionaliste paru sous le régime de Vichy (1940-1944) et effleurant l'idée d'autonomie. Mais ce mouvement n'a pu prospérer en raison du souvenir encore récent du retour aux Provinces de l'Ancien Régime. Si les premières Régions naissent en 1956, ce n'est qu'en 1982 qu'elles deviennent des « collectivités territoriales », mais sans autonomie politique, par référence aux communautés autonomes et régions autonomes d'Espagne et d'Italie. Autrement dit, les idéaux d'unité et d'uniformité prônés par la Révolution jacobine étaient peu conformes à l'idée d'une autonomie des collectivités infra étatiques. Dans un tel contexte, la seule forme d'Etat acceptable en France était l'Etat unitaire.

Ainsi donc, ni le droit constitutionnel, ni la pratique administrative et encore moins les théories politiques dominantes n'ont favorisé en France l'essor du concept d'autonomie.

### **B. Des expériences non représentatives (1958-2002)**

Sans refaire l'histoire de la décolonisation française, on peut retenir que l'après seconde guerre mondiale est la période phare à partir de laquelle la France, sous la pression d'irrésistibles revendications et résistances, opte pour ses premières expériences d'autonomie.

Après les expériences ratées sous la IV<sup>ème</sup> République, notamment celles de **l'Union française**<sup>38</sup> et le « statut de l'Algérie »<sup>39</sup>, la **Communauté** franco-africaine instituée par l'article 77 du Titre XII de la Constitution de 1958<sup>40</sup>, actuellement abrogé, offrait une autonomie temporaire aux pays d'Afrique qui l'acceptaient, avant d'accéder à l'indépendance dans les années 1960.

Dans le même contexte, les expériences des Territoires Outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) restent des exemples patents pour qualifier ce que l'on peut considérer comme l'entrée de la France dans le concert des Etats unitaires qui conçoivent l'idée d'une possible autonomie des collectivités infra étatiques. En effet, la Nouvelle-Calédonie s'était vu doter d'un régime d'autonomie interne par la loi N° 88-82 du 22 janvier 1988 portant statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie<sup>41</sup>, tandis que quatre plus tôt, la loi N° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut de la Polynésie française avait déjà consacré à ce T.O.M. un « statut d'autonomie interne » dit de surcroît « évolutif »<sup>42</sup>.

Notons enfin le cas atypique de la Corse qui, sans être ni T.O.M ni D.O.M., est cependant une collectivité dotée d'un « statut particulier » depuis 1982.

La situation juridique de ces collectivités situées Outre-mer (anciens D.O.M-T.O.M), tout comme celle de la Corse n'ont cessé d'évoluer dans le sens d'une plus grande adaptation à leurs spécificités respectives. C'est du reste, la substance de l'article 74 nouveau, alinéa 7 de La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui prévoit l'intervention d'une loi organique pour préciser certaines conditions d'action des collectivités Outre-mer (COM) dotées de l'« autonomie ». Au stade actuel de nos développements, ce qui importe est de montrer qu'à

---

<sup>38</sup> Cf. Titre 8 de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, 1946-1958. Cette expérience accordait une politique d'assimilation aux nouveaux départements d'Outre-mer à savoir : la Martinique et la Guadeloupe (Antilles françaises), la Guyane et la Réunion. Voir C. Cadoux, « le concept d'autonomie en France », RSAMO n° 28- Décembre 1989, op. cit., p. 211.

<sup>39</sup> Dès 1947, une loi organisait un statut particulier de décentralisation élargie, et donc d'autonomie en Algérie. Ce statut ne fut pas appliqué.

<sup>40</sup> Constitution du 4 octobre 1958 : « Dans la Communauté instituée par la présente Constitution, *les Etats jouissent de l'autonomie* ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement leurs propres affaires »... (Titre XIII, art. 77, abrogé par la révision constitutionnelle d'août 1995).

<sup>41</sup> Cf. Art. 1, Loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 portant statut du Territoire de la Nouvelle Calédonie « Le territoire de la Nouvelle-Calédonie constitue au sein de la République française, conformément à l'article 72 de la Constitution, *un Territoire d'Outre-mer doté d'un statut particulier fondé sur l'autonomie et la régionalisation...* », J.O.R.F. 26 janvier 1986.

<sup>42</sup> Cf. Art. 1, Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut de la Polynésie française, « Le Territoire de la Polynésie française constitue, conformément aux articles 72 à 74 de la Constitution, *un Territoire d'Outre-mer doté de l'autonomie interne* dans le cadre de la République et dont *l'organisation particulière et évolutive* est définie par la présente... ». Sur cette question, voir Charles Cadoux, « l'accès de la Polynésie française à l'autonomie interne ; point d'aboutissement ou nouvelle base de départ ? », Revue du Droit public et Science politique, n° 2, 1989, pp. 345-397.

travers tous ces exemples précités, l'autonomie est un concept progressivement reçue en France, même s'il ne concerne que des expériences situées Outre-mer.

x

x x

Ainsi donc, le concept d'autonomie, appliqué aux groupements humains auto - constitués au sein de la société féodale, aura servi de base à la naissance même de la commune, entendue au départ comme « une association d'intérêts privés, formée en vue de la gestion de droits de type patrimonial »<sup>43</sup>, mais qui sera progressivement intégrée dans le système administratif général. A mesure que ces groupements humains ont été reconnus ou institués comme des collectivités territoriales décentralisées dans le contexte de l'Etat unitaire, le concept d'autonomie a subi une forte répulsion suivie d'une réduction dans son entendement philosophique, le rapport Etat – collectivités, en matière de décentralisation territoriale, ne désignant plus qu'une soumission des seconds envers les premiers.

Il est donc possible de dire que, ni la période révolutionnaire ni les expériences administratives ultérieures jusqu'à la révision constitutionnelle de mars 2003 n'ont favorisé en France l'essor d'une autonomie locale relativement forte, somme toute, contraire à l'affermissement de l'unité nationale autour d'un pouvoir central puissant. Que l'on se souvienne combien la longue et célèbre controverse entretenue par les théoriciens de la personnalité morale des groupements n'avait eu pour but que de placer l'ordre du pouvoir dominant au cœur de la création, mieux encore de la reconnaissance de tout groupement humain établi, et ceci, non plus dans une optique de développement humain, mais plutôt de contrôle et de soumission du second au premier. L'œuvre est grandiose et nécessite l'illustre contribution du Doyen Hauriou pour qui, de la « superposition de l'Etat sur les institutions primaires : l'Etat tend à se subordonner ces institutions et même à les éliminer, c'est pendant cette période que naît le régime administratif. C'est quand les institutions primaires sont totalement éliminées que le régime d'Etat est obligé de reconstituer avec sa propre substance un équilibre de superposition en décentralisant au-dessous de lui... »<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Cf. J. Chapuisat, « La notion d'affaires locales en droit administratif français », thèse Paris II, 1972, p. 294.

<sup>44</sup> Hauriou, *Principes de droit public*, 2<sup>e</sup> édition, 1919, p. 320, cité par S. Regourd, « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie », *op. cit.*, p. 980.

Ainsi donc, la controverse doctrinale « fiction – réalité » des groupements n'était autre chose que la problématique de la mainmise par l'Etat sur l'autonomie et le pluralisme social, dont la personnalité morale incarnait l'expression juridique. Le fait collectif étant particulièrement décrié par les révolutionnaires, c'est tout naturellement que la théorie de la fiction allait recevoir en premier un accueil favorable illustré par la loi le Chapelier de 1791, relative aux corporations. Cette théorie connaîtra sans doute ses avatars tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle, mais tout compte fait, la constante dominante et quasiment admise par tous est celle selon laquelle, il ne saurait exister de groupements autonomes en dehors de l'Etat. Seul ce dernier peut les reconnaître dans le cadre d'une attribution de compétences pour la gestion des affaires publiques. Autrement dit, les rapports entre l'Etat et les groupements infra étatiques ne se conçoivent désormais que sous l'angle d'une méfiance et de subordination envers l'ordre étatique, d'où la réception résiduelle en France du concept d'autonomie locale depuis la Révolution jusqu'à la révision constitutionnelle de mars 2003.

## **SECTION 2**

### **LE CONCEPT D'AUTONOMIE ET LA DECENTRALISATION TERRITORIALE AU CAMEROUN**

En Afrique noire francophone coloniale et post-coloniale, et singulièrement au Cameroun, le schéma ci-dessus décrit présente au fond des similitudes. Celles-ci concernent principalement la question de l'existence préalable des communautés traditionnelles de base dont les membres avaient en commun le désir de vivre en paix et de faire prospérer leurs affaires propres. Mais là s'arrêtent les similitudes car, d'une manière générale, la commune des pays d'Afrique subsaharienne naît de l'initiative du pouvoir colonial et se confine sur l'aire géographique des circonscriptions administratives par lui découpées. Ainsi, à la différence de l'expansion communale en France, ce qui caractérise la commune africaine de l'époque coloniale à nos jours c'est la rupture de l'équation commune égale communauté traditionnelle (§1), avec comme conséquence une absence manifeste de l'idée d'autonomie dans les rapports Etat – communautés infra étatiques (§2).

#### **§1. La rupture de l'équation commune égale communauté traditionnelle de base**

Etudier la communauté traditionnelle de base et son autonomie, comme socle du mouvement communal présente un intérêt à plusieurs titres. Cet intérêt peut être envisagé par deux grands aspects. D'abord, la conjonction de la communauté traditionnelle de base et de la politique a, nous semble-t-il, existé dans toutes les sociétés de notre planète, bien sûr à des degrés divers et variant selon l'histoire de chaque peuple. Un tel constat impose une succession d'interrogations en matière d'institutions communales en Afrique en général et au Cameroun en particulier. La commune africaine a-t-elle bénéficié, à sa naissance, d'un environnement sociologique qui aurait dû favoriser son éclosion ? Le pouvoir colonial avait-t-il réussi à opérer une conjonction entre les organisations sacrées préexistantes (communauté traditionnelle de base) et la politique ? Si oui, comment expliquer l'évanescence de l'institution communale par rapport aux populations auxquelles elle était destinée ? A ces questions, on ne saurait répondre par l'affirmative (A). Il convient de souligner l'importance de l'assise des communes sur des circonscriptions administratives artificielles (B).

## **A. La question préalable : l'existence des structures traditionnelles antérieures à l'institution communale**

Dans une étude récente consacrée à la Fonction publique en quête de légitimité dans les Etats d'Afrique francophone, mais qui cadre parfaitement avec l'idée que nous voudrions exprimer sur l'institution de la commune africaine et particulièrement celle du Cameroun, Moïse Nembot<sup>45</sup> abouti aux conclusions suivantes : « Sur la base des structures administratives coloniales, les institutions administratives échafaudées en Afrique francophone portaient déjà les germes de leur propre destruction (...). La fonction publique [tout comme la commune] est une institution dont l'efficacité suppose une adhésion consciente des populations sur lesquelles elle exerce une emprise totale. Faute d'avoir ignoré ces données fondamentales au moment de l'instauration de l'administration dans les pays africains, l'action administrative (...) se trouve rejetée [...]. L'entreprise coloniale en Afrique a d'abord répudié le sacré en sapant les structures traditionnelles qui la véhiculaient et l'entretenaient »<sup>46</sup>.

L'auteur met ici en relief l'une des notions cardinales du système de l'organisation administrative des pays d'Afrique noire francophone, celle de la communauté traditionnelle de base incarnée par la chefferie traditionnelle. A l'instar des villes ou bourgs français du moyen-âge, la chefferie traditionnelle africaine constituait la communauté de base autonome sur laquelle aurait dû reposer toute structure communale. Mais en procédant d'une vision assez simpliste de la société africaine, il est possible que certains auteurs aient contribué à semer le doute et la confusion sur l'existence préalable de groupements humains autonomes et organisés. « l'Afrique n'a pas d'histoire [...] Elle est au seuil de sa préhistoire » écrivait encore René Dumont<sup>47</sup>, pendant Jean William Lapierre<sup>48</sup> soutenait la non-existence pendant des siècles d'un minimum d'organisation dans quelques sociétés africaines.

Pourtant, même les études les plus critiques, très souvent menées par les « africanistes » de l'école dite du « patrimonialisme », et dont le fondateur Jean François Médard s'était lui-même déjà activé à en exposer les principaux axes dans un article intitulé « l'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », n'ont pas été aussi catégoriques<sup>49</sup>. En effet, bien que reposant

---

<sup>45</sup> Moïse Nembot, *Le Glas de la Fonction Publique dans les Etats d'Afrique Francophone. Essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité*, (préface de Monique Chemilier-Gendreau), l'Harmattan, 2000.

<sup>46</sup> Op. cit., p. 11-12.

<sup>47</sup> René Dumont, *l'Afrique noire est mal partie*, Paris, éd. Seuil, 1966.

<sup>48</sup> Jean William Lapierre, *Vivre sans Etat ?*, Le Seuil, Paris 1977, p. 73.

<sup>49</sup> Voir Jean-François Médard, « l'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », pp. 323-335.

moins sur les aspects fonctionnels des administrations étudiées que sur leurs aspects descriptifs, ces études, qui ont caractérisé de « patrimonial » des Etats africains, affirmaient du même coup l'existence dans ces Etats d'organisations sociales de types patriarcales pré-coloniales : les communautés traditionnelles de base ou mieux les chefferies traditionnelles. De même, il existe toute une série d'études historiques consacrées aux organisations humaines dans l'Afrique noire pré coloniale<sup>50</sup>. L'ouvrage du professeur Donald L. Wiedner est à cet égard une importante contribution. Son chapitre premier, intitulé l'Afrique noire et sa préhistoire, retrace comment « les sociétés bien organisées »<sup>51</sup> des peuples bantous<sup>52</sup> avaient propagé le travail du fer, des nouvelles cultures, et de l'élevage « à travers la plus grande partie de l'Afrique au sud du Sahara pendant près de 1200 ans, [...] et ce entre l'an 300 avant J.-C. et les environs de l'an 900 après J.-C. »<sup>53</sup>.

En tout état de cause, l'œuvre de municipalisation camerounaise fut amputée dès le départ des prédispositions naturelles que constituaient les communautés autonomes, incarnées par les chefferies traditionnelles. De ce point de vue, l'idée d'une décentralisation du pouvoir politique, et donc de l'autonomie locale, n'a pu procéder de la moindre intégration des communautés de base dans la gestion des affaires publiques.

## **B. Une assise sur des circonscriptions administratives artificielles**

Au Cameroun, comme dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone, l'histoire du mouvement municipal est fort complexe. Elle débute avec la colonisation et se poursuit jusqu'à la période post coloniale. Durant ces deux périodes, la commune africaine, et celle du Cameroun en particulier naît de la circonscription administrative créée par le colonisateur pour les besoins de gestion du territoire, dont elle épouse les contours géographiques. A ce constat, il convient d'ajouter que la circonscription administrative naît elle-même de la destruction des structures traditionnelles préexistantes, par l'éclatement provoqué des membres de sa communauté de base, c'est à dire sans fondement sociologique, d'où son qualificatif d'« artificiel ». Pour mieux comprendre l'évolution du mouvement municipal camerounais, il serait judicieux de rappeler celle des circonscriptions administratives, auxquelles s'agrippe de nos jours, l'institution communale (1), étant entendu qu'une telle

---

<sup>50</sup> Voir les travaux de Cheikh Anta Diop, l'Afrique noire pré-coloniale (1960) ; Antériorité des civilisations nègres. Mythe ou vérité historique (1967).

<sup>51</sup> Donald I. Wiedner, l'Afrique noire avant la colonisation, édition abrégée, Coll. Nouveaux horizons, pp. 11 à 33.

<sup>52</sup> Peuple noir et désigné par le nom de son groupe linguistique.

<sup>53</sup> Donald I. Wiedner, op. cit., p. 25.



étude va de pair avec celle des tribulations des structures traditionnelles de base préexistantes (2).

### **1. L'organisation administrative coloniale et post- coloniale**

L'histoire des institutions du Cameroun regorge d'une abondante littérature<sup>54</sup>. Toutefois, le souci d'éclairer la naissance des communes camerounaises nous impose de restituer un aperçu général de l'évolution des circonscriptions administratives qui la fonde depuis la colonisation jusqu'à nos jours. Pour ce faire, nous prendrons pour point de départ l'année 1916. A cette date, l'Allemagne vaincue de la première guerre mondiale, est contrainte d'abandonner ses colonies africaines au profit d'une organisation sans structure administrative, la « Société des Nations », conformément au traité de Versailles du 28 juin 1919.

La société des Nations donne mandat à certaines nations victorieuses (France, Angleterre, Afrique du Sud) d'administrer les ex-colonies allemandes d'Afrique, d'où le nom de « territoires sous mandat ». Par le Traité de Londres de 1922, la Société des nations entérine l'Accord franco-britannique du 10 juillet 1919, qui partageait l'ancienne colonie allemande du Cameroun à raison de 1/4 pour la Grande Bretagne et 3/4 pour la France, formant ainsi respectivement le « Cameroun occidental » et le « Cameroun oriental ». Les deux portions du territoire camerounais seront administrées de 1922 à 1945 sous le régime de territoire dit « sous - mandat »<sup>55</sup>, et en 1946, à l'issue de la première guerre mondiale, sous le régime de territoire dit « sous - tutelle »<sup>56</sup>.

Le Cameroun oriental (francophone) devient indépendant le 1er janvier 1960, tandis que le Cameroun occidental (anglophone), reste administrativement rattaché à la colonie britannique du Nigeria qui en fait une province divisée en deux parties ; la partie nord (Northern Cameroons) et la partie sud (Southern Cameroons). Lorsque le Nigéria accède à l'indépendance le 1er octobre 1960, seule le Northern Cameroons est intégré dans son territoire. Par le plébiscite du 11 février 1961, le Southern Cameroons choisi de s'allier au

---

<sup>54</sup> Louis Ngongo, Histoire des Institutions et des faits sociaux du Cameroun, 2 tomes, Berger - Levrault, Paris 1987 ; Voir aussi, Le Vine, Victor T., Le Cameroun : du mandat à l'indépendance, Présence Africaine, 1984.

<sup>55</sup> D'après le Traité de Londres de 1922, « les puissances mandataires auront plein pouvoir d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat ; ces contrées seront administrées selon la législation de la puissance mandataire, comme partie intégrante du territoire ». Quant à la mention « classe B », elle signifiait que les puissances mandataires n'avaient aucune obligation de préparer les peuples des territoires sous mandat à l'auto-gouvernement ou à l'indépendance. Sur ces questions, V. Martin Finkem, Commune et gestion municipale au Cameroun, Groupe Saint-François, 1996, p. 28.

<sup>56</sup> Le régime de la tutelle avait pour but d'amener les peuples sous tutelle à l'auto-détermination et à l'indépendance.

Cameroun occidental (francophone) pour former la République fédérale du Cameroun, composée de deux Etats : un Etat francophone et un Etat anglophone. Onze ans plus tard, le 20 mai 1972, la République fédérale du Cameroun devient la République unie du Cameroun par fusion des deux Etats fédérés.

De 1916 à la réunification des deux Etats fédérés en 1961, le Cameroun connaît l'influence de deux modes d'administration différentes, selon que l'on se trouve dans sa partie anglophone ou selon que l'on est dans sa partie francophone. L'Angleterre pratique « l'administration indirecte » ou « indirect rule », dont l'essentiel de la politique consiste à s'appuyer sur les structures traditionnelles de base existantes pour créer des institutions communales, en même temps qu'elle s'y réfère pour découper le territoire en circonscriptions administratives. La France, fidèle à la tradition jacobine, opte pour « l'administration directe », méthode très centralisée, qui consiste à placer le territoire soumis à sa domination sous l'administration directe du colonisateur. Cette méthode a eu pour conséquence, peut-être par souci de bonne gestion, de faire précéder le découpage des circonscriptions administratives de l'institution communale, en ignorant du même coup, les structures traditionnelles.

Toutes ces méthodes seront reprises par l'administrateur post-colonial jusqu'à l'unification en 1972, date à laquelle la première Constitution de l'Etat unitaire du Cameroun transfère au domaine du législateur, l'organisation des collectivités locales. De 1972 à nos jours, la tendance dominante est la « francisation » de l'administration du territoire, ce qui explique la gestion centralisée du pouvoir politique jusqu'à la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996.

#### **a) Evolution du mouvement communal de la période coloniale (1916) à l'unification du Cameroun (1972)**

Avant l'unification en 1972 des deux Etats fédéraux du Cameroun, le mouvement communal est tributaire de l'influence des deux systèmes d'administration présents dans le pays, à savoir l'administration coloniale britannique, d'une part, et l'administration coloniale française, d'autre part.

### ***a.1. L'administration coloniale britannique et le système de l'indirect rule***

L'indirect rule, dont la paternité est attribuée à l'ancien Gouverneur général du Nigeria - Frederick Tugard - est un système qui consiste à gouverner par l'intermédiaire des indigènes eux-mêmes, l'administration britannique limitant son action au contrôle général des compétences transférées aux autochtones. Ces derniers assurent leur auto-administration à travers des structures dont les plus importantes sont les suivantes :

- les native courts ou tribunaux composés des indigènes ;
- les native treasuries ou trésoriers indigènes chargés de la collecte d'une partie des impôts et de leur réinvestissement au bénéfice de la communauté ;
- et surtout, les native authorities, véritables piliers de l'indirect rule.

La native authority est en principe un chef traditionnel ou toute autre personne désignée comme telle. A défaut, c'est un conseil de notables indigènes. La native authority est dotée d'une compétence territoriale (une circonscription) et d'une compétence personnelle (un ensemble de personne formant une communauté de base). Il jouit d'une assez large autonomie pour la gestion des affaires locales (éducation, santé, commerce, police judiciaire, prisons municipales, environnement, construction et urbanisme, domaines foncier etc.). De même, son autonomie financière est sans équivoque (inexistence du principe d'unicité de caisse). Les ressources financières proviennent des impôts, des redevances pour service rendu, des revenus du domaine, des subventions de l'Etat fédéral du Cameroun occidental. Une large liberté d'action est accordée en matière de recrutement et de gestion du personnel communal, les emplois étant régis par un statut appelé le « Local Government Staff Regulations ». Enfin, les native authorities pouvaient s'unir en « joint committee » - sorte de syndicats de communes – pour assurer la gestion délégué d'un service public.

Pour les besoins d'adaptation à la modernité et aux responsabilités de plus en plus accrues, les « native authorities » seront progressivement mutées en « local authorities », sortes d'assemblées locales collégiales composées des chefs traditionnels et des personnalités élues, et enfin en « local councils » ou collectivités locales.

Le système d'indirect rule va résister jusqu'à l'unification des deux Etats fédérés du Cameroun en 1972, la création des local councils (communes) se limitant autour des communautés traditionnelles de base, elles-mêmes, devenues pour la plupart des circonscriptions administratives. Au total, avant l'unification, le Cameroun occidental (anglophone) compte près d'une trentaine de communes en 1944. Des réformes dues aux mutations de la forme de l'Etat réduiront successivement ce chiffre à 28 en 1967, puis à 24 en 1969, suite à de nombreux regroupements. Cette situation demeure inchangée jusqu'à l'adoption de la première Constitution de l'Etat unitaire du Cameroun en 1972, et principalement, lorsque apparaît la loi portant organisation communale de la République unie du Cameroun du 5 décembre 1974.

### ***a.2.L'administration coloniale française et le système de l'administration directe***

Ancienne colonie allemande, placée « sous - mandat » et ensuite « sous - tutelle » de la France, le Cameroun aurait dû bénéficier d'une autonomie plus large conformément aux règles propres à tout régime de tutorat. Mais en pratique, le système d'administration directe d'inspiration jacobine avait imposé une confusion dans la gestion quotidienne de tous les pays confiés à la France. Autrement dit, par le système d'administration directe, la France transposa, purement et simplement dans ses colonies – y compris au Cameroun -, le fonctionnement centralisé des institutions de l'hexagone.

Dès 1916, la France divisa le territoire camerounais en neuf circonscriptions administratives (régions) ayant à leur tête des gouverneurs. En 1935, le Cameroun comptait 19 régions divisées en plusieurs subdivisions et postes administratifs. Le découpage administratif s'était fait exclusivement sur la base du critère ethnique. Aucune commune n'existe encore. On note cependant l'introduction en 1923 au sein des circonscriptions administratives des conseils de notables composés des indigènes, bien que ces derniers ne disposent d'aucun pouvoir à l'instar des native authorities anglaises. L'intérêt de la question du découpage administratif réside dans le fait majeur que chacune de ces unités administratives servira plus tard de « squelette » à la création, par superposition, des communes.

Les premières communes du Cameroun oriental (francophone) naissent avec l'arrêté du 25 juin 1941 du gouverneur français du Cameroun, qui crée dans les deux plus grandes agglomérations du pays les communes mixtes de Douala et de Yaoundé. Ces deux communes sont pourvues chacune d'un exécutif (le chef de région) qui prend le titre d'administrateur –

maire pour la circonstance. Elles sont également pourvues chacune d'une commission municipale, composée de 4 notables français et 2 indigènes nommés par le gouverneur colonial.

Après la deuxième guerre mondiale, un arrêté du 21 août 1952 crée les communes mixtes rurales et les étend dans toutes les subdivisions du pays. Trois ans plus tard, la loi française n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale des pays d'Afrique noire, à l'exception du Sénégal, introduit les communes de plein exercice et les communes de moyen exercice. Dans les deux cas, la condition requise par l'article 2 de la loi précitée est « le niveau de développement suffisant pour disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de son budget ». La différence fondamentale entre ces deux entités tient au fait que, dans la commune de plein exercice, le maire est désigné au sein du conseil municipal, tandis que dans les communes de moyen exercice, il est nommé par le chef de la circonscription administrative parmi les fonctionnaires de sa localité. C'est dans ce paysage communal fort complexe que le Cameroun accède à l'indépendance le 1<sup>er</sup> janvier 1960.

Sept ans plus tard, la loi du 1er mars 1967 crée à l'intérieur des communes de plein exercice, les premières variantes dites « à régime spécial » dans les grandes villes de Douala, Yaoundé et Nkongsamba. Ces communes deviendront plus tard les communautés urbaines ayant à leurs têtes des Délégués de gouvernement nommés par le Président de la République.

## **b) De l'unification à nos jours**

L'unification du Cameroun en 1972 s'est accompagnée d'une série de réformes, dont l'une des plus importantes concernait la multiplication et l'uniformisation des circonscriptions administratives par la loi du 24 juillet 1972.

En pratique, l'uniformisation s'est traduite par un renforcement de l'autorité centrale et une « francisation » de la partie anglophone. Les départements, arrondissements et districts se sont substitués respectivement aux régions, subdivisions et postes administratifs. La province est devenue le premier niveau des unités administratives. Au plan local, le découpage administratif du territoire ayant servi de base à la création des communes, le Cameroun comptait 339 communes sous l'égide de la loi communale du 5 décembre 1974 et ses divers textes modificatifs.

La Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 crée un nouvel échelon de collectivités territoriales (la Région) sur la base des dix provinces existantes. A ce jour, il existe donc 384 collectivités territoriales décentralisées au Cameroun, suite à la mise en œuvre dispositions issues des lois de décentralisation du 22 juillet 2004<sup>57</sup> et aux nombreuses créations d'arrondissements intervenues entre-temps.

Au total, la lecture du système communal camerounais est assez complexe. En premier lieu, on retiendra que le découpage administratif du territoire sur des bases souvent artificielles précède la création des communes. En second lieu, que sous l'égide de la loi nationale du 5 décembre 1974 portant organisation communale et ses divers textes modificatifs, la commune camerounaise est une collectivité territoriale dépourvue de toute autonomie ; les maires et les conseillers municipaux sont, jusqu'à une période relativement récente, nommés par le pouvoir central. A l'évidence, dans un tel contexte politique, le vent de démocratisation des années 1990 n'avait pas encore soufflé en Afrique avec ses bienfaites libertés d'expression et de pensée.

## 2. Les Tribulations des structures traditionnelles de base

Braquée sur l'unique objectif d'asseoir un pouvoir autoritaire dans les pays hérités de la Société des Nations, l'administration coloniale n'avait eu d'autre idée que de s'attaquer en premier, aux structures traditionnelles existantes telles que la chefferie. « Le régime colonial a adultéré toutes nos formes de chefferies. Ces dernières, s'exclamait une personnalité politique, n'ont en effet pu résister sous la triple pression de secousse de l'administration coloniale, des églises chrétiennes et de l'économie de marché »<sup>58</sup>. Pouvait-il en être autrement ? Seule la chefferie traditionnelle était susceptible d'opposer légitimement au pouvoir colonial son autonomie locale. Les fonctions dévolues au chef traditionnel et acceptées par tous les membres de la communauté (direction du commerce – direction des

---

<sup>57</sup> Trois lois de décentralisation ont été promulguées le 22 juillet 2004 : la première, n° 2004/017 porte Orientation de la décentralisation ; la seconde, n° 2004/018 fixe les règles applicables aux communes, et la troisième, n° 2004/018 fixe les règles applicables aux régions. Contrairement à la législation antérieure (loi communale du ( déc. 1974), l'article 152 de la loi n° 2004/017 institue une nomenclature unique pour la commune, supprimant ainsi la distinction commune urbaine - commune rurale. Etant donné que de nombreuses agglomérations étaient constituées de zone urbaine et de zone rurale, et donc de commune urbaine et commune rurale dans une même ville (exemple : commune urbaine de Kribi, et commune rurale de Kribi, dans la ville du même nom), la mise en application de cette disposition a emporté, soit un regroupement de certaines communes au sein d'une communauté urbaine, soit la délocalisation géographique du chef-lieu d'une des deux communes. C'est du reste, ce que semble signifier l'article 153 de la loi communale : « *les communes ayant leur chef-lieu sur le territoire d'une autre commune disposent d'un délai de 18 mois ... pour transférer le dit chef-lieu sur leur territoire* ».

<sup>58</sup> Amadou Ahidjo, (1<sup>er</sup> Président de la République du Cameroun), recueil des discours présidentiels, 1958-1968, Technic Imprimerie, Paris, p. 180.

activités communes : agriculture, chasse, pêche, guerre – règlement des conflits – collecte des impôts – travaux d'équipements publics) étaient tellement publiques et régaliennes qu'elles ne différaient en rien des tâches aujourd'hui dévolues aux administrations de souveraineté<sup>59</sup>.

La chefferie traditionnelle, véritable collectivité traditionnelle de base, qui aurait pu prospérer et se substituer par mutation à toute nouvelle institution (la commune) allait pourtant connaître son déclin. Et le déclin ne se fit pas attendre. Une série de faits orchestrés par l'administration coloniale allait bientôt détourner la chefferie traditionnelle de sa vocation initiale. Nous illustrerons ces faits par les divisions tribales (a), la désacralisation des pouvoirs des chefs (b), enfin et surtout par la réglementation de la chefferie traditionnelle (c).

### **a) Les divisions tribales**

L'intérêt des lignes qui suivent est de montrer comment la question tribale a été au centre des préoccupations de l'administration coloniale dans le but de déstabiliser les structures traditionnelles existantes. Cette démonstration n'est pas aisée. Elle se doit de s'inspirer largement des études ethnologiques sans lesquelles la tâche sera ardue.

Ainsi, diviser pour mieux régner aura été la méthode utilisée par l'administration coloniale pour fragiliser les chefferies traditionnelles. Cette méthode, suffisamment connue pour être bien répandue dans les sociétés contemporaines, avait déstabilisé des groupements hétérogènes qui vivaient en parfaite cohésion, malgré leurs divergences tribales, du fait des migrations naturelles. En Afrique et au Cameroun en particulier, la méthode avait consisté à « stéréotyper » une tribu désignée et à la livrer à la vindicte populaire des autres tribus comme étant la source de tous les problèmes inhérents à leur espace vital. Il s'en suivait immédiatement des comportements violents des tribus dites « autochtones » à l'égard des tribus dites « étrangères » ou « immigrées »<sup>60</sup>.

La méthode de la division tribale avait été savamment entretenue par les rapports écrits des administrateurs coloniaux qui, pour la circonstance, s'étaient transformés en ethnologues. La référence en la matière demeure la célèbre publication de l'Institut français de l'Afrique noire – Inventaire ethnique du sud Cameroun, T2 – où l'auteur – I. Dugast – supposé dresser un

---

<sup>59</sup> Moïse Nembot, op. cit., p. 48 reprenant à son compte les termes de Enoch Kwayeb, Les institutions de droit public du pays bamiléké : évolution et régime actuel, LGDJ, 1960.

<sup>60</sup> Voir Michel Banock, Le processus de démocratisation en Afrique. Le cas camerounais, l'Harmattan, 1992, p. 87 et s.

inventaire sur la mosaïque des peuples noirs en vient plutôt à porter des jugements de valeur sur les peuples rencontrés<sup>61</sup>. A ce propos, un auteur – M. Banock – marquera son étonnement devant l'exploitation pratique de ces « analyses ethniques ». Au Japon souligne-t-il, des études similaires avaient abouti à démontrer que la force de l'homogénéité du peuple japonais reposait sur le mélange intensif de ses différentes races. Il cite les propos de I. Dugast relatifs à sa méthode de travail qui consistait à « dépouiller les archives du bureau des affaires politiques [...]. Ayant réuni cette base, une première carte ethnique fut établie et les différentes portions en furent soumises à l'appréciation des chefs de divisions administratives, dans une correspondance qui leur expliquait toutes les difficultés »<sup>62</sup>.

On le voit bien, l'intérêt de l'administration coloniale pour les tribus avait procédé de la volonté de diviser et d'asseoir le pouvoir sur cette base. Cette méthode a survécu de la colonisation à nos jours. Elle témoigne de la difficulté actuelle de mettre en œuvre des institutions communales autonomes sur la base des structures traditionnelles pré-coloniales.

#### **b) La désacralisation des pouvoirs des chefs traditionnels**

La désacralisation des pouvoirs des chefs suivait à une nuance près, le même objectif que celui de la division tribale. Dans ce dernier cas, la méthode visait un ensemble de personnes - toute une tribu - alors que dans le premier cas, seule la personne du chef, en tant que maillon essentiel de la chaîne du système « sacré traditionnel » était visée.

Le chef traditionnel, de par son trône, était l'incarnation même du pouvoir sacré légué par les ancêtres. Dans une société africaine animiste où les modes de vie étaient rythmés par la croyance des vivants en une liaison permanente avec les ancêtres, à travers de multiples rites magico-religieux dont l'intermédiaire principal était le chef, il était impératif pour le colonisateur de détruire la valeur mystique du chef. Jacques Lombard<sup>63</sup> illustre avec éloquence, cette démystification dans son récit relatif au vol du trône d'or du royaume des Ashanti. Il rappelle à juste titre, que l'extrême gravité de ce vol « portait atteinte aux relations

---

<sup>61</sup> I. Dugast, Inventaire ethnique du sud Cameroun, T. 2, 1949. Les travaux de cet auteur cités par M. Banock sont contenus dans 2 tomes et disponibles aux Archives nationales. Il s'agit d'une véritable encyclopédie contenant les informations relatives aux caractéristiques des ethnies étudiées (langues, culture, morphologie, comportements).

<sup>62</sup> M. Banock, op. cit., p. 83.

<sup>63</sup> Jacques Lombard, Autorités traditionnelles et pouvoirs européens, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1967, pp. 79-80.



entre la collectivité Ashanti d'une part, les ancêtres royaux et les dieux chargés de veiller au bien-être du pays d'autre part »<sup>64</sup>.

Au plan religieux, la désacralisation des pouvoirs des chefs fut tout aussi importante. Elle était menée par des missionnaires dont les identités réelles sont demeurées douteuses. En effet, comment pouvait-on isoler la mission du missionnaire – évangéliste – de celle du colonisateur – administrateur, tant il était peu fréquent qu'une seule et même personne n'assumât les deux rôles. Dans tous les cas, l'œuvre fut grandiose comme le témoigne l'abondante littérature sur la question<sup>65</sup>.

### **c) La réglementation de la chefferie traditionnelle ou la consécration de l'illégitimité des chefs traditionnels**

Dire qu'il ait existé des sociétés humaines (et même animales) sans la moindre organisation préalable relèverait de la pure fiction. La négation d'une telle vision est assez connue pour qu'il soit nécessaire d'y insister longuement. Ainsi, bien avant la colonisation, tous les pays d'Afrique vivaient et se mouvaient à l'intérieur des communautés bien structurées et organisées. Ces communautés comprenaient de nombreuses familles qui s'étendaient parfois sur plusieurs villages. Elles avaient à leur tête un chef, héritier, ou conquérant des territoires, et qui incarnait l'autorité et le pouvoir. C'est cet ensemble, chef traditionnel et communauté, qui formait la chefferie traditionnelle.

La chefferie traditionnelle est donc une organisation sociale qui fonctionne selon les coutumes, les traditions et les mœurs d'une communauté donnée. Elle est relativement autonome et se caractérise par le très fort sentiment d'appartenance de ses membres à une même identité sociologique, historique et culturelle. Le chef traditionnel est le représentant moral de la communauté. Telle une seigneurie banale, il jouit de certaines prérogatives et veille, assisté par une cour de notables et de plusieurs autres structures secrètes, au meilleur destin de toute sa communauté.

---

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> M. Kamto, Pouvoir et droit en Afrique noire, LGDJ, 1987, passim, où l'auteur revient plusieurs fois sur les ravages de l'œuvre missionnaire vis-à-vis du pouvoir traditionnel. Des thèses identiques sont reprises par J.-B. Fotsing, Le pouvoir fiscal en Afrique. Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone, préface de Etienne Le Roy, Avant-propos de Gonidec, LGDJ, 1995, pp. 41-43; Amadou Hampâté Ba in « les religions traditionnelles africaines comme source de civilisation », colloque international, Dahomey, Société africaine de culture et Unesco, p. 86.

La chefferie traditionnelle, avant la colonisation, s'apparente donc à une sorte de commune dans son acception moderne. Du moins, elle est incontestablement la meilleure prédisposition à l'instauration de l'institution communale. Mais assez curieusement, le colonisateur détournera la chefferie traditionnelle de sa vocation initiale. L'équation commune n'est plus égale à communauté de base, reflet d'une parfaite chefferie traditionnelle pré-coloniale, mais plutôt à une circonscription administrative dans laquelle la chefferie version moderne ne représente plus aucun intérêt sérieux pour la communauté. Cette dernière, réglementée par le pouvoir colonial, sera tantôt inféodée à d'autres chefferies, tantôt séparée de ses propres membres, dans le but de former des unités administratives sur la base desquelles seront assises les nouvelles communes.

Au lieu de constater et de reconnaître les groupements naturels préexistant à l'effet d'une meilleure exploitation dans l'optique d'une décentralisation future, le pouvoir colonial avait préféré soumettre les chefferies traditionnelles à un strict contrôle hiérarchique pour le moins discutable. L'essentiel de ce contrôle matérialisé par un décret colonial du 10 mars 1933, avait consisté à nommer désormais des chefs traditionnels acquis à la cause coloniale et à en faire des agents auxiliaires du commandement d'Etat. Ce texte demeure toujours en vigueur sous sa forme modifiée en 1977, puis en 1982 par le pouvoir post-colonial<sup>66</sup>. Il a eu pour effet de dénaturer profondément les chefferies traditionnelles, d'en faire une sorte de quatrième degré de circonscriptions administratives et par conséquent, d'éloigner définitivement de l'acception commune l'idée que dans un Etat donné pouvait coexister des communautés infra étatiques autonomes.

## **§2. L'exclusion manifeste de l'idée d'autonomie locale dans les rapports Etat – collectivités**

Au lendemain des indépendances, presque tous les pays d'Afrique noire francophone se sont dotés d'une Constitution écrite. Le constitutionalisme, fait marquant de la décolonisation, avait servi les nouveaux Etats non seulement à justifier leur autonomie dans la communauté internationale, mais aussi à traduire dans la juridicité, les institutions administratives et les

---

66 Les chefferies traditionnelles sont actuellement organisées par le décret n° 77-245 du 15 juillet 1997 portant organisation des chefferies traditionnelles. Les chefs traditionnels sont choisis au sein de leur communauté et désignés souverainement par l'autorité administrative qui, règle en premier et dernier ressort les contestations issues de ces désignations. Devant l'ampleur des recours pour excès de pouvoir issues des désignations autoritaires (Arrêt n° 66/CS/CA du 31 mai 1979, Kouang Guillaume Charles c/ Etat du Cameroun), et surtout d'une jurisprudence assez protectrice de ces désignations par les tribunaux administratifs camerounais, le législateur s'est interposé par une loi du 27 novembre 1980 annihilant la compétence du juge administratif en matière de désignation des chefs traditionnels.

pratiques politiques qui allaient désormais façonner la vie du nouvel Etat. Bien évidemment, les premières expériences constitutionnelles des nouveaux Etats d'Afrique noire étaient tributaires des modèles occidentaux. Le mimétisme s'était imposé sous l'influence des experts occidentaux d'une part, et sous la conviction des constituants africains de tendre vers la civilisation avancée, d'autre part. Le Cameroun n'échappera pas à ce constat<sup>67</sup>.

En nous appuyant sur les différentes Constitutions du Cameroun, de la période allant de l'indépendance du pays en 1960 à la révision constitutionnelle par la Loi du 18 janvier 1996, nous évaluerons la perception du concept d'autonomie des collectivités locales comparativement à celle dégagée dans les Constitutions françaises de 1946 à 1958, dont le Cameroun s'était largement inspiré. Ce faisant, nous verrons qu'à travers l'analyse des soubresauts des premières Constitutions camerounaises, notamment dans leurs dispositions relatives à la décentralisation territoriale, le concept a été rejeté par les gouvernants (A). Les répercussions dans la vie politique en sont une parfaite illustration (B).

### **A. Les soubresauts des premières Constitutions**

Il est significatif de s'attarder sur la période de tergiversations des premières constitutions camerounaises à l'égard de la décentralisation territoriale, pour déceler leurs répercussions sur la vie politique nationale. Le Cameroun comme beaucoup d'autres pays d'Afrique noire francophone a connu plusieurs Constitutions dans un court laps de temps. Les mutations opérées par chacune de ces Constitutions nous conduisent à aborder le sujet en deux grandes périodes : de l'indépendance à la réunification (1) et de l'unification à nos jours (2).

#### **1. De l'indépendance à la réunification (1960-1961)**

Deux Constitutions marquent cette période. Moins d'un an après son indépendance et sa première Constitution du 4 mars 1960 (a), l'Etat souverain du Cameroun adopte la loi constitutionnelle du 1er septembre 1961 (b), Loi fondamentale de la nouvelle République fédérale du Cameroun, après les plébiscites des 11 et 12 février 1961 qui réalisent le rattachement de l'ex-Cameroun occidental (d'expression anglaise) à l'ex-Cameroun occidental (d'expression française). Les préoccupations de cette époque sont toute autre, mais surtout pas la décentralisation territoriale, synonyme de l'autonomie de quelques localités.

---

<sup>67</sup> On en veut pour preuve, la pratique des sous-préfets-maires restée en cours jusqu'à une période récente.

## **a) La Constitution du 4 mars 1960**

La Loi constitutionnelle du 4 mars 1960 proclame l'existence des collectivités locales (a1), mais cette dernière ne sera jamais mise en œuvre (a2).

### ***a.1. La proclamation de l'existence des collectivités locales (art.46, art.23)***

La première Constitution de l'Etat indépendant du Cameroun consacre tout un titre X aux collectivités locales. L'article 46 dispose que : « les collectivités locales du Cameroun sont les provinces et les communes. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils dans les dispositions de l'article 23 de la présente Constitution. Elles sont dotées de la personnalité morale et jouissent de l'autonomie financière...», et l'article 23 alinéa 3 renvoie l'organisation des collectivités locales au domaine de la loi.

Ces dispositions constitutionnelles ont pu faire croire que l'Etat du Camerounais avait opté pour une décentralisation territoriale adoubee d'un principe d'autonomie locale. Mais il n'en était rien ; la Constitution de 1960 n'était qu'une reproduction imparfaite de la combinaison des Constitutions françaises de 1946 (article 87) et de 1958 (articles 34 et 72). En effet, l'époque n'était pas celle de la décentralisation, mais plutôt celle d'une centralisation administrative à travers laquelle les nouveaux pays indépendants s'accrochaient tout naturellement à la remorque des ex-puissances colonisatrices. Et le Cameroun, encore sous la pression d'asseoir sa souveraineté et de procéder à la réunification de toutes les composantes territoriales, ne pouvait mettre en œuvre des dispositions constitutionnelles exogènes qui ne reflétaient pas la réalité de ses préoccupations internes.

### ***a.2. L'absence de mise en œuvre***

Si la Constitution renvoie l'organisation des collectivités locales au législateur, il est à noter qu'aucune loi n'a été adoptée à ce sujet de 1960 à 1961. Les collectivités locales et plus précisément les Communes, sont sous l'empire de la grande loi communale française de 1955 citée plus haut. Quant aux provinces érigées en collectivités locales par l'article 46 de la Constitution de 1960, il s'agit plus d'un groupement de régions en de grandes circonscriptions administratives dans le but de rationaliser la déconcentration administrative.

En somme, la décentralisation territoriale est consacrée de manière implicite, mais n'est pas mise en œuvre par les gouvernants camerounais de 1960. L'idée d'une décentralisation territoriale était, au demeurant, contraire à la réunification latente de 1961.

## **b) La Loi constitutionnelle du 1er septembre 1961**

La Loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> septembre 1961, fortement commandée par le caractère fédéral de l'Etat, ne comporte naturellement aucune disposition relative aux collectivités locales (b1). Les raisons évoquées suivent cette logique (b2).

### **b.1. Le retrait volontaire des dispositions portant sur les collectivités locales**

L'année 1961 est le début de la République Fédérale du Cameroun qui durera jusqu'en 1972, soit environ 11 ans. S'agissant de la fédération, les dirigeants camerounais n'avaient cessé d'en faire un objectif primordial. Les historiens se sont largement penchés sur cette préoccupation camerounaise de l'époque, pour montrer comment les frontières artificielles héritées de la colonisation n'avaient pas laissé indifférents des peuples qui se voyaient amputés de leur souveraineté. La course vers la restauration des frontières légitimes était dès lors inéluctable eu égard à l'ampleur de l'honneur perdu.

Mais c'est l'analyse de Narcisse Mouelle Kombi<sup>68</sup> qui semble mieux rendre compte de la situation. L'auteur rappelle d'abord qu'au lendemain de son accession à l'indépendance, le Cameroun inaugure ses relations d'Etat souverain avec le Royaume-Uni sur fond de soupçons et d'accusations à la Cour Internationale de Justice. Le Cameroun considère la Grande Bretagne comme responsable de la perte du Cameroun septentrional et de son rattachement au Nigeria.

On sait déjà que le Cameroun avait été divisé en deux territoires distincts : le Cameroun oriental d'expression française et le Cameroun occidental d'expression anglaise, lui-même reparti en « Northern Cameroon ou partie septentrionale » et « Southern Cameroon ou partie méridionale ». Cette dernière partie était rattachée à la partie française alors que le Northern Cameroon l'était au Nigeria par les plébiscites des 11 et 12 février 1961.

---

<sup>68</sup> Narcisse Mouelle Kombi, *La politique étrangère du Cameroun*, l'Harmattan, 1996, principalement les pages 68 à 70 et 134 à 138.

Enfin, l'auteur met en exergue le vœux exprimé par le peuple camerounais dans son préambule du projet de Constitution adopté le 21 février 1960 : « ...Tout mettre en œuvre pour répondre aux aspirations des camerounais habitant les territoires séparés de la Mère Patrie, afin de leur permettre de rentrer dans la communauté nationale et de vivre fraternellement dans un Cameroun réuni »<sup>69</sup>.

La réunification du Cameroun d'expression française avec sa portion méridionale d'expression anglaise eut lieu en 1961, et la Constitution qui suivit ne fit plus mention des dispositions relatives à la décentralisation territoriale.

## **b.2. Les raisons évoquées**

La Loi fondamentale portait déjà elle-même les germes des préoccupations gouvernementales de l'époque. On pouvait y lire : « Loi N° 61-24 du 1er septembre 1961 portant révision constitutionnelle et tendant à adapter la Constitution aux nécessités du Cameroun unifié ». Au rang de ces nécessités, il fallait harmoniser autour d'un centre unique le couple des Etats fédérés, tout en accordant une attention particulière à la portion anciennement sous - tutelle britannique, du fait de sa faiblesse dans une union qui semblait d'avance acquise à la prégnance française. L'article 1er précise d'ailleurs que : « la République Fédérale du Cameroun est formée, à compter du 1er septembre 1961, du territoire de la République du Cameroun, désormais appelé Cameroun oriental, et du territoire du Cameroun méridional anciennement sous - tutelle britannique, désormais appelé Cameroun occidental. Les langues officielles de la République Fédérale du Cameroun sont le français et l'anglais ».

Tout au long de la Constitution fédérale, aucune allusion n'est faite aux collectivités territoriales, pourtant consacrées un an plus tôt dans le titre X de la constitution de 1960. Le maître - mot est « la réunification ». Tout au plus, s'est-on attelé à multiplier et à catégoriser les communes laissées par le colonisateur<sup>70</sup>, mais toujours plus dans un esprit de déconcentration administrative que de décentralisation. En fait, le concept juridique de décentralisation n'était pas encore rentré dans le champ mythique de la perception de gestion du pouvoir politique. A la suite de G. Darcy, nous dirons que le mythe de la décentralisation

---

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> En effet, c'est la grande époque de création des communes mixtes rurales et des communes de plein exercice à régime spécial par la loi du 1<sup>er</sup> mars 1967. Cf. Martin Finkem, op.cit., p. 59.

n'avait pas encore atteint son apogée au point d'être éteint par celui de la décentralisation<sup>71</sup> ; mieux, il était encore au seuil de son parcours.

## **2. De l'unification (20 mai 1972) à nos jours**

L'année 1960 est une étape très importante dans la mutation de l'Etat du Cameroun. Après dix ans de négociations et de concessions diverses entre les leaders politiques, la République fédérale du Cameroun devient la République unie du Cameroun à l'issue du référendum du 20 mai 1972. A l'évidence, le processus d'unification ou de « défédéralisation » des deux portions du territoire camerounais a été un facteur limitant de la décentralisation territoriale (a). La nouvelle République unie du Cameroun allait naturellement se doter d'une Constitution fidèle à l'esprit jacobin (b).

### **a) Le processus d'unification du Cameroun**

De manière générale, le fédéralisme des nouveaux Etats indépendants d'Afrique noire avait plutôt servi d'instrument d'unification des peuples qui avaient été artificiellement regroupés pour les commodités de l'administration coloniale et post-coloniale. Les entités distinctes auxquelles les Constitutions fédérales proclamaient le bénéfice d'une certaine autonomie \_ tantôt administrative, tantôt financière, ou simultanément les deux, n'avaient de souci que de vivre désormais en communautés autonomes, communautés de paix. A l'inverse, les premiers leaders politiques de la décolonisation formés exclusivement à l'école du jacobinisme administratif ne pouvaient rêver que de vastes ensembles territoriaux pour appliquer les méthodes acquises ; Ces dernières ayant du reste conduit aux régimes présidentielistes observés ça et là.

Au Cameroun, l'étape du fédéralisme avait servi d'échafaudage à l'avènement de l'Etat unitaire. La Constitution fédérale de 1961 s'était naturellement préoccupée à dissiper les tensions d'inégalités entre le grand Etat fédéré francophone et le minoritaire Etat fédéré anglophone. Une seule Assemblée représentait la fédération, les députés étant élus au suffrage universel direct sur la base d'un député pour 80.000 habitants. L'exécutif était partagé par un Président et un vice-président, tous élus au suffrage universel, mais ressortissants d'Etats différents. Les chefs de Gouvernement et leurs ministres, choisis par le Président de la République fédérale, devaient être originaires de chacun des Etats. Enfin, la procédure de

---

<sup>71</sup> Cf. Gilles Darcy, « Avant-propos » in Libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation (sous dir. Jacques Moreau-Gilles Darcy), op. cit., pp. 11 à 27.

révision de la Constitution fédérale était soumise à la majorité simple des membres de l'Assemblée fédérale, elle-même composée de la majorité des représentants de chacun des Etats fédérés.

Pour permettre au Cameroun anglophone de rattraper son retard de développement économique, et éviter qu'il ne subisse le désir du ralliement au Nigeria voisin, les autorités fédérales lui avaient accordé un traitement de faveur. Ainsi, sous la bannière du parti unique créé à cet effet le 21 juin 1966 par fusion de divers autres partis, « l'opération juridique de transformation de l'Etat fédéral en Etat unitaire »<sup>72</sup> fut réalisée par voie de référendum, le 20 mai 1972. Malgré les circonstances soulevées par les défenseurs du fédéralisme, le Président Ahmadou Ahidjo venait de briser les derniers espoirs des initiatives locales, dont l'imprégnation de l'esprit d'autonomie s'imposait comme une condition sine qua non d'un fédéralisme équilibré. Très satisfait de l'aboutissement d'une politique qu'il avait sagement menée pendant 10 ans, le Président Ahidjo déclara que « le fédéralisme camerounais avait été conçu dans la conscience de la nécessité de son dépassement à plus ou moins brève échéance, et l'expérience fédérale avait été un succès dans la mesure où elle avait contribué à dissiper la méfiance au point de rendre possible et nécessaire l'Etat unitaire »<sup>73</sup>.

Au nouvel Etat, correspondait une nouvelle Constitution. Ce fut l'œuvre de la Constitution du 2 juin 1972.

### **b) La Constitution du 2 juin 1972**

Le nouveau constituant adopte un vaste programme de réformes. L'urgence est de continuer la politique d'harmonisation des institutions des anciens Etats fédérés. La première réforme concerne l'administration territoriale d'Etat à travers le décret du 24 juillet 1972 portant organisation administrative de la République du Cameroun. Selon l'article 1<sup>er</sup> de ce décret, « La République Unie du Cameroun est administrativement divisée en provinces, départements, arrondissements et districts » et l'article 2 du même décret dispose que « l'organisation interne de la province obéit à la logique de sa nouvelle nature de circonscription administrative ». Autrement dit, « à l'élection s'est substituée la nomination, à

---

<sup>72</sup> L'expression est de Gérard Conac, « Le rôle du fédéralisme dans l'évolution constitutionnelle des Etats d'Afrique francophone et de la république Malgache », *Economica*, 1979, p. 259.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 258.



la dualité des organes s'est substituée l'unité. L'autonomie a cédé sa place à la dépendance vis-à-vis du Président de la République »<sup>74</sup>.

Entre-temps, l'article 20, alinéa 3 de la Constitution du 2 juin 1972 confie « l'organisation des collectivités locales » au législateur. Aucune mention n'est faite sur les catégories de collectivités locales. L'on tient simplement pour acquis, que la province est sortie du rang des collectivités locales pour devenir une circonscription administrative.

Deux ans plus tard, la loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale introduit l'importante précision selon laquelle « la commune » est l'unique collectivité locale. Cette loi, dans son article 1er définit la commune comme « une collectivité publique décentralisée et une personne morale de droit public. Elle est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle gère les affaires locales sous la tutelle de l'Etat en vue du développement économique, social et culturel de ses populations ». L'article 2 simplifie considérablement l'ancienne typologie communale et institue désormais deux sortes de communes : la commune urbaine et la commune rurale. La commune urbaine est celle dont le ressort territorial se réduit à une agglomération urbanisée, tandis que la commune rurale est celle dont le ressort territorial s'étend à la fois sur les agglomérations urbanisées ou non et sur des zones rurales. En d'autres termes, les circonscriptions administratives et notamment les arrondissements ont été pour le législateur la clef de voûte de l'institution communale. On remarquera toutefois, qu'il est resté difficile de distinguer le caractère urbain du caractère rural de certaines agglomérations, compte tenu de l'élasticité des critères retenus, aussi bien pour identifier les communes urbaines, des communes à régime spécial instituées dans les grandes agglomérations.

Les exécutifs des nouvelles communes sont :

- un maire élu au sein du conseil municipal pour les communes urbaines ;
- un délégué du gouvernement nommé par décret du Président de la République pour les communes urbaines à régime spécial ;
- et enfin, un administrateur municipal nommé par acte du ministre de tutelle pour les communes rurales.

---

<sup>74</sup> Jean-Claude Kamdem, Cours des Institutions administratives et droit administratif, Tome 1, Université de Yaoundé, 1988, p. 103.

Il est remarquable, que législateur s'était volontairement déposséder de l'organisation communale confiée deux ans plus tôt le constituant de 1972. Désormais, la création des communes et ses éventuelles modifications (extension, restriction) étaient confiées au Président de la République par l'article 4 de la loi communale de 1974<sup>75</sup>. C'est dans ce contexte que survient la loi du 15 juillet 1987 créant les communautés urbaines dans les deux grandes villes de Douala et de Yaoundé. L'article 1er de cette loi dispose que « la communauté urbaine est une collectivité publique décentralisée et une personne morale de droit public. Elle est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle gère, sous - tutelle de l'Etat, les affaires locales en vue du développement économique, social et culturelle de ses populations ». L'article 2, alinéa 1, renvoie les modalités de la création à la compétence du Président de la République, tandis que l'alinéa 2 précise, que la communauté urbaine est divisée en communes urbaines d'arrondissement.

La communauté urbaine semble donc être une commune normale au même titre que les communes urbaine et rurale. Mais en pratique, elle s'apparente à une super – commune, tant par la trop grande attention qui lui est accordée que par son domaine de compétence large, lequel englobe parfois celui des communes urbaines d'arrondissements qui la composent. Sur ce dernier point, la lecture successive des articles 1 in fine et 2, alinéa 5 de la loi précitée, notamment dans ses aspects relatifs aux compétences des communes urbaines d'arrondissement dans le domaine des équipements socio-éducatifs, culturels et sportifs, montre une forte identité entre les compétences des uns et des autres. En substance, des conflits de compétences sont inévitables, par ce que les communes urbaines d'arrondissement et la communauté urbaine agissent sur un même territoire et ont des compétences connexes.

Par ailleurs, la communauté urbaine s'apparente à une super – commune du fait de ses éléments caractéristiques. Elle n'est pas comme en France, un établissement public né du regroupement de plusieurs communes urbaines. L'exécutif, ou le Délégué du Gouvernement et ses adjoints, sont tous nommés par décret présidentiel. Et, l'article 18 de la loi de 1987 interdit formellement la nomination à ces postes, des conseillers municipaux ou maires des communes urbaines d'arrondissements. Le Conseil de communauté est constitué de maires et conseillers municipaux des communes urbaines d'arrondissement délégués par élection de leurs pairs à la limite de 5 membres par conseils. Le Délégué du Gouvernement préside le Conseil de communauté.

---

<sup>75</sup> En 30 ans, près de 255 communes furent ainsi créées contre 174, de 1941, date de la création des premières communes coloniales, à la loi de 1974.

Dans les grandes agglomérations « secondaires », où le pouvoir central n'a pas jugé utile de créer des communautés urbaines, mais plutôt des communes urbaines à régime spécial, le Conseil des communes est présidé par un Président de Conseil assisté d'au plus deux vice-présidents, tous élus au sein du conseil municipal.

Une telle complexification de l'environnement communal n'est pas de nature à dissiper nos appréhensions sur le refus manifeste du pouvoir central de doter les collectivités locales d'une réelle autonomie, malgré les formules incantatoires édictées par les textes législatifs et même constitutionnels. La création des communautés urbaines dans les deux plus grandes villes du pays, la multiplication des communes urbaines à « régime spécial » dans neuf grandes agglomérations secondaires, et surtout la nomination à leurs têtes des exécutifs locaux, confirment l'attachement de l'Etat à l'ancienne pratique coloniale d'instauration d'une tutelle étroite sur toutes les communes importantes.

## **B. Les répercussions sur la vie politique nationale : la persistance de l'héritage jacobin**

Les soubresauts des premières Constitutions du Cameroun ne sont pas restés sans répercussions sur la vie politique nationale. Ils ont produit des effets qui, ont pu se mesurer à travers la gestion du quotidien, et ont permis de rejeter les attitudes de l'Etat camerounais.

### **1. L'absence d'esprit décentralisateur**

Le processus de dé-fédéralisation semblait s'opposer à toute idée d'autonomie locale. Tout avait été sacrifié à la construction du grand chantier de l'unité nationale. Des termes tels que « décentralisation » et « collectivités locales » étaient insignifiants, ou alors n'exprimaient rien d'autre que la continuité du pouvoir central.

#### **a) Les expressions sont peu connues du langage politique**

Au Cameroun comme dans de nombreux pays d'Afrique, la gestion du pays s'était moulée dans le monopartisme. Le parti unique, invention des nouveaux gouvernants, était la cuisine principale dans laquelle se préparait toute politique économique et sociale du pays. Les

auteurs ont tellement ressassé les méfaits des régimes monopartisans et « unanimitaires »<sup>76</sup> qu'il nous semble inopportun de s'y attarder.

Le témoignage de Maurice Kamto est assez illustratif : « incarnés par une même personne, le parti unique et l'Etat avaient fait collusion en une manière d'alliance hégémonique qui contrôle tous les pôles du pouvoir : Etat - parti, parti - Etat, deux puissances coalisées qui font main - basse sur la société par fractionnement et prolifération des monolithismes : parti unique bien sûr, mais aussi syndicat unique, organisation unique des femmes, organisation unique des jeunes etc, autant de chapes coulées sur les pôles actifs de la société qui avaient transformé nos villes et nos campagnes en univers sans aération »<sup>77</sup>.

Cet extrait qui nous resitue bien le rôle et la nature du parti dans la gestion de la société, s'analyse en des atteintes notamment à la liberté d'opinion. Mais surtout, - et c'est là le point qui intéresse nos développements – il laisse transparaître l'indéniable importance qu'avait le discours politique en tant qu'expression directe des idées définies à l'intérieur du parti.

S'il est périlleux de recenser et de décrypter tous les discours politiques de cette époque, il est par contre facile de résumer ce qu'était la philosophie politique du parti : « Unité Nationale ». Le slogan était tellement répandu, et devait être considéré par tout citoyen comme la « vérité suprême » contre laquelle « toute pensée non engagée pour l'unanimité était subversive »<sup>78</sup>.

Dans ces conditions, on comprend aisément pourquoi toute pensée, toute velléité d'esprit « girondin » était considérée comme une incitation à la sécession et tombait sous le coup de l'ordonnance répressive du 12 mars 1962 portant sur la subversion. Certes, les Constitution, lois et règlement en vigueur contenaient les termes « collectivités publiques locales », mais il convenait d'y voir l'expression d'une continuité de la centralisation.

### **b) Elles expriment la continuité d'un pouvoir très centralisé**

Alors que la Constitution de 1972 plaçait l'organisation des collectivités locales dans le domaine de la loi (article 20, alinéa 3), reconnaissant ainsi implicitement leur existence, la loi du 5 décembre 1974 déléguait, à son tour, ces mêmes compétences au pouvoir exécutif. Par ce

---

<sup>76</sup> L'expression est de Maurice Kamto, l'Urgence de la pensée. Réflexion sur une précondition du développement en Afrique, édition Mandara, 1994 p. 26.

<sup>77</sup> Ibid., p. 31.

<sup>78</sup> Ibid.

double transfert de compétences et sous la houlette du parti unique, le pouvoir central avait fini par créer et organiser la commune comme une unité administrative déconcentrée. Les exécutifs locaux y étaient nommés et les assemblées locales cooptées du parti unique. Les compétences dévolues aux communes étaient étroitement contrôlées sous la pulsion locale de l'association Parti - Etat. Il était dès lors difficile d'évoquer l'idée même d'une autonomie des collectivités locales, au sens que lui accorde la doctrine moderne, c'est-à-dire personne morale de droit public, jouissant d'une autonomie [administrative et financière] pour la gestion de leurs affaires propres.

Si cette analyse vaut pour la période allant de la création des premières communes de 1941 aux années 1990 qui marquent le début du processus de la démocratisation de la vie politique, entre temps, une légère évolution, tant au plan philosophique du concept communal qu'au plan concret de la mise en œuvre d'une démocratisation, s'était emparée de la société actuelle. Toutefois, l'engouement du nouvel élan décentralisateur n'avait pas produit les effets attendus face à la longue période d'attente de ses lois d'application et surtout face au long règne de la loi communale du 5 décembre 1974.

## **2. La longue période d'attente sous le règne de la loi no 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale**

La loi du 5 décembre 1974 est demeurée, jusqu'à la promulgation des lois de décentralisation du 22 juillet 2004, la charte communale en vigueur au Cameroun. Cette loi reflétait l'esprit réfractaire du constituant à tout ce qui pouvait entraver la bonne marche de l'unité nationale. Même ses modifications successives n'ont pas amélioré l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées. Au contraire, en renforçant les pouvoirs de tutelle et de nomination des exécutifs locaux, elle s'inscrivait en net recul par rapport à la loi communale de 1955, qui instituait l'élection, au sein des conseils municipaux des maires, dans les communes les plus importantes.

Depuis lors, le Cameroun a connu l'avènement du multipartisme et d'élections pluralistes. Une nouvelle Constitution est née en 1996 et a marquée le point de rupture avec le règne du parti unique et le slogan « d'unité nationale ». De nombreuses libertés fondamentales ont été reconnues par le législateur.

Au plan local, la loi du 14 Août 1992 remplace dans les communes rurales tous les « administrateurs - municipaux » nommés par les maires élus au sein de leur conseil municipal, même si cette loi n'entre en vigueur qu'avec les élections municipales du 21 Janvier 1996, soit quatre années plus tard. Les régions, nouvelles collectivités territoriales décentralisées sont nées. Les populations aspirant de plus en plus à une gestion participative du pays afin de mieux exprimer leurs attentes, on assiste à tout un arsenal de faits qui viennent bouleverser les vieilles habitudes institutionnelles.

**x x**

**x**

A la différence du contexte français, où la décentralisation territoriale est le fait d'un mouvement communal parti de l'autonomie des groupements naturels préexistant à l'Etat et que ce dernier s'est progressivement intégré dans le système administratif général, la décentralisation africaine, qui est une institution purement coloniale reposant sur des unités administratives créées parfois sans rapport avec les groupements traditionnels préexistant, n'a jamais flirté avec le concept d'autonomie. C'est donc tout naturellement que le concept d'autonomie locale est demeuré un pur slogan dans les rapports Etat – collectivités des pays d'Afrique noire francophone, et particulièrement au Cameroun.

## **Conclusion du chapitre 1<sup>er</sup>**

L'étude des rapports entre l'Etat et les communes montre que ces dernières ont toujours occupé une place importante dans la gestion des affaires publiques.

Le mouvement communal ne s'est cependant pas affirmé de manière uniforme dans tous les pays. En France, la commune naît des groupements naturels et autonomes préexistant à l'Etat, et qui finissent par s'imposer à lui. Toutefois, ces groupements n'ont pu résister à la construction d'un Etat fort en quête d'affermissement face aux divers corporatismes régnant. En revanche, dans les pays d'Afrique noire francophone, où le colonialisme avait sapé les structures traditionnelles préexistantes, le mouvement communal est le fait du découpage administratif conçu pour les besoins de bonne gestion du territoire.

A l'évidence, l'autonomie locale, mieux l'affirmation de la décentralisation territoriale n'a pu faire bon ménage avec l'Etat unitaire classique et son modèle de centralisation des pouvoirs, considéré alors comme modèle idoine pour la formation de la Nation. Ce modèle d'inspiration française connaît son apogée vers la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, période pendant laquelle de nombreuses crises de société mettent à nue les limites de la gestion centralisée du territoire. La décentralisation territoriale, qui était demeurée jusqu'ici un mode de gestion du territoire par des collectivités territoriales décentralisées soumises à l'Etat, connaît à son tour une évolution dans sa perception. Progressivement, l'Etat unitaire classique, désormais décentralisé, s'adapte à la nouvelle donne sociale des « libertés », ce qui se traduit au plan juridique par l'inscription explicite et parfois implicite de l'« autonomie locale » au rang des dispositions constitutionnelles.

## CHAPITRE 2

### LA DECENTRALISATION - AUTONOMIE, LA MANIERE D'ÊTRE DE L'ETAT UNITAIRE

L'évolution de nombreux Etats (simplement) unitaires en Etats unitaires (désormais) décentralisés est un signe évident que la décentralisation territoriale inscrite explicitement ou implicitement ces dernières années dans des textes constitutionnels amorcent l'avènement d'une nouvelle manière de concevoir l'Etat unitaire, celle de la « décentralisation-autonomie ». De prime abord, cette approche peut paraître sans grande portée dans la mesure où le fonctionnement normal d'un Etat nécessite toujours une dose de décentralisation du pouvoir politique, sans qu'il soit pour autant besoin de le préciser dans une Loi fondamentale.

Le fait est que la consécration de l'autonomie locale dans diverses Lois fondamentales révisées des Etats unitaires traduit la ferme volonté des gouvernants d'évoluer vers un degré plus significatif de libertés locales, mais aussi et surtout de protéger les collectivités territoriales d'une trop grande soumission à l'Etat, ensemble de garanties que recommande la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après Charte) qui y consacre un article. En effet, l'article 2 de la Charte énonce clairement que « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et autant que possible dans la Constitution ». Par autonomie locale, l'article 3, alinéa 1 de la Charte entend « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, une part importante des affaires publiques ». Ce droit, qui doit être nanti des moyens effectifs de l'exercer, est un cadre de libertés qui, peut être précisé par la loi. Autrement dit, l'autonomie locale est un terme générique signifiant un état de liberté des collectivités territoriales et susceptible de comporter plusieurs volets, qui la qualifie très souvent : elle peut être financière, administrative, politique, etc.

Partant, l'Etat unitaire contemporain adopte une nouvelle forme de décentralisation territoriale qui intègre l'autonomie jadis redoutée. Pour mieux comprendre cette approche d'aménagement de l'Etat, nous revisiterons les fondements du concept de l'autonomie locale en France et au Cameroun (section 1). Si ces fondements sont essentiellement juridiques en France, tel n'est pas le cas au Cameroun, où seuls des critères socio-politiques semblent avoir précédé la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996.



Dans tous les cas, il n'en demeure pas moins que l'autonomie, avec ou sans qualificatif, est désormais, tantôt implicitement prise en compte, tantôt explicitement inscrite dans les Lois fondamentales des pays considérés. En France et sauf erreur, le mot « autonomie » n'apparaît qu'une seule fois (article 74, alinéa 7) dans la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>79</sup>, à propos des collectivités d'outre-mer, mais la doctrine<sup>80</sup> s'accorde à reconnaître, que l'article 72-2 de la loi précitée concerne également « l'autonomie » financière des collectivités territoriales, dont les principes et les modalités ont été précisés par la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales<sup>81</sup>; il en est de même de la combinaison des articles 37-1 et 72 de la Constitution française, dans leurs aspects relatifs au droit à l'expérimentation, fussent-ils strictement encadrés. Au Cameroun, l'article 52, alinéa 2 de la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 dispose clairement que « [les collectivités territoriales] jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux ». A l'évidence, la consécration de « la décentralisation-autonomie » au niveau des lois suprêmes de nombreux Etats unitaires implique, tout au moins pour certaines de leurs collectivités territoriales, diverses situations statutaires dérogeant à la règle de l'uniformité juridique, d'où l'intérêt de s'attarder dans chaque cas sur la portée de cette consécration (Section 2).

### Section 1 *Les fondements du concept de l'autonomie locale dans les Etats français et camerounais.*

### Section 2 *La portée de l'inscription de l'autonomie dans les droits internes.*

---

<sup>79</sup> Voir la Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO, n° 75 du 29 mars 2003, p. 5568.

<sup>80</sup> Voir Sophie Baziadoly, « La Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie financière des collectivités locales françaises », RGCT n° 29, mai-juin 2003, pp. 721-730; du même auteur, « Les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale relatives aux lois de finances », RF fin publ., n° 90, 2005, p. 151-172.

<sup>81</sup> Robert Hertzog, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », AJDA 2004, p. 2003-2012; Christophe Mondou, « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou réforme en « trompe-l'œil », commentaire de la loi organique du 29 juillet 2004 », RFDA 2005, p. 419; Michel Lacombe, Xavier Vandendriessche « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », RFDA, 2005, p. 417; Jean-luc Pissaloux, « L'autonomie financière des collectivités locales : clarifications et renforcement », Revue du Trésor, nov. 2004, pp.674-681; Valerie Arékian, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », RGCT n° 33, mars-avril 2005, pp. 140-154.

## **SECTION 1**

### **LES FONDEMENTS DU CONCEPT DE L'AUTONOMIE LOCALE DANS LES ETATS FRANÇAIS ET CAMEROUNAIS**

La prise en compte progressive de la décentralisation territoriale, et donc du concept de l'autonomie locale, dans les Lois fondamentales des Etats unitaires jadis centralisés ne semble pas avoir eu les mêmes fondements en France que dans les pays d'Afrique noire francophone. En France, les fondements du concept de l'autonomie locale paraissent plus reposer sur l'aboutissement d'un long processus juridique, bien que souvent émaillé de revendications (§1), tandis qu'au Cameroun, ils semblent plus marqués par l'influence des phénomènes extérieurs à la volonté des gouvernants (§2).

#### **§1. Les fondements du concept de l'autonomie locale en France**

En France, les fondements du concept de l'autonomie locale se situent évidemment avant le 28 mars 2003, date de la révision constitutionnelle qui en fait une préoccupation majeure à l'issue d'une réflexion encore appelée « Acte II » de la décentralisation. Après avoir relevé les leviers internationaux qui ont participé au mouvement d'incitation des premières propositions de lois constitutionnelles tendant à doter les collectivités territoriales françaises de quelques caractéristiques de l'autonomie locale (A), nous nous arrêterons aux réalités internes à ce pays (B).

#### **A. Au plan international**

Nous retiendrons ici principalement la Charte européenne de l'autonomie locale (1), qui aura été l'aboutissement d'un long processus de discussions et de concertations commencées en 1953 par les collectivités territoriales membres du Conseil des communes et régions d'Europe. Tirant les leçons de l'expérience européenne, une Charte similaire fut adoptée au niveau des Nations - unies (2).

#### **1. En Europe : la Charte européenne de l'autonomie locale**

La palme d'or des contributions que l'on peut considérer comme ayant eu une incidence médiate ou immédiate sur la progression du concept de l'autonomie locale revient incontestablement à la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15

octobre 1985 par le Conseil de l'Europe<sup>82</sup>. La Charte est une convention internationale élaborée en 1981 au sein du Conseil de l'Europe qui définit, à travers un ensemble de principes, un cadre pour l'autonomie locale et régionale, tout en respectant la diversité locale et régionale observée dans les Etats membres. Ces principes, qui constituent une sorte de « droit commun européen »<sup>83</sup>, sont mis en œuvre par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux (CPLRE), organe spécialisé du Conseil de l'Europe qui représente les collectivités territoriales au sein de cette organisation. Il est cependant curieux que le site d'adoption de la Charte, en l'occurrence la ville française de Strasbourg, n'ait pas pu infléchir la position française dans le sens d'une ratification plus hâtive de ce document<sup>84</sup> comme ce fut le cas de nombreux autres pays membres.

La Charte, rappelait M. Alain Delcamp, « est un élan plus qu'un carcan (...). Elle incite à une réflexion sur la structure de l'Etat. En obligeant les législateurs à intégrer dans les institutions la notion d'autonomie locale, c'est à une réflexion sur l'Etat lui-même à laquelle elle conduit et ce, quelle que soit la forme de l'Etat, fédéral, unitaire ou régional »<sup>85</sup>.

C'est donc à juste titre que la France, à l'instar d'autres pays, a mené une profonde réflexion inspirée des principes préconisés par la Charte européenne de l'autonomie locale. De l'avis de nombreux observateurs, la Loi constitutionnelle française n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui en est issue constitue un pas important vis-à-vis du « droit commun européen », car la « décentralisation à la française » est globalement en harmonie avec les principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment dans ses aspects relatifs à l'autonomie financière des collectivités territoriales, mais aussi ceux relatifs aux compétences<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> M. Louis Le Pensec, Sénateur et Président de l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe rappelle volontiers que, c'est sur la base d'un document, la Charte européenne des libertés communales adoptée en 1953 aux Etats généraux de Versailles des communes et régions d'Europe, que furent engagés les travaux de préparation de la Charte de l'autonomie locale. Voir, La France et la Charte européenne de l'Autonomie Locale, Actes du Colloque organisé sous le haut patronage de M. Christian Poncelet, Président du Sénat et du Conseil de l'Europe, Paris, Palais du Luxembourg, 26 juin 2001, p. 17.

<sup>83</sup> Voir Alain Delcamp et John Loughlin, La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, Les études de la documentation Française, Paris, 2002, pp. 12-13.

<sup>84</sup> La France a été l'un des premiers signataires de la Charte en 1985, mais ne l'a ratifiée que longtemps après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Voir, Rapport Goulet, Rapport sur le projet de loi portant approbation de la Charte sur l'autonomie locale adopté le 17 janvier 2006 par l'Assemblée nationale, doc. Assemblée Nationale, Paris, 2006. Egalement, (L. n° 2006-823, du 10 juill. 2006, autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 : JO. 11 juill. 2006) et publié en 2007 (D. n° 2007-679, 3 mai 2007 : JO. 5 mai 2007).

<sup>85</sup> M. Alain Delcamp, La décentralisation française vue de l'Europe, Actes du colloque organisé par le Sénat, Paris, 26 juin 2001, op. cit., p. 20.

<sup>86</sup> Nous revenons plus loin, à la section 2 de ce chapitre, sur les innovations de la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

## **2. Aux Nations - unies : la Charte mondiale de l'autonomie locale**

A un niveau plus élevé, la Charte mondiale de l'autonomie locale des Nations–Unies reste une référence rarement citée. Cette Charte, engagée en 1998 par les associations mondiales de collectivités locales, fut présentée et adoptée à l'Assemblée générale de l'ONU en juin 2001. Ses préoccupations essentielles ne diffèrent pas fondamentalement de celles inscrites dans la Charte européenne dont elle s'inspire.

Nous n'émettons donc aucun doute sur la question de savoir si les Chartes européenne et mondiale de l'autonomie locale ont influé de par leurs contenus à l'élaboration des Lois fondamentales révisées de nombreux pays, à l'instar de la France. Par ailleurs, l'évolution institutionnelle de certaines collectivités territoriales, dont les statuts dérogatoires au droit commun des collectivités, n'avait pas laissé la doctrine indifférente sur l'idée d'une décentralisation en pleine mutation<sup>87</sup>.

### **B. Au plan interne avant 2003 : l'évolution institutionnelle de certaines collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales françaises ne répondent pas toutes au même schéma institutionnel. Cette observation vaut pour certaines collectivités en métropole (1), mais elle vaut plus pour les collectivités territoriales d'Outre-mer (2), dont l'éloignement géographique a accentué les différences avec celles de la métropole. Ainsi par exemple, la Polynésie et le Nouvelle-Calédonie ont bénéficié des statuts dérogatoires au droit commun, au point de nécessiter des révisions constitutionnelles. Ces situations ont cependant permis de briser des tabous et de se remettre à l'évidence que l'Etat unitaire français admet la diversité. Dans l'un comme dans l'autre cas, les mouvements pacifistes et indépendantistes ont été porteurs d'idées d'autonomie locale par rapport au régime, soit d'uniformité de la règle de droit applicable dans l'Etat, soit de l'assimilation législative.

#### **1. Les collectivités métropolitaines**

Les collectivités métropolitaines au statut dérogatoire au droit commun sont nombreuses. Certaines sont assez connues, telles que la Corse, les collectivités de Paris, Lyon, Marseille et la Région Ile de France. D'autres sont moins connues, à l'exemple des cas particuliers de

---

<sup>87</sup> Voir en ce sens, l'article de T. Michalon, « La République française, une fédération qui s'ignore ? », RDP 1982. 623-688.

certaines Iles bretonnes (Sein, Molène et Ouessant) ou encore le régime concordataire des collectivités d'Alsace-Lorraine (Communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin), où subsiste un droit local hérité de la période de domination germanique. Nous n'évoquerons pas toutes ces situations.

C'est naturellement le cas de la Corse qui occupera la première place au rang des mouvements métropolitains ayant incité la France à doter certaines de ces entités territoriales d'un statut particulier dérogoratoire à celui du droit commun des collectivités territoriales. En effet, rattachée à la France à l'issue du Traité de Versailles de 1768, et nonobstant sa très faible densité humaine (30 habitants au km<sup>2</sup>) par rapport aux autres régions métropolitaines<sup>88</sup>, la Corse est, du fait de ses traditions culturelles exogènes, demeurée l'un des bastions des plus revendicatifs d'un statut particulier.

La Corse est constituée de deux départements (la Haute-Corse et la Corse-du-Sud) depuis la loi du 15 mai 1975. Mais les compétences de ces deux départements diffèrent de celles des autres départements français. Dans la foulée du mouvement décentralisateur français de 1982, la Corse est érigée au rang de région avec un statut<sup>89</sup> distinct de celui des autres régions de métropole : une Assemblée de Corse élue à la représentation proportionnelle, composée d'un président exécutif et de deux organes consultatifs, avec des compétences de droit commun des autres régions et des compétences spécifiques, notamment dans les domaines culturel, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Par la suite, la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse substitue à la région Corse une collectivité spécifique (comme Mayotte ou Saint Pierre-et-Miquelon) dite *sui generis*, c'est-à-dire sans équivalent, la « collectivité territoriale de Corse », disposant d'un statut spécial propre dont les compétences réunissent celles exercées jusqu'ici par les deux départements de l'île. On sait, que par décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, ce procédé « de transfert de compétences accrues » fut validé devant le Conseil constitutionnel, au motif que la « définition par le législateur des compétences de la collectivité territoriale de Corse n'entravait pas de façon substantielle les attributions des deux départements de Corse ». Autrement dit, ces derniers devaient être regardés comme étant des collectivités à statut dérogoratoire, et jouissant encore d'attributions effectives, conformément à

---

<sup>88</sup> Voir, La France et ses Régions, Publication de l'Insee, édition 1997, pp. 44-47.

<sup>89</sup> Cf. Loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la Corse.

la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel relative aux conditions d'exercice de la libre administration des collectivités territoriales.

Depuis 2002, la nouvelle collectivité de Corse dispose de deux organes principaux (Assemblée et organe exécutif) marquée par la collégialité. Une conférence de coordination, composée des présidents de conseils exécutifs, de l'Assemblée de Corse et des assemblées départementales, pourvoit en commun à l'exercice des compétences de la collectivité territoriale de Corse. Ces organes ont des compétences accrues, particulièrement en matière d'identité culturelle de la Corse et de son développement économique, et sont assistés d'un Conseil économique, social et culturel.

Nonobstant cette évolution institutionnelle particulière, la Corse n'a pas cessé d'être traversée par des vagues de violences sur 'fond de revendication d'autonomie'<sup>90</sup>. C'est dans ce climat qu'intervient la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Cette dernière substitue « La Corse » à la « collectivité territoriale de Corse » et permet une évolution des structures départementales vers une collectivité unique ou monodépartementale. Aux termes de l'article L. 4422-1 du Code général des collectivités territoriales, les organes de la Corse sont l'Assemblée de Corse et son président et le Conseil exécutif de Corse et son président assistés d'un conseil économique, social et culturel. Surtout, la loi du 22 juillet 2002 autorise l'Assemblée Corse à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités du territoire et à exercer un pouvoir réglementaire, sous réserve du respect de l'article 21 de la Constitution et de la remise en cause d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental. En outre, l'Assemblée peut donner son avis sur des projets de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse.

A l'instar de toutes les lois relatives à la Corse, le projet de loi du 22 juillet 2002 fut déféré à la censure du Conseil constitutionnel<sup>91</sup>. Pour la Haute instance, la Corse était certainement une collectivité territoriale spécifique<sup>92</sup>, mais pas pour autant une collectivité outre-mer. Comme en 1991, le Conseil censura plusieurs dispositions du projet de loi précité, notamment le droit d'adapter des dispositions législatives, même à titre expérimental et limité dans le

---

<sup>90</sup> La fin des années 1990 est particulièrement violente : assassinat du Préfet Erignac en 1998, « affaire Bonnet » en 1999.

<sup>91</sup> Cf. Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, par laquelle le Conseil déclara non conforme à la constitution la loi attaquée; Décisions n° 91-290 DC du 9 mai 1991 et n° 2001-454 du 17 janvier 2002, par lesquelles le Conseil déclara non conforme à la Constitution plusieurs dispositions importantes des lois de 1991 et de 2002.

<sup>92</sup> Sur les développements jurisprudentiels relatifs à cette question, voir, Michel Bernard, « Les statuts de la Corse » in Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12/2002, op. cit., pp. 101-106.

temps, et le droit d'être consulté sur tout projet concernant l'organisation, les compétences et le fonctionnement des collectivités territoriales de l'Ile. En revanche, il valida l'essentiel du texte, notamment les dispositions relatives au pouvoir réglementaire de l'Assemblée Corse (adoption des mesures d'adaptation des règlements pris pour l'application de la loi nationale)<sup>93</sup>, aux transferts de compétences opérés et à l'enseignement de la langue Corse.

A la suite des réformes constitutionnelles de mars 2003, la consultation organisée en Corse le 6 juillet 2003 sur la base du nouvel article 72-1 de la Constitution selon lequel lorsqu'il est « envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il doit être décidé par la loi de consulter les électeurs dans les collectivités intéressées », les électeurs de la Corse se sont prononcés à 51 % en faveur du « non » au nouveau statut, c'est-à-dire de la suppression des trois collectivités en place (la collectivité territoriale de Corse et les deux départements) et leur remplacement par une « collectivité territoriale unique ».

## **2. Les collectivités d'Outre-mer**

La catégorie des collectivités d'outre-mer présente deux situations non identiques : celle des départements d'Outre-mer (a), où le principe de l'assimilation législative a été progressivement remis en cause, et celle de l'Outre-mer non départementalisée (b), qui a connu une évolution institutionnelle matérialisée par plusieurs accords pris en compte dans le droit constitutionnel depuis 1998.

### **a) L'Outre-mer départementalisé et régionalisé (DOM-ROM)**

Le principe colonial de spécialité législative n'avait pas – semble t-il – suffisamment garanti l'égalité des droits sociaux aux quatre colonies de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion. Ici encore, les mouvements de revendication avaient incité à l'adoption à l'unanimité de la loi du 18 mars 1946, dont l'objectif visé était de garantir une identité législative débouchant sur un régime de droit social commun et applicable dans la métropole comme dans les départements d'outre-mer (DOM). L'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 ne disposait-il pas que « le régime législatif et l'organisation des départements d'Outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation

---

<sup>93</sup> Il ne s'agit donc pas d'un pouvoir réglementaire autonome ou initial.

particulière ». Autrement dit, le régime d'assimilation législative était le droit commun et celui de la spécialité législative, l'exception.

La loi du 31 décembre 1982 institue dans chacun de ces départements, une région d'Outre-mer, créant ainsi dans chacune de ces portions de territoire deux collectivités territoriales superposées : une région mono-départementale et un département. Ces régions d'outre-mer (mono-départementales) bénéficient d'un statut spécifique, alors même qu'elles sont, en principe, soumises au droit commun des régions métropolitaines. Outre les particularités relevées tant au niveau de l'organisation que des compétences de ces régions d'Outre-mer, leur système d'administration demeure complexe, car il abouti à faire cohabiter sur un même territoire deux assemblées élues (un conseil général et un conseil régional).

Quoi qu'il en soit des réformes menées dans les départements d'Outre-mer, l'occasion de la « commémoration »<sup>94</sup> du cinquantième de la départementalisation en 1996 avait sonné le glas d'une politique désormais rejetée, du fait qu'elle était contraire aux idéaux des autonomies régionales. Ainsi, l'adoption de la loi « d'orientation pour l'Outre-mer » du 13 décembre 2000 s'inscrivait dans la logique d'accorder une évolution statutaire, du moins, une relative autonomie aux DOM. Ce texte ne fut que partiellement invalidé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000<sup>95</sup>.

Dans cette décision, le Conseil reconnaît d'abord que la Constitution permet aux DOM de « disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre » dans les limites de l'article 73 alors en vigueur. Il poursuit que la procédure visée dans la loi attaquée permettait aux élus départementaux et régionaux des DOM de saisir le Premier ministre de simples propositions portant sur l'évolution institutionnelle et sur la modification des compétences de leurs collectivités », sans méconnaître les dispositions de l'article 73 de la Constitution. Enfin, il indique que le gouvernement était habilité par l'alinéa 2 du préambule de la Constitution à consulter les populations d'Outre-mer sur un objet « librement défini » dès lors que ladite consultation s'avérait loyale, et sans pour autant que le législateur fut lié par son résultat. Au total, le Conseil constitutionnel considère que le statut des départements d'Outre-mer doit être le même que celui des départements de la métropole sous réserve d'une

---

<sup>94</sup> A ce sujet, le commentaire de Anne-Marie Le Pourhiet, « Les départements d'Outre-mer : l'assimilation en questions », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12/2002, op. cit., p. 107, est assez significatif. Pour cet auteur, « il ne fallait surtout pas parler de « fête » ou de « célébration ».

<sup>95</sup> Cf. Décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 sous le n° 2000-435 DC, précitée.



adaptation qui ne saurait avoir pour effet de les doter d'une « organisation particulière » réservée aux territoires d'Outre-mer.

On sait que cette jurisprudence, du reste assez confuse, et même la loi précitée fut très critiquée par la doctrine<sup>96</sup>. En effet, elle ne répondait pas clairement à la question de savoir si l'évolution statutaire des DOM pouvait résulter d'une consultation de la population sur le fondement de l'alinéa 2 du préambule de la Constitution et ceci sans une révision préalable de la Constitution, alors même que cette disposition était réservée aux seules Territoires d'Outre-mer<sup>97</sup>. Mais ce faisant, elle dévoilait l'épineuse question des adaptations nécessaires aux situations particulières des départements d'Outre-mer.

### **b) L'Outre-mer non départementalisé (TOM)**

C'est ici l'exemple type de l'évolution institutionnelle connue dans l'Etat unitaire français au regard des lois ou projets de lois statutaires suivis de révisions ou projets de révision constitutionnelles, ainsi que d'une abondante jurisprudence du Conseil constitutionnel, le tout, au sujet des quatre ex territoires d'Outre-mer, dont les plus connues sont : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Mayotte et Saint- Pierre et Miquelon. Ce bouillon de revendications statutaires a déjà fait l'objet de nombreux écrits<sup>98</sup>. On s'en tiendra donc ici aux cas jugés très atypiques<sup>99</sup> de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française avant la réforme de mars 2003. Dans les deux cas, le principe de la spécialité législative et réglementaire avait été retenu par l'article 74 de la Constitution de 1958 dans sa version initiale. Chaque territoire jouissait ainsi d'un statut spécifique distinct de celui des autres et fixé par une ou plusieurs spéciales. A la suite de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, l'article 74 avait prévu que le statut des territoires d'Outre-mer (TOM) devait désormais être fixé par des lois organiques.

La loi organique et la loi ordinaire du 19 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie, dont l'adoption a été rendue possible par la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, a eu pour objet de prendre acte de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 entre les différents

---

<sup>96</sup> Cf. Anne-Marie Le Pourhiet, « Les départements d'Outre-mer... » op. cit., p. 110 ; Olivier Gohin, « La révision du titre XII : pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle », in *La République décentralisée*, Yves Gaudemet et Olivier Gohin (sous dir.), Ed. Panthéon-Assas, 2004, pp. 36-38.

<sup>97</sup> Cf. CC, 9 mai 1991, déc. n° 91-290 DC, collectivités territoriale de Corse, Rec. 50.

<sup>98</sup> Voir principalement l'article consacré par Olivier Gohin, « L'apport de l'évolution institutionnelle de l'Outre-mer non départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998 », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12/2000, op. cit., pp. 112-117.

<sup>99</sup> En considération de l'Etat unitaire français.

représentants de la population de cette île et le Gouvernement français. Cette révision constitutionnelle, objet d'un Titre XIII nouveau comportant deux articles 76 et 77, entérinait le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie et renvoyait à loi organique le soin de compléter les dispositions constitutionnelles. L'accord de Nouméa comportait essentiellement des dispositions libérales et inédites dans le droit de la décentralisation française, notamment : un substantiel transfert progressif de compétences de l'Etat aux institutions locales sur une période de quinze ans, l'Etat ne disposant plus que de prérogatives régaliennes (justice, ordre public, défense, monnaie) ; la possibilité pour le Congrès néo-calédonien, d'adopter sur des matières relevant de la loi en métropole, des délibérations dites « lois de pays » ayant valeur de législative<sup>100</sup> ; l'accession du territoire à la pleine souveraineté, suivie d'une citoyenneté néo-calédonienne<sup>101</sup>.

Quant à la Polynésie française, elle a été organisée par la loi organique du 12 avril 1996 portant statut de la Polynésie française et par la loi ordinaire du même jour, complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, et la loi organique du 15 juillet 1996 complétant celle du 12 avril. En substance, la réforme entreprise visait à doter la Polynésie française d'une « autonomie évolutive » et renforcée<sup>102</sup> qui, consacrait un large pouvoir normatif à la Polynésie. Cette dernière s'est vue reconnaître en propre l'exercice des compétences nécessaires à son développement par une technique qui rappelle à bien d'égards celle pratiquée entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. En effet, l'Assemblée territoriale dispose d'une compétence de droit commun, et ce dans les matières législatives, tandis que les autorités des territoires sont compétentes en toutes les matières qui ne sont pas réservées à l'Etat. De même, l'obligation de consulter le Conseil des ministres est imposée, aussi bien sur la transposition des dispositions législatives applicables en métropole que sur les projets de décrets. Une procédure identique prévaut à l'Assemblée du territoire sur les projets de loi autorisant la ratification de conventions internationales traitant des matières intéressant le territoire. Toutefois, à la différence de la Nouvelle-Calédonie, le statut de la Polynésie n'a pas réussi à doter ce territoire d'une sorte d'autonomie politique, dans la mesure où ses normes locales demeurent de nature réglementaire, c'est-à-dire subordonnées à la loi de l'Etat et soumises au contrôle du juge administratif.

---

<sup>100</sup> A ce propos, l'article 107 de la loi organique du 19 mars 1999 disposait que « les lois du pays ont force de lois ».

<sup>101</sup> L'article 77 nouveau de la Constitution en vigueur faisait clairement référence à l'accession du territoire à la pleine souveraineté, sans précision de date.

<sup>102</sup> Rappelons que la Polynésie française avait déjà connu « l'autonomie administrative » en 1977, voir loi n° 77-772 du 12 juill. 1977, JO 13 juill. 1977, p. 3703, et « l'autonomie interne » en 1984, Loi n° 84-820 du 6 sept. 1984, JO 7 sept. 1984, p. 2831, modifiée par la loi n° 90-612 du 12 juill. 1990, JO 14 juill. 1990, p. 8319.

Au regard de l'ensemble de ces prémisses, peut-on encore s'étonner de l'intrusion du principe d'autonomie dans le droit constitutionnel français, et notamment dans les dispositions de l'article 74 nouveaux relatifs au droit applicable dans les collectivités d'Outre-mer.

## **§2. Les fondements de l'autonomie locale au Cameroun**

Il peu paraître imprudent de soutenir que ni les Chartes européenne et mondiale de l'autonomie locale, ni les cas particuliers de certaines collectivités territoriales françaises n'ont eu des répercussions sur le continent africain, à l'exemple des événements dits des « vents d'est » qui ont bouleversé l'ex-URSS. Toutefois, l'ampleur de ces derniers semble être la première cause directe de la crise généralisée qu'a connue le continent tout entier autour des années 1990. Au plan international, la démocratisation de la vie publique est imposée au pays africains par les puissances occidentales, qui conditionnent l'aide au développement à ce diktat (A). En réponse aux réticences des gouvernements africains, une crise généralisée (politique, sociale et économique) s'en est suivie. Le Cameroun ne fut pas épargné (B).

### **A. Au plan international : le diktat des puissances occidentales**

La fin de la guerre froide venait de mettre à nu l'échec de l'idéologie socialo communiste. Il était évident, que pour enrayer les derniers bastions de cette idéologie au profit du libéralisme économique, il fallait concomitamment s'attaquer à l'aspect humain, autrement dit, prôner les libertés individuelles surtout dans le contexte de crise économique qui sévissait en Afrique. L'élan fut donné par le Président Français François Mitterrand, et relayé par d'autres personnalités politiques des pays fournisseurs de l'aide au développement (1). Les résultats ne se firent pas attendre. Un peu partout en Afrique, on assistait à l'ère du pluralisme politique et à l'abandon progressif des pratiques privatives de libertés (2).

#### **1. La pression des puissances occidentales**

Au plan international, l'actualité est marquée par la prise de fonction de M. Gorbatchev comme Président du Conseil du Soviet Suprême. Ce dernier inaugure la politique de la « Perestroïka » qui bouleverse toute l'Europe de l'Est entraînant avec elle une vague de revendications démocratiques. En 1989, la phase ultime de la Perestroïka est atteinte avec la chute du mur de Berlin le 09 novembre et l'exécution du Président Ceausescu le 24 décembre de la même année. De nombreux observateurs de la scène politique l'interprètent comme un

mouvement de contagion inéluctable. Par l'effet des médias (presse, radio, télévision) le « village planétaire » de la démocratie était née.

Galvauder par les événements de l'Est, une sorte de mode à la défense de la démocratie s'était emparée des puissances occidentales. Par la voix du Président Georges Bush, les Etats-Unis exprimait leur nouvelle vision de la politique étrangère : « Les Etats-Unis sont fermement résolus à promouvoir le développement et la croissance des démocraties naissantes d'Afrique »<sup>103</sup>.

C'est surtout le Président François Mitterrand qui donne le ton pour l'Afrique subsaharienne lors du traditionnel sommet franco-africain dont celui de la Baule de 1990 est désormais resté célèbre. Le sommet de la Baule « conditionne l'aide de la France à l'engagement résolu de l'Etat bénéficiaire dans la voie d'une démocratisation conduite avec promptitude »<sup>104</sup>. La subordination de l'aide publique (des pays donateurs) à la promotion de l'Etat de droit par les gouvernements nécessaires n'a pas été sans effets salvateurs pour les pays africains. Même l'attitude, contestée par certains, du sommet de Chaillot en 1991<sup>105</sup> ne pouvait briser l'esprit des libertés désormais ancré dans la conscience collective des africains. Une telle attitude partisane ne pouvait être vouée qu'à l'échec devant les revendications sociales continues des populations.

## **2. L'avènement de la démocratie pluraliste**

Ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, c'est une conjugaison d'événements qui pousse le continent africain à démocratiser sa vie politique locale. Partout, le traditionnel débat entre la démocratisation du parti unique et l'instauration du multipartisme rejaillit, et permet aux partisans de la thèse du multipartisme de l'emporter.

### **B. Au plan interne avant 1996 : la crise généralisée des années 1990**

Quoi d'aussi alléchant que la foisonnante littérature africaine qui nous donne un regard rétrospectif sur les leviers de déclenchement de la démocratie africaine dans un continent longtemps resté en marge de la connaissance de cet ultime stade d'épanouissement humain !

---

<sup>103</sup> Cité par Maurice Kamto, l'Urgence de la pensée, op. cit. p. 135.

<sup>104</sup> Ce célèbre sommet de la Baule était l'une des traditionnelles rencontres du Président français avec ceux des pays d'Afrique noire francophone.

<sup>105</sup> Le sommet de Chaillot réduisait l'ampleur du diktat de la Baule en admettant que chaque pays puisse accéder à la démocratie à son rythme.

Personne d'ailleurs ne peut en réclamer la paternité. Tous les violons s'accordent pour relater une crise généralisée dont les manifestations et les effets ont inéluctablement projeté une grande partie des pays d'Afrique dans le village planétaire de la démocratie. La crise généralisée, puisqu'il s'agit d'elle, mérite que l'on reprecise son sens (1), avant de s'attarder sur ses conséquences au Cameroun, en particulier (2).

### **1. Le sens de la crise généralisée**

Les rhétoriques ne manquent pas pour expliquer le phénomène de la crise africaine. Schématiquement, pour la classe politique africaine, la crise économique mondiale affecte nos matières premières, agricoles et minières, au point de provoquer des désastres sur le continent. Pour les partenaires de l'aide au développement, c'est la crise des thérapeutiques de l'aide humanitaire qui montre ses limites dans un continent voué à des maux incurables. Autrement dit, la crise serait le fait d'une situation conjoncturelle, pour les uns, et structurelle, pour les autres. Par crise structurelle, il faut entendre une matière inhérente à la structure, à l'organe social, tel qu'il est impératif de la détruire et de repenser sa construction. La crise conjoncturelle serait en revanche un ensemble des difficultés passagères momentanées, qui nécessitent un traitement de circonstance. La crise, qu'elle qu'en soit la nature est généralisée lorsqu'elle affecte tous les pans de la société (politique, économique, culture, etc.).

Décrivant la crise africaine et ses conséquences sur la démocratisation de la vie politique, certains observateurs soutiennent cependant, qu'elle procédait moins des « vents d'Est » et « vents d'Ouest » comme on l'a généralement présentée, que d'un faisceau de leviers méconnus. En ce sens, M. Kamto<sup>106</sup>, M. Banock<sup>107</sup> ou encore J.-P. Ngoupande<sup>108</sup> pensent que ni les vents d'Est ni les vents d'Ouest n'ont été le détonateur suffisant du réveil de conscience collective africaine en matière de libertés individuelles.

Pour M. Kamto, « l'individualisme » introduit par la colonisation lors de la modernisation des sociétés africaines a « bafoué les légitimités traditionnelles et les habitudes d'obéissance religieuse établies ; de la sorte, l'organisation traditionnelle s'est effondrée et les individus ont commencé à affirmer leur pouvoir par rapport à celui du groupe (clan, famille, tribu).

---

<sup>106</sup> Maurice Kamto, l'Urgence de la pensée, op. cit., et principalement la 3<sup>ème</sup> partie « Penser la démocratie en marche », pp. 121-136.

<sup>107</sup> Michel Banock, Le processus de démocratisation en Afrique. Le cas camerounais, op. cit., et principalement le chapitre consacré au processus de démocratisation au Cameroun, contexte politique et économique, pp. 27-37.

<sup>108</sup> Jean-paul Ngoupande, Racines historiques et culturelles de la crise africaine, AD Editions, Les Editions du Pharaon, p. 47 et s.

La scolarisation quant à elle, a instruit les jeunes africains à faire siennes les valeurs de la démocratie, de sorte que la ruée des étudiants africains hors des amphithéâtres n'était que l'aboutissement logique des refoulements longtemps ingurgités »<sup>109</sup>.

Jean-Paul Ngoupande va plus loin. Après avoir vanté les mérites de l'individualisme qui favorise le « parasitisme familial », il parvient à détecter des sources lointaines sur les effets de la traite négrière en Afrique noire<sup>110</sup>. Ces effets explique-t-il, frustrent encore l'africain d'aujourd'hui, car toutes les sociétés ont connu, à un moment de leur histoire, la colonisation d'un peuple plus civilisé, mais aucune autre n'a subi l'expérience de l'esclavage comme l'Afrique noire, maîtresse de ses propres malheurs. Quant à M. Banock, il situe la crise dans le prolongement d'une longue maturation qui s'est forgée sous le joug de trente années du parti - Etat.

Nous pensons cependant que ces analyses ne doivent pas occulter la force des événements internationaux qui ont contribué à accélérer le déclenchement des revendications sociales dans le monde.

## **2. Les conséquences**

La profonde récession économique est la manifestation la plus ostensible de cette situation et les chiffres sont édifiants. Alors que le rapport annuel de la banque mondiale pour 1989<sup>111</sup> fait état de la bonne croissance des pays industrialisés (3, 35%), avec des taux de 4,5% pour le Japon, que dans toute l'Asie on atteint des taux records de 8% (Corée du Sud, Taiwan, Singapour, Hon - Kong) et de 11% pour la Chine, le naufrage de l'économie africaine retient l'attention quel que soit l'indicateur considéré. Le rapport de la Banque mondiale mentionné plus haut indique que le niveau de vie moyen de l'africain à la fin des années 80 n'est guère supérieur à celui de 1960, année des indépendances ; dans certains pays, il est même inférieur à celui de 1960.

C'est toute l'Afrique qui est en ébullition. La rue constitue la parfaite illustration des frustrations. Béchir Ben Yahmed, dans le journal Jeune Afrique N°1524 du 19 mars 1990, s'indigne : « Pourquoi surtout les gouvernements sont-ils surpris par l'avènement qui secoue de proche en proche les pays les plus stables d'Afrique noire ? L'événement, c'est l'agitation

---

<sup>109</sup> Cf. l'Urgence de la pensée, op. cit., pp.123-133.

<sup>110</sup> J.-P. Ngoupande, op. cit., pp. 25-33.

<sup>111</sup> Michel Banocck, Le Processus de démocratisation en Afrique-Le cas camerounais, op. cit. pp. 28-29.

sociale et la contestation politique qui ont fait éruption dans la rue, et courent d'une capitale à l'autre comme une onde de choc relayée par les radios et les télévisions ... »<sup>112</sup>.

Au Cameroun, deux événements importants méritent toute notre attention. D'abord, le budget de l'Etat fait un recul spectaculaire de 800 milliards de francs CFA en 1986/1987 à 600 milliards en 1989/1990. Le remboursement des dettes extérieure et intérieure accuse un solde hyper négatif. La fonction publique « compresse » ses effectifs et les entreprises publiques et privées procèdent à des licenciements massifs lorsqu'elles ne ferment pas définitivement leurs portes. Bref, les ressources internes ne permettent plus d'assurer le minimum vital (santé, éducation, etc.) ; le seuil de pauvreté est atteint.

Ensuite et surtout, pour la première fois depuis l'indépendance du pays, l'Assemblée nationale adopte en décembre 1990, une loi instituant le multipartisme<sup>113</sup>. Pour commenter l'événement, un auteur dit que « cette date marque la fin de l'ancien régime [et non la démission, en novembre 1982, de l'ancien Chef de l'Etat], car poursuit-il, l'ancien régime, dans le cas du Cameroun, a été caractérisé par le règne du parti unique, tandis que le nouveau annonce celui de la démocratie pluraliste »<sup>114</sup>. Une multitude de partis politiques voient le jour, au point où on compte plus de 150 partis au lendemain de la loi sur le multipartisme. De nombreuses associations, notamment de défense des droits de l'homme s'illustrent chaque jour dans la dénonciation des faits sociaux. Les premières élections pluralistes ont lieu en 1996. Celles-ci aboutissent à la re-municipalisation du territoire avec la victoire des partis de l'opposition dans la plupart des grandes villes. L'Assemblée nationale connaît en son sein sa première opposition. L'opportunité d'une révision constitutionnelle en faveur des libertés, et particulièrement des libertés locales, était ainsi offerte à la représentation nationale.

**x x**

**x**

---

<sup>112</sup> Cité par M. Banock, op. cit., p. 18.

<sup>113</sup> Cette loi fait partie d'un ensemble de lois adopté par le Parlement en septembre 1992 et dites « les lois sur les libertés ». Ainsi par exemple, il est mis fin à l'interdiction pour le fonctionnaire de créer un parti politique et d'exercer des activités politiques ; sont également abolies les lois anti-subversions de 1962, et la liberté de la presse est consacrée.

<sup>114</sup> Michel Banock, op. cit. p. 46.

Il est donc possible d'affirmer que, si l'émergence du concept d'autonomie dans la décentralisation territoriale française est l'œuvre d'un long processus juridique prenant en compte des prescriptions internationales et nationales elles-mêmes juridique, ce concept n'intègre les Etats unitaires d'Afrique noire ayant pour référence le modèle français, que sous l'influence des vents planétaires de démocratisation de la vie publique. Ceci expliquerait peut-être, comme nous le verrons ultérieurement, les difficultés qu'il y a à donner un sens à l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées, particulièrement lorsque l'on aborde le contexte camerounais.



## **SECTION 2**

### **L'INSCRIPTION DE LA « DECENTRALISATION-AUTONOMIE » DANS LES DROITS NATIONAUX**

En France comme au Cameroun, les révisions constitutionnelles respectives des 23 mars 2003 et 18 janvier 1996 ont donné lieu à des Etats unitaires décentralisés. Toute la question est alors de savoir, ce que cette nouvelle « manière d'être », décentralisée, apporte comme changement à l'organisation, voire aux statuts des collectivités territoriales des Etats précités par rapport à leurs situations respectives d'avant 2003 et 1996. A cet égard, il est possible de regrouper sous une même rubrique les traits communs aux Lois constitutionnelles française et camerounaise. Il existe, en effet, une sorte de filiation naturelle entre le texte français et le texte camerounais, qui rappelle à bien d'égards les liens multiséculaires unissant ces deux pays (§1). Cependant, nous relèverons que chacune de ces lois présente des particularités liées à son contexte historique (§2).

#### **§1. La filiation naturelle**

La filiation entre la France et plusieurs pays d'Afrique noire francophone s'établi d'abord, par un langage commun qui désigne la forme de leurs Etats : l'Etat unitaire décentralisé se substitue à l'Etat unitaire (A). Ce nouveau langage du constituant se concrétise ensuite par tout un titre constitutionnel consacré aux collectivités Territoriales (B). Ces dernières se voient appliquer, désormais, le concept d'autonomie locale (C).

#### **A. Le nouveau langage du constituant**

Le premier fait marquant est la désignation de la forme de l'Etat, un Etat unitaire décentralisé (1), auquel tout un titre constitutionnel est consacré aux collectivités territoriales [décentralisées] (2).

#### **1. Etat unitaire « décentralisé »**

De la forme unitaire stricte, les Etats du Cameroun et de la France sont passés à la forme unitaire décentralisée<sup>115</sup>. Il s'agit alors, non d'une forme nouvelle d'Etat, mais d'une variante de l'Etat unitaire, qui vient s'ajouter à d'autres variantes de l'Etat unitaire, telle que

---

<sup>115</sup> Cf., art. 1<sup>er</sup>, alinéa 2, Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 du Cameroun et art. 1<sup>er</sup>, Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 de la France.

traditionnellement enseignées dans les ouvrages de droit public. Dans ces conditions, il importe de préciser ce que le constituant moderne entendait par cette nouvelle forme d'Etat. S'agit-il d'une catégorie d'Etat à part entière ? Autrement dit, si l'on admet par avance, que le qualificatif « unitaire » s'oppose à l'idée d'un Etat pluriel (composé)<sup>116</sup>, qu'est-ce qui distingue l'Etat unitaire décentralisé de l'Etat unitaire tout court, ou encore de l'Etat dit régional ou autonome ?

### **a) Distinction Etat unitaire décentralisé et Etat unitaire**

De prime abord, il se dégage l'idée selon laquelle l'Etat unitaire décentralisé s'oppose à l'Etat unitaire de type classique. Mais la distinction n'est pas évidente, car elle conduit à se demander si la précision de la nature « décentralisée » de l'Etat est une condition sine qua non de l'effectivité de la décentralisation territoriale dans un Etat considéré ? En effet, il peut exister des Etats unitaires dont les Constitutions ne spécifient rien de plus de la forme de leurs Etats, ce qui pour autant ne dispense pas ces derniers de pratiquer une organisation décentralisée de leurs administrations, conformément aux critères d'ensemble retenus par la théorie juridique. De même qu'il n'est point besoin de mentionner le caractère « déconcentré » d'un Etat pour que l'administration de cet Etat soit déconcentrée. C'est du reste ce que soulignait Marcel Waline en 1963, lorsqu'il écrivait que « tout Etat est à la fois centralisé et décentralisé dans une certaine mesure »<sup>117</sup>.

Mais au-delà, c'est à la théorie juridique des formes d'organisation de l'Etat, dont Hans Kelsen fut l'un des précurseurs, qu'il faudrait se reporter pour tenter d'expliquer l'option de la décentralisation territoriale proclamée dans les actes constitutifs français et camerounais.

Selon cette théorie, la différence entre un Etat centralisé et un Etat décentralisé réside dans leur ordre juridique respectif<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Conformément à une idée répandue et soutenue par une partie de la doctrine selon laquelle, l'Etat unitaire serait le refus du fédéralisme.

<sup>117</sup> M. Waline, *Droit administratif*, Sirey, 9<sup>e</sup> édition, 1963, p. 299, cité par Serge Regourd in « De la Décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique », op. cit., p. 964. Voir aussi, L. Favoreu « Décentralisation et Constitution », 1982 p. 1259 et s.

<sup>118</sup> Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'Etat* (traduit de l'anglais par Béatrice Laroche), suivi de *La Doctrine du droit naturel et du positivisme juridique* (trad. de l'allemand par Valérie Faure), éd. Bruylant, p. 353 et s.

## **b) Distinction Etat unitaire décentralisé et Etat régional ou autonome**

La question qu'il convient à présent de se poser est celle de savoir ce qui distingue un Etat unitaire décentralisé d'un Etat dit « régional », étant entendu que dans chacune de ces deux variantes de l'Etat unitaire, rien n'empêche que des dispositions constitutionnelles ou législatives consacrent « l'autonomie » des collectivités territoriales sans autres précisions.

A cette question, la doctrine répond sans détour que les communautés autonomes de l'Etat des Autonomies ou Etat régional bénéficient d'une véritable autonomie politique, alors que les collectivités décentralisées de l'Etat unitaire bénéficient d'une simple autonomie administrative. L'autonomie politique contiendrait le pouvoir législatif, dont ne disposent pas les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé. A ce stade de notre réflexion, nous limiterons notre propos à ce constat liminaire, étant donné que nous reviendrons sur la distinction « autonomie administrative – autonomie politique », dans nos développements réservés à la définition de l'autonomie administrative.

Ce faisant, la décentralisation projetée suscite en elle-même la question de savoir en quoi elle serait différente du modèle classique de décentralisation territoriale pratiqué dans les Etats unitaires.

## **c) Etat unitaire décentralisé et décentralisation territoriale**

Au Cameroun comme en France, le droit de la décentralisation territoriale a fait l'objet d'une constitutionnalisation par les réformes respectives des 18 janvier 1996 et 28 mars 2003. Ceci ne signifie nullement que la décentralisation territoriale ait été ignorée des pratiques administratives de ces pays, mais simplement, qu'avant ces dates, les pouvoirs politiques de ces pays n'en faisaient pas une garantie constitutionnelle. Désormais, le principe de la « décentralisation » territoriale est un acquis constitutionnel.

En France, l'article 1<sup>er</sup> de la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 dispose que « l'organisation (de la république) est décentralisée » ; la décentralisation territoriale est donc inscrite au rang constitutionnel. On se souvient cependant, que le Conseil constitutionnel avait déjà reconnu à plusieurs reprises la valeur constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales françaises. L'inscription de la décentralisation dans la Constitution (à

la différence de la déconcentration qui n'a qu'une valeur législative) est donc ici une confirmation solennelle et irréversible du principe déjà existant.

Au Cameroun, la Loi constitutionnelle camerounaise du 18 janvier 1996 introduit à l'article premier, alinéa 2 du titre premier intitulé « De l'Etat et de la Souveraineté », une nouvelle façon de concevoir l'Etat. A l'Etat unitaire traditionnellement connu sous les anciennes Constitutions, le constituant de 1996 adjoint le terme « décentralisé ». Cette nouvelle formulation, qui laisse supposer que la manière d'être de l'ancien Etat unitaire n'était que « centralisée » par opposition à « décentralisée », coiffe toutes les dispositions constitutionnelles comme pour bien relever le désormais principe. Mais elle n'éclaire pas suffisamment sur le sens réel de la future décentralisation. En effet, la précision du constituant camerounais, Etat unitaire « décentralisé », doit elle être interprétée comme l'annonce d'une nouvelle approche décentralisée du territoire ou alors comme un simple aménagement de la façon de concevoir l'Etat ? Sur ce point, le texte constitutionnel français du 28 mars 2003 semble mieux rédigé ; le titre même de la loi annonce clairement, que c'est « l'organisation de la République qui est décentralisée ».

En tout état de cause, si seule la Constitution camerounaise maintient à côté du terme « décentralisé » celui d'« Etat unitaire », cette formulation, qui ne peut laisser l'observateur indifférent, fait autant partie de la définition de la forme républicaine de l'Etat français. Elle exprime d'abord la preuve, que la décentralisation territoriale pratiquée sous l'ancien Etat unitaire ne peut s'analyser que sous l'angle d'une soumission des collectivités locales alors existantes à l'ordre juridique de l'Etat : l'uniformisation législative. C'est ensuite l'affirmation d'une nouvelle option de gestion du territoire : la diversité dans l'unité ou encore la « décentralisation-autonomie », c'est-à-dire celle où des organes non centraux (et décentralisés) ont un pouvoir de décision (autonome), qui échappe à l'autorité du pouvoir hiérarchique des organes centraux, mais dans les limites d'une action administrative générale conduite par l'Etat (organe central). On est donc loin de la conception eisenmannienne de l'idée pure de décentralisation, qui « exclut sans distinction toute forme de liaison des autorités non centrales à la volonté personnelle des autorités de même ordre, par exemple des administrations locales à la volonté personnelle des autorités administratives centrales »<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Charles Eisenmann, *Centralisation et Décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, Paris 1948, p. 197.

## **B. Des collectivités territoriales décentralisées**

La consistance des dispositions constitutionnelles réservées aux collectivités territoriales décentralisées dans les Lois constitutionnelles française et camerounaise témoigne de la considération accordée à ces entités dans la gestion des affaires publiques. Les deux Lois constitutionnelles leur consacrent chacune un titre entier, objet de deux remarques communes : l'adoption des expressions « collectivités territoriales » (1), ainsi que l'élargissement de leurs listes (2).

### **1. L'adoption des expressions « collectivités territoriales »**

Les expressions « collectivités territoriales décentralisées » au Cameroun et « collectivités territoriales » en France, se sont substituées à celles de « collectivités locales », antérieurement employées jusqu'aux dernières révisions constitutionnelles de ces pays. Ces formulations, qui closent le débat sémantique généré en France autour de termes « collectivités locales et collectivités territoriales » ont été aussitôt adoptées dans l'usage quotidien selon le cas<sup>120</sup>. Faut-il rappeler sur ce point précis, que dans sa Décision du 25 février 1982 relative à la Corse, le juge constitutionnel français avait déjà considéré qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre les collectivités locales et collectivités territoriales quant au principe de la libre administration, l'une comme l'autre pouvant s'employer indifféremment.

Sous cette réserve, l'article 55, alinéa 1 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 dispose que « les collectivités territoriales de la République sont les régions et les communes. Toute autre type de collectivité territoriale décentralisée est créée par la loi », tandis que l'article 72-1 de la Constitution française dispose de manière presque similaire que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». Tout compte fait, on assiste de part et d'autres à un accroissement des catégories de collectivités territoriales dont l'existence est garantie par la Constitution.

---

<sup>120</sup> L'exemple type est celui du Ministère (nouveau) de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD), où de la Direction des Collectivités Locales, devenue Direction des Collectivités Territoriales Décentralisées (DCTD).

## **2. L'élargissement de la liste des collectivités territoriales énumérées dans les Constitutions française et camerounaise**

En France comme au Cameroun, les réformes constitutionnelles ont eues pour effet d'élever l'ensemble des collectivités territoriales existantes au rang constitutionnel. Ces dernières bénéficient donc désormais d'une meilleure protection quant à leur éventuelle suppression.

### **a) En France**

L'article 72, alinéa 1 (nouveau) énumère cinq catégories de collectivités territoriales dont l'existence est protégée directement par la Constitution, à savoir :

- la catégorie des communes ;
- la catégorie des départements (contenant les départements d'Outre-mer - DOM) ;
- la catégorie des régions (contenant les régions d'Outre-mer – ROM) ;
- la catégorie des collectivités à statut particulier ;
- la catégorie des collectivités d'Outre-mer (COM) ;

Il convient de souligner qu'avant 2003, seules les catégories des communes, des départements (à laquelle appartenaient les départements d'Outre-mer) et des territoires d'Outre-mer (TOM) étaient protégés au niveau suprême. Par ailleurs, on relève que la catégorie des territoires d'Outre-mer (TOM) disparaît au profit des collectivités d'Outre-mer (COM). Enfin, la loi conserve la possibilité de créer d'autres types de collectivités territoriales, c'est-à-dire d'autres catégories de collectivités à un exemplaire ou à plusieurs exemplaires.

### **b) Au Cameroun**

Les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les régions et les communes. Si l'institution communale existe et fonctionne depuis la colonisation, la régionalisation, souvent qualifiée de véritable baromètre du degré de décentralisation d'un Etat<sup>121</sup>, n'est pas encore opérationnelle à ce jour au Cameroun.

---

<sup>121</sup> En référence au degré de liberté dont jouissent certaines régions qualifiées d'« autonomes », (Espagne, Italie).

La création des régions demeure donc théorique, du fait de sa nouveauté, elle suscite quelques interrogations quant à son fonctionnement. Nous verrons plus loin que la mise en place effective des régions nécessite une forte réorganisation des services déconcentrés de l'Etat<sup>122</sup>.

La région, collectivité territoriale camerounaise constituée de plusieurs départements, n'a pas d'histoire. Sa naissance est constitutionnelle et n'est précédée d'aucune expérience d'action régionale qui fonde sa subite apparition dans l'organisation administrative du Cameroun<sup>123</sup>. Il faut donc se référer aux textes constitutifs pour essayer d'y voir plus clair.

La lecture de l'article 56 de la Constitution et la longue énumération des compétences transférées par les articles 18 à 24 de la loi n° 2004/19 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions montre que la région est conçue comme une collectivité à compétences dans les domaines du développement économique, social, sanitaire, culturel et sportif. Ses organes d'action sont le conseil régional, le président du conseil régional et un délégué régional nommé par le gouvernement.

**- Le conseil régional.** Les règles d'organisation et de fonctionnement du conseil régional sont définies aux articles 26, 27 et 31 et de la loi n° 2004-19 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions. Le conseil régional est l'organe délibérant de la Région. Ses membres sont élus pour cinq ans dans les conditions fixées par la loi<sup>124</sup>. Les conseillers régionaux sont constitués des délégués des départements (circonscriptions administratives) élus au suffrage universel indirect et des représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs. Dans tous les cas, le conseil régional doit refléter les diverses composantes sociologiques de la région. Enfin, les parlementaires de la région sont autorisés à assister aux travaux du conseil régional avec voix consultative.

Le conseil régional se réunit une fois par trimestre en session ordinaire, sur convocation de son président. Chaque session dure huit (8) jours maximum, à l'exception de celle budgétaire qui peut durer quinze (15) jours. A la demande de son président, ou des deux tiers (2/3) au moins de ses membres, ou encore du représentant de l'Etat, le conseil peut également se réunir en session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé et pour une durée qui ne peut excéder trois (3) jours.

---

<sup>122</sup> Cf. Infra, 2<sup>ème</sup> partie, Titre 2, Chap. 2.

<sup>123</sup> Nous pensons notamment, aussi bien aux anciennes circonscriptions d'action régionale qu'aux établissements publics régionaux mis en place en France dès 1972.

<sup>124</sup> Voir, loi n° 2006/004 du 14 juillet 2006 fixant le mode d'élection des conseillers régionaux.

Pour les besoins de son fonctionnement, le conseil régional dispose de quatre (4) commissions, présidée chacune par un commissaire : la commission des affaires administratives, juridique et du règlement intérieur, la commission de l'éducation, de la santé, de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports, la commission des finances, des infrastructures, du plan et du développement économique, et enfin la commission de l'environnement, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat. Les délibérations du conseil sont prises à la majorité simple des membres présents ou représentés, et les séances sont publiques, sauf réserves formulées par la majorité absolue de ses membres.

Enfin et surtout, il convient de souligner, que le règlement intérieur de chaque conseil régional est une émanation des conseillers régionaux eux-mêmes. Aux termes de l'article 36 de la loi régionale précitée, le ministre chargé des collectivités territoriales crée une commission paritaire composée de délégués désignés au sein de chaque conseil régional à l'effet d'élaborer un projet de règlement intérieur, lequel est rendu exécutoire par arrêté dudit ministre.

**- Le président du conseil régional.** L'exécutif de la région est le président du conseil régional. Il est assisté par un bureau régional élu en même temps que lui au sein du conseil. Le président du conseil régional est nécessairement un autochtone de la région élu pour une durée de cinq ans. Quant au bureau régional composé de deux vice-présidents, de deux questeurs et de deux secrétaires, il doit refléter la composition sociologique<sup>125</sup> de la région. Aux termes de l'article 65 de la loi régionale, le président du conseil régional :

- est l'interlocuteur du représentant de l'Etat ;
- représente la région dans les actes de la vie civile et en justice ;
- prépare et exécute les délibérations du conseil régional ;
- ordonne les recettes et les dépenses de la région ;
- gère le domaine de la région et exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues au représentant de l'Etat et aux maires.

---

<sup>125</sup> Voir sur ce point, Alain Didier Olinga, « la notion de composantes sociologiques de la circonscription en droit électoral camerounais », *Juridis Périodique*, PUA, 1997, pp. 67-72.



- **Le délégué régional.** Selon l'article 59 (1) de la Constitution, un délégué nommé par le Président de la République représente l'Etat dans la Région. Il a en charge la défense des intérêts nationaux, du contrôle administratif, du respect des lois et règlement et du maintien de l'ordre public. Il supervise et coordonne sous l'autorité du gouvernement les services des Administrations civiles de l'Etat dans la Région. L'alinéa 2 lui confère la charge de la tutelle de l'Etat sur la région.

Ce personnage nommé par le Président de la République n'est autre que le Gouverneur déjà présent dans la Province. En effet, les dix provinces du territoire sont constituées en régions (circonscriptions administratives) conformément à l'article 61 de la Constitution et chaque région est administrée par un Gouverneur de région, représentant de l'Etat dans toute la circonscription. C'est donc en bonne logique que ce personnage a le rôle de délégué régional.

Enfin, les articles 59 et 60 de la Constitution règlent les cas de dissolution – suspension - substitution de plein droit par l'Etat du conseil régional, lorsque ce dernier accomplit des actes contraires à la constitution, porte atteinte à la sécurité de l'Etat et à l'ordre public, met en péril l'intégrité du territoire. Dans les mêmes conditions, le président et le bureau du conseil régional peuvent être suspendus ; destitués après avis du conseil constitutionnel ; substitués de plein droit par l'Etat. Dans tous ces cas, les modalités d'application du régime des sanctions sont fixées par la loi.

**Quant à la commune,** la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes réaménage considérablement son cadre juridique, tout en maintenant son statut de collectivités territoriales de base dotée d'organes élus au suffrage universel. Cette loi maintient également la catégorie de « communauté urbaine »<sup>126</sup>, sorte de commune instituée dans les grandes agglomérations et ayant comme exécutif un délégué du gouvernement nommé par le pouvoir central. A cet égard, le terme même de « délégué de gouvernement » est suffisamment parlant pour montrer les ambiguïtés et les contradictions qui existent dans la décentralisation camerounaise. En mettant l'accent sur la représentation de l'Etat dans toutes les agglomérations urbaines importantes, le pouvoir central semble exclure du champ de la décentralisation une bonne partie des circonscriptions administratives du pays. On est là, bien plus proche d'une sorte de déconcentration administrative.

---

<sup>126</sup> Selon l'article 111 de la loi communale de 2004, la communauté urbaine fonctionne « mutatis mutandis » suivant les règles applicables aux communes.

### **C. La prise en compte de « l'autonomie » dans la définition statutaire des collectivités territoriales**

Souvenons nous que l'article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale recommandait vivement aux Etats d'inscrire autant que possible le principe de l'autonomie locale dans une loi fondamentale et à défaut dans une loi ordinaire. Bien que ne concernant pas directement la plupart des Etats unitaires des pays d'Afrique noire francophone qui s'en sont appropriés la recommandation, cette dernière est clairement inscrite, pour toutes les collectivités territoriales, à l'article 55, alinéa 2 de la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 aux termes desquels « elles (les collectivités territoriales décentralisées) jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux ». Elle est du reste reprise par l'article 4, alinéa 1 de la loi camerounaise d'orientation de la décentralisation du 22 juillet 2004. En revanche, le terme « autonomie » n'apparaît dans la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 qu'à l'article 74 relatif aux collectivités d'outre-mer françaises dotée d'un statut particulier défini par une loi organique, à l'instar de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant *statut d'autonomie* de la Polynésie française.

Toutefois, la doctrine et les travaux préparatoires du texte constitutionnel français montrent que l'autonomie (notamment financière) découle implicitement de l'article 72-2 de la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 pour toutes les collectivités territoriales françaises. Telle est, par ailleurs, le sens de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à *l'autonomie financière* des collectivités territoriales françaises.

En tout état de cause, il ne fait l'ombre d'aucun doute, que l'idée d'une décentralisation territoriale plus poussée, c'est-à-dire soutenue par des collectivités territoriales dotées d'une autonomie garantie par la Constitution, a bien été au centre des réformes adoptées dans les Etats unitaires français et camerounais ces dernières années. Les caractéristiques de cette autonomie sont cependant à rechercher dans diverses lois qui la définissent et dans les pratiques institutionnelles.

## **§2. Les particularités propres aux Etats**

La Loi constitutionnelle française du 23 mars 2003, appuyée par les lois organiques ultérieurement parues et par des éléments de jurisprudence, ne peut être analysée de manière identique que celle camerounaise du 18 janvier 1996. Le cas français (A) se distingue nettement du cas camerounais (B), où de nombreux textes d'application sont encore attendus et l'expérience jurisprudentielle quasi inexistante dans le domaine de la décentralisation territoriale.

### **A. En France, depuis 2003**

Présentée par la doctrine comme « l'acte II » de la décentralisation, plus de vingt ans après la grande réforme de 1982, la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à « l'organisation décentralisée de la République » réalise d'importantes innovations dans le domaine de la décentralisation territoriale. En effet, selon les vœux du Premier ministre J.-P. Raffarin, les nouvelles dispositions introduites ont pour objectif de « faire émerger une République des proximités, de permettre l'expression directe des citoyens en organisant des participations populaires ». La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 comporte essentiellement des dispositions d'ordre général (1) et des dispositions ayant pour but de moderniser le statut de l'outre-mer (2).

#### **1. Les dispositions d'ordre général**

La réforme consacre d'abord l'extension du cadre des compétences des collectivités territoriales qui, se manifeste à la fois par le renforcement du pouvoir réglementaire (a), et par la reconnaissance de l'autonomie financière (b). Le développement de la démocratie locale vient compléter ce dispositif (c).

##### **a) Un pouvoir réglementaire renforcé par le droit à l'expérimentation et le principe de subsidiarité**

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'a jamais fait de doute, car ces dernières en disposent à travers les textes ou implicitement à travers les attributions qui leur sont confiées. La question s'est posée de savoir si ce pouvoir réglementaire devait être considéré comme « autonome » ou initial dans le sens où il existerait sans l'habilitation d'une loi. L'article 72, alinéa 3 semble mettre fin à ce vieux débat, car il précise que le pouvoir

réglementaire des collectivités territoriales s'exerce « dans les conditions prévues par la loi ». Ce pouvoir s'exerce en outre à travers le droit à l'expérimentation et le principe de subsidiarité.

**Le droit à l'expérimentation** est introduit dans la Constitution par la Loi du 28 mars 2003, et est organisé à un double niveau : celui du législateur et du Gouvernement, d'une part, et celui des collectivités territoriales, d'autre part.

Selon l'article 37, alinéa 1 « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités des dispositions à caractère expérimentales ». Il s'agit ici d'une reconnaissance, dans la Constitution, des pratiques déjà existantes de l'expérimentation par l'Etat en matière de transfert de compétences aux collectivités territoriales.

Pour les collectivités territoriales, l'article 72, alinéa 4 prévoit que : « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont mise en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon les cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence ». Autrement dit, les collectivités territoriales peuvent, à titre expérimental, élaborer la norme en s'affranchissant des normes générales. Par définition donc, l'expérimentation conduit à une dérogation aux règles générales applicables dans un domaine donné et va ainsi à l'encontre de l'uniformité dans l'application des règles de droit. La dérogation en question ne peut être autorisée par la loi ou le règlement que pour un objet et une durée limités. Cette précision permet de mieux encadrer l'expérimentation en se référant aux principes juridictionnels dégagés par les juges administratif et constitutionnel, notamment le respect des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Enfin, afin d'établir une procédure identique à toutes les expérimentations, le texte constitutionnels renvoie à une loi organique les modalités d'expérimentation par les collectivités territoriales. Sur cette base, on sait que la loi organique n° 2003-74 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation a fixé des conditions d'application relativement strictes de l'expérimentation normative au niveau local<sup>127</sup>. Ainsi par exemple, la collectivité territoriale demandeuse est soumise à un « test »

---

<sup>127</sup> Loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation, CGCT, art. Lo. 1133-1 à 1133-7.

normatif sur une période réduite à cinq ans, à l'issue de laquelle l'expérience est soit, généralisée, soit, abandonnée<sup>128</sup>.

Le **principe de subsidiarité**, quant à lui, est expressément énoncé dans les textes communautaires (article 5 du traité CE) et figure à l'article I-11 du Traité du 29 octobre 2004 établissant une Constitution pour l'Europe<sup>129</sup>. En revanche, le mot « subsidiarité » n'est mentionné dans la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003, mais le principe de subsidiarité découle de l'article 72, alinéa 2 qui dispose que « les collectivités territoriales » ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Si l'expression « pouvoir mieux mettre en œuvre » mériterait d'être précisée<sup>130</sup>, il reste que le principe devrait, en tout état de cause, guider l'action du législateur dans les transferts de compétences.

#### **b) Le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales**

Les dispositions du nouvel article 72-2 renforcent considérablement l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ces dernières disposent désormais librement de leurs ressources dans les conditions fixées par la loi (article 72-2, alinéa 1). Il va de soi que les ressources doivent être suffisantes pour l'accomplissement des charges légales imposées par l'Etat aux collectivités territoriales. A cet effet, si les collectivités territoriales ne disposent pas de compétences pour décider la création d'un impôt local et les modalités de recouvrement, c'est-à-dire d'un pouvoir fiscal propre, la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine (article 72-2, alinéa 2). En outre, la loi prévoit un principe de compensation financière pour toute création ou extension de charges nouvelles ayant une incidence sur les dépenses des collectivités territoriales (article 72-2, alinéa 4). Quoi qu'il en soit, l'ensemble de leurs ressources doit être constitué, pour chaque catégorie de collectivités, par « une part déterminante » des recettes fiscales et autres ressources propres (article 72-2, alinéa 3), et la loi prévoit qu'un dispositif de péréquation viendrait favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales (article 72-2, alinéa 5).

---

<sup>128</sup> L'article Lo. 1133-6 précise que la loi détermine, selon les cas, s'il y a lieu d'abandonner l'expérience ou de la maintenir et de la généraliser. L'expérimentation peut en outre être prolongée ou modifiée pour une durée qui ne peut excéder trois ans.

<sup>129</sup> L'article I-11 3°, qui modifie l'article 5 du Traité CE, précise que les « parlements nationaux veillent au respect de ce principe »

<sup>130</sup> La question est de savoir comment peut-on évaluer le meilleur niveau de mise en œuvre d'une compétence ; doit-on faire recours à l'expérimentation ?

### c) Le développement de la démocratie locale

L'idée que la décentralisation des compétences doit s'accompagner de l'accroissement de l'expression directe des citoyens est à l'origine de l'introduction dans la Constitution de nouveaux principes d'expression : le droit de pétition et le référendum local<sup>131</sup>. Ainsi, aux termes de l'article 72-1, alinéa 1<sup>er</sup>, « dans les conditions prévues par la loi, **un droit de pétition** est accordé aux collectivités territoriales ». Ce droit permet aux électeurs d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée délibérante de leur circonscription une question relevant de sa compétence, et la possibilité pour la collectivité de transformer ce droit de pétition en référendum valant décision.

L'alinéa 2 du même article envisage la possibilité de faire adopter des actes d'une collectivité territoriale par les électeurs de celle-ci « **par la voie du référendum** ». Il s'agit d'un « référendum-décision »<sup>132</sup> et non plus seulement consultatif. Le référendum décisionnel est une innovation importante dans le droit local français demeuré assez rétif à l'introduction de cette forme de démocratie directe. En effet, sous l'ancienne législation, le droit local français n'a connu que la démocratie représentative à travers l'article 72, alinéa 2 qui disposait que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ». Sur cette base, la loi dite ATR du 6 février 1992 et la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 aménageaient (uniquement pour les communes) des formes de consultations ayant valeur de simples avis.

Dans le même ordre d'idées, le législateur peut consulter les électeurs dans deux hypothèses : la création d'une collectivité à statut particulier ou la modification de son organisation<sup>133</sup>. Par ailleurs, le nouvel article 73, alinéa 7 impose une consultation obligatoire préalable des électeurs en cas de mise en place d'une collectivité unique au sein des départements et des régions d'Outre-mer d'une part, et d'une région mono-départementale et un département d'Outre-mer<sup>134</sup>.

<sup>131</sup> Voir Michel Verpeaux, « Référendum local, consultations locales et Constitution », AJDA, 2003, p. 540.

<sup>132</sup> Voir la distinction opérée par M. Verpeaux entre le « référendum-décision » et le « référendum-consentement » in « Le référendum local outre-mer », op. cit., pp. 95-103.

<sup>133</sup> La première application de cette disposition a été faite par le référendum organisé en Corse par la loi du 10 juin 2003.

<sup>134</sup> Sur ce point, Voir M. Verpeaux, « Le référendum local outre-mer » in Y. Gaudemet et O. Gohin (dir), La République décentralisée, op. cit., p. 106.

La loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local, approuvée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2003-482 DC du 30 juillet 2003, a précisé certains contours du référendum. Ainsi par exemple, la décision doit être prise par les électeurs, c'est-à-dire les électeurs français et les citoyens de l'Union européenne résidant en France ; les actes concernés sont tous les actes locaux, c'est-à-dire les actes de l'assemblée délibérante et les actes de l'organe exécutif agissant au nom de la collectivité, mais à l'exclusion notable des actes individuels ; enfin, toutes les collectivités territoriales énumérées dans la Constitution sont également concernés.

## **2. Les dispositions spécifiques relatives à l'aménagement du statut de l'Outre-mer**

La Loi constitutionnelle du 28 mars procède à une réécriture du titre XII de la Constitution, « Des Collectivités territoriales », en y introduisant six articles consacrés à l'Outre-mer. On s'en tiendra ici à l'essentiel des points fondamentaux.

### **a) La notion de population d'Outre-mer.**

L'article 72-3 qui ouvre les dispositions relatives à l'Outre-mer introduit la notion de population Outre-mer : « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité ». Cet article semble mettre un terme au débat théorique entretenu dans la doctrine sur l'existence des peuples distincts au sein du peuple français. En d'autres termes, la loi reconnaît qu'il peut exister des « populations » formant des collectivités spécifiques, sans que soit pour autant remis en cause les principes d'unité et d'indivisibilité de la République.

### **b) Délimitation et classification des collectivités situées Outre-mer.**

L'article 72-3, alinéa 2 énumère huit entités géographiques qui constituent les populations d'Outre-mer : « La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna et la Polynésie française ». L'alinéa suivant fait mention de la Nouvelle-Calédonie et indique que son statut est régi par le titre XIII de la Constitution.

Ainsi donc, mise à part la Nouvelle-Calédonie, qui s'est vue conférer depuis 1998 un droit à l'autodétermination et une vocation à la souveraineté, l'énumération constitutionnelle des collectivités situées Outre-mer a pour conséquence, qu'il ne peut y avoir de modification de la

consistance géographique de l'Outre-mer sans révision constitutionnelle. Aucune de ces entités ne peut se désagréger du Territoire de la République sans ce préalable.

Par ailleurs, le terme « métropole », qui avait disparu de la Constitution de 1958, réapparaît à l'article 74-1 pour désigner a contrario le reste du territoire (Outre-mer) de la République. Dans le même temps, la loi fait disparaître la notion de territoire d'Outre-mer au profit de celle de « collectivité d'Outre-mer ». Ces collectivités intègrent les départements d'Outre-mer (DOM) et régions d'Outre-mer (ROM), et les collectivités d'Outre-mer (COM). Pour certains auteurs, ces variations sémantiques entraînent des conséquences juridiques sur l'aménagement du statut de l'Outre-mer : par exemple, la Corse métropolitaine ne pourrait bénéficier d'une autonomie à la polynésienne prévue à l'article 74 ; inversement, la Réunion et Mayotte ne peuvent être ou devenir des départements comme les autres, car elles sont situées Outre-mer<sup>135</sup>.

Avant 2003, la loi distinguait trois types de collectivités situées Outre-mer :

- les collectivités soumises au principe d'assimilation législative, régies par l'article 73, les départements d'Outre-mer (DOM) et régions d'Outre-mer (ROM) ;
- les collectivités soumises au principe de spécialité législative, régies par l'article 74, le territoire d'Outre-mer (TOM) ;
- les collectivités sui generis créées par la loi : Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte.

Désormais, la réforme constitutionnelle institue une division binaire : la catégorie des DOM-ROM et la catégorie des COM.

- Les **DOM-ROM**, à savoir la Martinique, la Réunion, la Guyane, la Guadeloupe, sont régis par l'article 73 de la Constitution. Cet article pose le principe d'identité ou assimilation législative : la règle est l'application de plein droit des lois et règlements de la métropole. L'exception correspond à la possibilité pour les DOM-ROM d'assouplir ces normes. D'une part, les lois et règlements « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » dans les matières relevant de leurs compétences et sous réserve d'y avoir été habilitées par une loi ; d'autre part, ces collectivités pourront être autorisées par la loi et dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire. Ces habilitations ne peuvent

---

<sup>135</sup> Voir Jean-claude Douence, « Les Outre-mer » in Les collectivités territoriales en France, La documentation française, Paris, 2005, Notice 12, pp. 80-85.



être accordées qu'à la demande de la collectivité concernée et dans les conditions définies par une loi organique. Dans tous les cas, elles ne peuvent être prises lorsque « sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ».

L'autre apport de la révision de 2003 prend le contre-pied de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Les collectivités régies par l'article 73 peuvent désormais, sous réserve du consentement de leurs électeurs, créer, par la loi, une collectivité se substituant à un DOM ou une ROM, ou instituer une assemblée délibérante unique pour les deux collectivités (article 73, alinéa 7). A ce propos, on se souvient que la Haute Assemblée avait auparavant censuré les dispositions visant à permettre au DOM de se doter d'une assemblée unique, jurisprudence confirmée en 1984 et en 2000<sup>136</sup>.

- Les **COM**, à savoir la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte, sont régies par l'article 74 de la Constitution. Cet article pose le principe de subsidiarité législative. La règle est l'habilitation par les collectivités à édicter elle-même la norme applicable sur son territoire, en particulier dans les matières touchant à l'accès à l'emploi, au droit d'établissement et à la promotion du patrimoine foncier, sous réserve cependant de ne pas intervenir dans le champ de compétence réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution (nationalité, justice, défense, droit électoral, etc.).

Pour terminer sur cette question des collectivités d'Outre-mer, il faudrait mentionner les cas assez atypiques, et précédemment étudiés, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. La première dispose aujourd'hui d'un statut qui fait d'elle une collectivité « partiellement » souveraine sur la voie de l'indépendance. La seconde, qui « n'est pas la Nouvelle-Calédonie »<sup>137</sup>, est cependant devenue un pays d'Outre-mer (POM) au sein de la République<sup>138</sup>, c'est-à-dire une entité dotée d'une autonomie renforcée par la loi organique n°

---

<sup>136</sup> Con. Const., déc. n° 84-174 du 25 juillet 1984, Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion : « le statut des départements d'Outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ; ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'une organisation particulière au sens de l'article 74 de la Constitution réservées aux seuls territoires d'Outre-mer... », et dans la décision du 7 décembre 2000 sur la loi d'orientation pour l'Outre-mer, « la possibilité reconnue par la loi aux départements d'Outre-mer « de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre » ne peut être entendue que dans les limites fixées par l'article 73 de la Constitution... ». Sur cette question, V. Emmanuel Aubin et Cathérine Roche, *Droit de la Nouvelle Décentralisation*, préf. Stéphane Braconnier, Gualiano éditeur, EJA, Paris, 2005, pp. 55 et s.

<sup>137</sup> L. Tesoka, « Le nouveau statut de la Polynésie française », *Pouvoirs locaux* n° 63 IV, 2004, p. 168.

<sup>138</sup> Le Conseil constitutionnel a considéré que la qualification retenue de « pays d'outre-mer » était une dénomination n'emportant aucun effet de droit et ne méconnaissait donc pas l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. V. Cons. Const., déc. n° 2004-490 DC du 12 févr. 2004, 13<sup>e</sup> considérant.

2004-192 du 27 février 2004, tout en constituant une collectivité d'outre-mer dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution. A titre de rappel, l'alinéa 10 de cet article reconnaît à la Polynésie la possibilité de prendre des actes réglementaires favorisant sa population locale en matière d'accès aux emplois, de droit d'établissement professionnel ou de protection du patrimoine foncier. L'article 32 de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française mentionne, concernant la répartition des compétences, que « le Conseil des ministres est obligatoirement consulté (...) sur les questions ou les matières (...) concernant les dispositions réglementaires prises par l'Etat dans le cadre de sa compétence et *touchant à l'organisation particulière de la Polynésie française*. Enfin, l'article 139 dispose que l'assemblée de Polynésie adopte des « lois du pays » qui, relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'Etat et interviennent dans des matières listées à l'article 140, « sorte d'article 34 d'une Constitution Polynésienne qui ne dit pas son nom » selon certains auteurs<sup>139</sup>.

## **B. Au Cameroun, depuis 1996**

La décentralisation territoriale du Cameroun peut s'analyser en trois partitions, qui correspondent à ce qu'un auteur avait dans un tout autre contexte qualifié de période d'indépendance symbolique, d'indépendance euphorique, et enfin d'indépendance pudique<sup>140</sup>.

« L'indépendance symbolique » correspond à une époque où le jeune Etat ne peut user de son indépendance que de manière symbolique. Il a encore besoin des services de l'ancienne puissance tutrice pour gérer le mouvement communal hérité de la colonisation et approuvé par les premières Constitutions de 1960 et de 1961. « L'indépendance euphorique » marque les moments glorieux du jeune Etat en plein affermissement de sa souveraineté et de son pouvoir. La Constitution de 1972 qui en est la meilleure expression donne lieu à la première loi communale camerounaise du 5 décembre 1974. Cette loi multiplie les communes et les harmonise par une stratification sur toute l'étendue du territoire. Enfin, période « d'indépendance pudique » correspond à un moment où l'Etat traverse une pseudo crise de ses institutions, ce qui conduit à la révision constitutionnelle du 18 Janvier 1996, et à une nouvelle ère pour la décentralisation territoriale au Cameroun. C'est dans ce contexte que ce pays se dote de ses trois premières lois de décentralisation promulguées le 22 juillet 2004,

<sup>139</sup> Emmanuel Aubin et Catherine Roche, Droit de la nouvelle décentralisation, op. cit., p. 55.

<sup>140</sup> Narcisse Mouelle Kombi, op. cit., pp. 56-58.

l'une d'orientation de la décentralisation et les deux autres fixant respectivement les règles applicables aux communes et aux régions.

En attendant les nombreux textes d'application des lois de décentralisation de 2004, on peut d'ores et déjà constater, que les innovations de la Loi constitutionnelle du 18 Janvier 1996 sont la traduction juridique de l'esprit du « siècle africain », notamment des démocraties locales. Nous ne retiendrons ici que la création de quelques institutions en rapport avec la décentralisation territoriale. Ainsi, le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées au sein du Parlement (1). La Chambre des comptes (2) et le Conseil constitutionnel (3) interviennent chacun dans certains domaines concernant les collectivités territoriales.

### **1. Le Sénat**

Créé par l'article 20, alinéa 1, de la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées au sein du Parlement. Chacune des régions est représentée au Sénat par dix sénateurs, dont sept sont élus au suffrage universel indirect sur la base régionale<sup>141</sup> et trois nommés par le Président de la République<sup>142</sup>.

L'introduction d'une deuxième chambre (le Sénat) à côté de la traditionnelle Assemblée nationale au sein du Parlement est un fait inédit dans l'histoire du pouvoir législatif camerounais. La novation ne devrait cependant pas surprendre l'observateur averti. Dans un système de décentralisation territoriale rénovée, il est tout à fait normal que l'on imagine une institution parlementaire représentative des collectivités territoriales (régions) nouvellement créées. Le constituant camerounais a tôt fait de s'inspirer de la tradition française du Sénat.

### **2. La Chambre des comptes**

Au Cameroun, la haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire, administrative et financière est la Cour - suprême. Cette dernière était déjà composée d'une Chambre judiciaire et d'une Chambre administrative. L'article 38, alinéa de la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 y rajoute désormais une Chambre des comptes.

---

<sup>141</sup> Voir, Loi n° 2006/005 du 14 juillet 2006 fixant les conditions d'élection des sénateurs.

<sup>142</sup> L'intrusion du pouvoir central par la nomination du 1/3 des sénateurs est un signe limitant de l'autonomie des futures régions, d'autant plus que le fédéralisme est actuellement réclamé par certains Partis de l'opposition.

Aux termes de l'article 7 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême<sup>143 144</sup>, « la Chambre des Comptes contrôle et juge les comptes des comptables publics, déclare et apure les comptabilités de fait, prononce les condamnations à l'amende et statue souverainement en cassation sur les recours formés contre les jugements définitifs des juridictions inférieures des comptes ». L'article 2 de la même loi précise qu'il s'agit « des comptes ou des documents en tenant lieu des comptables publics ou de fait, (entre autres) des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics ». En effet, la Chambre des comptes comprend cinq sections. La première est chargée du contrôle des comptables publics ; la deuxième est chargée du contrôle et du jugement des comptes des comptables des établissements publics ; la troisième est chargée du contrôle des comptes des collectivités territoriales décentralisées ; la quatrième est chargée du contrôle et des jugements des comptes des entreprises du secteur public et parapublic ; la cinquième, enfin, est chargée des pourvois.

On peut regretter que ce contrôle a posteriori se limite aux comptables publics ou de fait, et ne s'étende pas à l'ensemble de la gestion de l'élu. Toutefois, il est certain que le contrôle juridictionnel, mieux que le contrôle purement administratif assure une meilleure garantie de l'impartialité de l'examen des comptes.

### **3. Le Conseil constitutionnel**

Créé par l'article 47 de la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, le Conseil constitutionnel statue souverainement, entre autres, sur les conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat, entre l'Etat et les régions, entre les régions (article 47, alinéa 1 in fine et article 30 de la loi n° 2004-4 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel<sup>145</sup>).

De prime abord, il convient de souligner la grande souplesse accordée par le constituant quant au mode de saisine de la Haute instance. Ainsi, s'agissant du règlement des conflits d'attributions entre institutions et selon l'article 31 de la loi précitée, « Le Conseil est saisi par le Président de la République, par le président de l'Assemblée nationale, le président du

---

<sup>143</sup> La création d'une chambre des comptes logée à la Cour suprême a été âprement discutée, notamment quant à la question de savoir quelle pourrait être le degré d'indépendance d'une telle juridiction dépendante du Procureur général de ladite Cour.

<sup>144</sup> Selon la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême, ladite Chambre n'est compétente que pour l'apurement des comptes des collectivités territoriales.

<sup>145</sup> J.O. de la République du Cameroun, n°8 du 1<sup>er</sup> mai 2004.

Sénat, un tiers de députés ou un tiers des sénateurs, et les présidents des exécutifs régionaux lorsque les intérêts de leur région sont en cause »<sup>146</sup>.

Enfin, de nombreux espoirs reposent sur la mise en place effective des régions nouvellement créées, car on peut s'attendre à ce que le Conseil constitutionnel, à l'instar de son homologue français, joue un rôle de premier plan dans la construction de l'édifice jurisprudentiel de la décentralisation territoriale au Cameroun.

**x x**

**x**

Le concept d'autonomie locale a subi une évolution contrastée. En France, où ce concept est à la base de la naissance des premières communes, il ne résiste cependant pas à l'édification de l'Etat unitaire symbolisé par ce que l'on appellera « Etat de droit »<sup>147</sup>. En Afrique noire francophone, et particulièrement au Cameroun, où les communautés traditionnelles préexistantes se sont vues imposer l'institution communale, l'idée d'autonomie locale est redoutée et désigne la négation de l'Etat unitaire. Mais comme toute liberté, l'autonomie locale va progressivement s'affirmer au gré du temps, et faire désormais partie intégrante de l'Etat de droit dans divers pays.

---

<sup>146</sup> Outre la grande différence par rapport au système français qui exclut les exécutifs régionaux des personnes susceptibles de saisir le Conseil constitutionnel, la décentralisation camerounaise semble donner un accent particulier à la protection des intérêts régionaux.

<sup>147</sup> Selon Kelsen, l'Etat et le Droit se confondent. Voir en ce sens, *Théorie pure du droit*, trad. fr. Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, p. 411 et s. Même s'il existe plusieurs autres interprétations de la notion d'« état de droit », notamment celles développées par Carré de Malberg d'une part, et Léon Duguit et Maurice Hauriou, d'autre part, il n'en demeure pas moins vrai, que l'état de droit traduit un ordre juridique régnant.

## Conclusion du chapitre 2

L'intrusion de la décentralisation territoriale au rang des normes fondamentales, et de surcroît son acceptation comme une relative autonomie des collectivités territoriales aux côtés de l'Etat doivent donc être analysées dans le sens d'une manière d'être contemporaine de certains Etats de type unitaire classique. En effet, la transformation de ces Etats en Etats unitaires « décentralisés » semble se réaliser au moyen d'une autonomie locale reconnue autant que possible dans une loi fondamentale. Ceci témoigne de la volonté des gouvernants de passer à un degré de décentralisation territoriale plus libéral que celui pratiqué jusqu'à la fin du 20<sup>e</sup> siècle.

Toutefois, si l'autonomie locale est un concept politique qui répond à l'air du temps, sa traduction juridique demeure malaisée face à une tradition bien ancrée du jacobinisme qui, fonde la centralisation administrative et l'unité de la source législative dans un certain nombre de pays. Il en résulte que la force du pouvoir normatif, dont se réclament les collectivités territoriales dans le cadre de leur autonomie locale, varie selon un savant dosage entre les nécessaires libertés locales et la préservation d'un Etat de droit conforme à l'histoire sociopolitique de chaque pays.

La France comme ses anciennes colonies d'Afrique noire francophone tentent de se forger un concept d'autonomie locale propre à leurs Etats unitaires fortement imprégnés d'un centralisme multiséculaire, face à de vives revendications sociales qui s'enrichissent chaque jour des expériences des régions autonomes à l'instar de l'Espagne ou de l'Italie.

## **Conclusion du titre préliminaire**

L'histoire des communes illustre que ces dernières naissent à la suite de la reconnaissance par le pouvoir dominant de l'autonomie des associations constituées. Mais lorsque survient le problème de la prise en compte par l'Etat des phénomènes de groupes, le concept d'autonomie locale connaît ses premières décrépitudes dans l'opinion politique et ne s'entend plus que comme soumission des collectivités infra étatiques à l'ordre de l'Etat régnant.

La construction de l'Etat unitaire classique, fondée sur le rationalisme et le jacobinisme, avait alors inspiré, en France comme dans les pays d'Afrique noire francophone, le modèle de centralisation administrative et d'uniformisation de la règle de droit. L'affermissement de ce modèle s'était réalisé au prix d'une intégration de la pluralité des groupes nationaux préexistants dans un même espace constitutionnel et politique.

La fin des années 1990 semble cependant marquer l'apogée du centralisme. Un peu partout ressurgissent de manière constante et répétée des îlots de revendications pour une plus grande autonomie des collectivités territoriales en tenant compte de leurs spécificités locales.

L'Etat unitaire décentralisé apparaît donc comme une nouvelle donne, une manière d'être contemporaine de l'Etat unitaire, qui inscrit désormais la décentralisation territoriale dans la Loi suprême. La décentralisation en question intègre elle-même le concept de l'autonomie des collectivités territoriales parmi les autres principes fondamentaux qui régissent l'action des collectivités territoriales décentralisées. Il reste cependant, que ni la définition ni le contenu de cette autonomie ne sont précisés.

**PREMIERE PARTIE**

**RECHERCHE SUR LES ELEMENTS DE DEFINITION DE  
L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DES  
COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES**



La littérature juridique montre que l'autonomie locale peut avoir plusieurs déclinaisons : elle peut être administrative et/ou financière, politique, etc. dans tous les cas, elle n'est plus un terme redouté. Son inscription dans les lois fondamentales de plusieurs pays laisse apparaître qu'elle est la résultante d'un savant dosage entre l'exigence d'un Etat fort et la protection des droits et libertés des entités humaines qui le compose, sur la base des spécificités de divers ordres : géographique, sociologique, culturel, historique ou économique. Elle est cependant source de nombreuses ambiguïtés qui méritent d'être éclaircies. En effet, on imagine mal l'inscription dans les constitutions d'un cadre de liberté locale, en l'occurrence l'autonomie locale, mais qui n'aurait aucun lien avec les autres principes de même nature, et déjà inscrits eux aussi dans ces mêmes Lois fondamentales. C'est donc tout naturellement, qu'une première recherche ira en direction des principes fondamentaux de la décentralisation territoriale (Titre 1).

On verra alors que l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées, qu'elle soit administrative et/ou financière, n'est ni la négation des autres principes fondamentaux de la décentralisation territoriale ni ne se confond à eux. Dans ces conditions, la nécessité d'isoler la notion d'autonomie administrative et financière s'avère indispensable pour s'essayer à une définition juridique de ce terme, éminemment, politique (Titre 2).

Titre 1 - La conciliation entre l'*autonomie* administrative et financière  
et les autres principes fondamentaux de la décentralisation territoriale.

Titre 2 – *La notion d'autonomie administrative et financière.*

## TITRE I

### LA CONCILIATION ENTRE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE ET LES AUTRES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE

La décentralisation territoriale repose sur un ensemble de principes fondamentaux qui fondent l'action des collectivités territoriales. Ces principes sont très souvent proclamés de façon distincte, dans une Loi fondamentale. La Constitution française, comme la plupart des Constitutions des pays d'Afrique noire d'expression française y consacrent spécialement un titre et plusieurs articles.

Pour de nombreux observateurs, ce qui est principalement affirmé par ces Lois fondamentales, c'est le principe de la libre administration des collectivités territoriales. La personnalité morale, l'autonomie (administrative et/ou financière) lorsqu'elle existe, découleraient de ce principe, qui lui-même découle de la décentralisation. On pourrait même dire que c'est la traduction juridique de la décentralisation.

Certes, la plupart des Constitutions bâties sur le modèle français proclament indifféremment d'une part, que « les collectivités territoriales s'administrent librement (...) » et d'autre part, que « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration (...) ». Preuve, s'il en était encore besoin, que le principe de la libre administration est bel et bien le noyau dur des éléments structurants des principes fondamentaux de toute décentralisation territoriale. Ce qui semble de toute évidence relever d'une question d'ordre sémantique.

Les Constitutions africaines paraissent plus précises à ce sujet, parce qu'elles citent expressément, tout en les distinguant, la personnalité morale, la libre administration par des conseils élus, et enfin, l'autonomie administrative et /ou financière.

Partant, il nous semble judicieux de nous en tenir à cette typologie constitutionnelle qui a l'avantage de s'attarder sur des expressions tantôt confuses, tantôt politiques, et qu'il revient au juriste d'explicitier.

Au demeurant, en matière constitutionnelle, une lecture « en raccourci » des textes ne nous semble pas s'accommoder à l'esprit du constituant ; c'est donc plutôt à une lecture littérale qu'il faudrait procéder pour déterminer si le constituant moderne, en proclamant l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales, a voulu désigner deux fois la même chose à l'égard des autres principes constitutionnels qui fondent le statut de la décentralisation territoriale.

Nous verrons alors que l'autonomie administrative et financière se distingue clairement de la personnalité morale de la collectivité territoriale, dont elle n'est qu'un des attributs (chapitre 1), et qu'elle se distingue également de la libre administration dont elle est une des composantes (chapitre 2).

Chapitre 1 – La conciliation entre l'*autonomie* administrative et financière  
et la personnalité morale de droit public.

Chapitre 2 – La conciliation entre l'*autonomie administrative et financière*  
et la libre administration des collectivités territoriales décentralisées.

## CHAPITRE I

### LA CONCILIATION ENTRE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE ET LA PERSONNALITE MORALE DE DROIT PUBLIC

Il peut paraître prétentieux d'entreprendre de grands développements sur la notion de personne morale, tant cette dernière a été longuement débattue par d'éminents juristes, au point de constituer avec la notion de service public les questions les plus controversées de la doctrine du 19<sup>e</sup> siècle. Mais on nous concédera volontiers d'emprunter l'héritage légué par la doctrine classique et aujourd'hui communément accepté par tous les auteurs, à savoir que la qualité de sujet de droit, l'aptitude à la vie juridique, réservée en principe et naturellement à la personne humaine, l'est également à la personne morale entendue comme « l'intérêt d'un groupe protégé au moyen de la puissance reconnue à une volonté de le représenter et de le défendre ». Nul n'ignore que cette définition aura été à la base de la célèbre formule de Marcel Waline qui présente la personnalité morale comme « un centre d'intérêts juridiquement protégés »<sup>148</sup>. Nous nous éloignons donc du débat qui opposa les défenseurs de la réalité à ceux de la fiction, pour ne considérer que les aspects relatifs au sujet de droit, c'est-à-dire l'aptitude du groupement humain considéré à accéder à la vie juridique car, comme le dit G. Vedel « il n'y avait ni réalité ni fiction mais une construction juridique qui prenait le parti de considérer tels groupements tels êtres individuels comme de centres d'imputation de droits et d'obligations »<sup>149</sup>.

La personnalité morale de droit public, ou plus précisément l'octroi de la personnalité juridique à une collectivité territoriale traduit sa reconnaissance, au plan juridique, en un centre d'imputation de droits et d'obligations, par référence aux termes chers à Kelsen pour qui, le sujet de droit n'est que le moyen d'une « opération d'attribution »<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> Marcel Waline, *Traité de droit administratif*, 8<sup>e</sup> éd., n°400.

<sup>149</sup> Georges Vedel, cité par Léon Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, t. I, 3<sup>e</sup> éd., 1932, p. 168.

<sup>150</sup> Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2<sup>e</sup> éd., Traduction C. Eisenmann, Dalloz, 1962, pp. 230-239.

Il ne s'agit point ici de rentrer dans la controverse née de la définition de la nature du sujet de droit dans les théories classiques. Ce qui importe, c'est de considérer simplement la capacité juridique<sup>151</sup> de la collectivité territoriale comme sujet de droit, de bénéficier des avantages spéciaux liés à sa nature d'organe public, notamment recevoir des libéralités, ester en justice, avoir un patrimoine propre, jouir d'une autonomie administrative et financière, etc.

L'une des caractéristiques majeures de la collectivité territoriale est d'être une personne morale de droit public. La personnalité morale de droit public, souvent explicitement proclamée dans les textes fondateurs, est donc la traduction de l'individualisation de la collectivité territoriale par rapport à l'Etat organe créateur. Par la personnification, l'Etat décentralisé crée une collectivité territoriale autonome.

« Autonomie », l'expression est lâchée ; l'autonomie des collectivités territoriales. On sait combien l'idée d'autonomie ou de pouvoirs indépendants attribuée aux autorités non centrales gouverna la pensée de Charles Eisenmann dans sa théorie générale de Centralisation – Décentralisation<sup>152</sup>.

L'autonomie des collectivités territoriales ou des organes non centraux fonderait donc la décentralisation territoriale et coïnciderait ainsi avec la personnification de l'organe décentralisé. Autrement dit, il existerait une synonymie entre autonomie et personnalité morale des collectivités territoriales.

La collectivité territoriale, personne morale autonome, semble ne souffrir d'aucune ambiguïté conceptuelle. Pourtant – et c'est ce que nous démontrerons – l'autonomie, capacité juridique pour un organe qui en bénéficie d'émettre ses propres normes selon son étymologie grecque, qu'elle soit administrative, financière ou encore administrative et financière, se distingue fondamentalement de la personnalité morale dont elle n'est qu'un des attributs. Ainsi lorsque le législateur utilise dans un texte constitutionnel ou de portée légale l'expression « personnalité morale » généralement suivie de celle d' « autonomie » avec ou sans qualificatif, il ne s'agit point d'une répétition des principes énoncés, mais plutôt d'une précision tendant à considérer la personne juridique nouvellement créée dans sa plénitude.

---

<sup>151</sup> Maurice Hauriou distingue la personnalité morale de la personnalité juridique. Voir, André Hauriou et Jacques Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 7<sup>e</sup> éd. Montchrétien, p. 129.

<sup>152</sup> Charles Eisenmann, *Centralisation et Décentralisation*, esquisse d'une théorie générale, op. cit., p. 197.

Notre démonstration s'articulera autour de deux points. Le premier exposera la similitude apparente entre les expressions autonomie et personnalité morale comme la résultante d'une confusion issue de la lecture trop littérale d'une partie de la doctrine (section 1), tandis que le second nous confirmera que l'autonomie administrative et financière est un des attributs de la personnalité juridique (section 2).

Section 1 – Autonomie et personnalité morale, une similitude apparente.

Section 2 – *L'autonomie administrative et financière, un attribut de la*  
Personnalité morale.

## **SECTION 1**

### **AUTONOMIE ET PERSONNALITE MORALE, UNE SIMILITUDE APPARENTE**

C'est autour des auteurs qui traitent de la décentralisation qu'il convient de se rapprocher pour rendre compte de la confusion selon laquelle l'autonomie de la collectivité territoriale s'assimilerait à sa personnalité juridique (§1). Une telle proposition, si elle était vraie, constituerait alors un pléonasme juridique, surtout lorsque les expressions en cause émanent des textes constitutionnels comme c'est actuellement le cas. Nous verrons, fort heureusement qu'il n'existe pas de redondance dans ces énoncés constitutionnels (§2).

#### **§1. Examen des thèses entretenant la confusion entre autonomie et personnalité morale des collectivités territoriales**

De façon générale, la décentralisation s'analyse par rapport à l'Etat. Elle est présentée comme une sorte d'autonomie des organes dits non centraux par rapport à l'Etat (A), et la personnalité de ces organes est la traduction juridique de leur autonomie (B). Personnalité et autonomie semblent donc être deux notions intimement liées. Il n'est d'ailleurs pas rare de trouver dans la foisonnante littérature consacrée à la décentralisation des termes tels que personnalité morale autonome, personnalité propre, bref, toute une série de termes qui ne permettent pas à première vue de trouver une frontière entre l'autonomie et la personnalité morale.

##### **A. L'autonomie face à la personnalité morale**

Les confusions qui entourent les expressions autonomie d'une part, et personnalité morale, d'autre part, naissent de l'utilisation dont elles ont été l'objet (dans la doctrine) lors de la définition de la décentralisation. Une synonymie naturelle semble, en effet, exister entre la personnalité juridique de l'organe décentralisée qui est « une (forme de) stylisation de la personne morale » de l'Etat et l'autonomie de l'organe décentralisé qui, est la marque d'une relative indépendance d'un groupement humain considéré par rapport à l'Etat.

La doctrine juridique classique définit la décentralisation comme un aménagement administratif de l'Etat, unique détenteur de la souveraineté nationale, qui confère à des organes dits autonomes des fonctions spécifiques. Le fondement de l'autonomie locale semble

résider dans la notion de division du travail, laquelle se manifeste par la personnification de l'organe démembré de l'Etat. Maurice Hauriou parle de la décentralisation comme « une manière d'être de l'Etat relative à l'administration locale et à l'administration des intérêts spéciaux »<sup>153</sup>, et Roland Drago reprenant la terminologie d'Hauriou précise que « si la personnalité morale de l'Etat est unique, elle est néanmoins fractionnée en plusieurs personnalités juridiques... »<sup>154</sup>, autonomes dirions nous, pour rester dans la logique cet auteur.

De l'abondante littérature consacrée à la décentralisation, le lecteur non averti éprouve quelques difficultés à dissocier clairement les expressions autonomie des organes non centraux et celles de personnalité juridique de ces organes. Toutes ces expressions sont souvent panachées et concourent indifféremment à la définition de la décentralisation.

Dans la théorie juridique classique, on oppose la décentralisation à la centralisation administrative. La décentralisation exprime la négation du centre et se définit de ce fait comme un mode d'organisation du territoire par lequel l'Etat confie à des agents autonomes, vis à vis de lui, la gestion des services publics. C'est donc au départ, essentiellement d'une autonomie organique qu'il s'agit, quelle que soit la forme de décentralisation, territoriale ou par service. Dans cette optique, l'octroi à des autorités locales d'une parcelle de pouvoir de gestion est perçu comme une liberté inhérente à leur nature de groupement humain naturel antérieur à l'Etat, mais dont l'Etat reconnaît des droits par le biais de leurs représentants. Le concept d'autonomie est par conséquent, dans un premier temps, très étroitement lié à la décentralisation territoriale ou par service. Hauriou y voit des « centres d'administration autonomes »<sup>155</sup>. Berthelemy<sup>156</sup>, Roger Bonnard<sup>157</sup>, et tout un courant d'auteurs « construisent leur théorie de la décentralisation sur la base d'une analyse plus concrète de la notion d'autonomie »<sup>158</sup>, alors que M. Waline en fait une question d' « autonomie à base régionale ou syndicale »<sup>159</sup>.

---

<sup>153</sup> Maurice Hauriou, cité par J.-C. Nemery in « De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire », BDP, Tome CXLI, Paris, LGDJ, p. 23.

<sup>154</sup> Roland Drago, « Préface » in Bertrand Delcros, L'unité de la personnalité juridique de l'Etat, Thèse 1976, BDP, Tome 122, Paris, LGDJ, p. 2.

<sup>155</sup> Hauriou, Précis de droit public, 12<sup>e</sup> éd., p. 84.

<sup>156</sup> Berthelemy, Traité élémentaire de droit administratif, p. 112.

<sup>157</sup> R. Bonnard, Précis, éd. 1935, p. 267 et s.

<sup>158</sup> Les termes sont de Spyridon Flogaitis, in « La Notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Thèse Paris, 1979, avant propos Giannini, préf. Rivero, p. 24 et s. L'auteur cite successivement G. Scelle, J. Dabin, Ch. Durand, et G. Burdeau.

<sup>159</sup> M. Waline, éd. 1946, p. 174.



Plus proche de nous, Jean Rivero et Jean Waline écrivent que « la décentralisation n'apparaît qu'au moment où les organes chargés des affaires locales émanent de la collectivité, non de l'Etat, et possèdent à l'égard de celui-ci une certaine autonomie »<sup>160</sup>. Le Doyen Vedel, pour qui les affaires locales tiennent une place importante dans les conditions de la décentralisation, la définit par l'existence autonome des intérêts moins larges que ceux de l'Etat<sup>161</sup>.

La personnalité morale de l'organe décentralisé n'est que très rarement évoquée dans la quête d'une définition de la décentralisation. La question gagne probablement son importance dans la doctrine pour des raisons de pure clarification conceptuelle. Une bonne illustration de ces propos nous est offerte par M. Chapus pour qui, l'autonomie des autorités décentralisées par rapport à l'Etat suffisait à caractériser la décentralisation. La nécessité de distinguer la décentralisation des collectivités territoriales de celle des institutions spécialisées et d'étudier le pouvoir de tutelle qui lui est intimement lié allait conduire à tenir compte d'autres conditions de son accomplissement. Intégrant donc la personnalité juridique de l'institution décentralisée au rang de ces conditions, l'auteur exprime cette personnification par le fait « que les affaires dont le règlement appartient à l'autorité décentralisée soient les propres affaires d'une institutions personnalisée, distincte par là même de l'Etat »<sup>162</sup>.

Pour M. de Laubadère, « l'idée d'une certaine autonomie locale est à la base de la décentralisation. Pour qu'une collectivité locale puisse être considérée comme gérant ses propres affaires et ainsi dotée d'autonomie, il faut qu'elle ait une personnalité propre..., ses organes à elle, que ces organes, sans être indépendants du pouvoir central, ne soient pas soumis de la part de celui-ci à un contrôle trop étroit... »<sup>163</sup>.

En somme, la plupart des auteurs opèrent désormais une jonction entre « autonomie et personnalité morale » pour qualifier la décentralisation, et la formulation est constante dans la doctrine moderne. L'une des meilleures illustrations est donnée par M. Baguenard lorsqu'il reprend à son compte le constat établi par R. Maspétiol et P. Laroque dès 1930 sur l'ensemble de la doctrine et de la jurisprudence : « la décentralisation implique le principe d'autonomie

---

<sup>160</sup> Jean Rivero, Jean Waline, Précis de droit administratif, Coll. Droit public, science politique, 18<sup>e</sup> éd., Dalloz, p. 311. Pour ces auteurs, la décentralisation présuppose deux conditions nécessaires mais non suffisantes, à savoir : la reconnaissance d'une catégorie d'affaires locales, et l'octroi, aux collectivités, de la personnalité juridique. L'autonomie des organes décentralisés est par contre la condition suffisante requise pour qu'il y ait décentralisation.

<sup>161</sup> G. Vedel, Droit administratif, P.U.F., éd., 1976, p. 640.

<sup>162</sup> René Chapus, Droit administratif, Tome I, 8<sup>e</sup> éd., Montchrestien, p. 343 et s.

<sup>163</sup> André de Laubadère, Traité de droit administratif, Tome I, 9<sup>e</sup> éd. par J.-C. Venezia, Yves Gaudemet, LGDJ, p. 92.

des personnes morales »<sup>164</sup>. La personnalité morale de la collectivité décentralisée est alors généralement exposée comme la traduction juridique de son autonomie.

## **B. La personnalité juridique, traduction de l'autonomie des organes décentralisés**

La philosophie générale qui sous-tend la doctrine classique et moderne de la décentralisation s'articule donc autour de l'existence d'organes infra étatiques autonomes dont la personnalité juridique concrétise l'autonomie. Autrement dit, personnalité juridique et autonomie sont des conditions indissociables. L'existence de l'un sans l'autre invaliderait la notion même de décentralisation. C'est, croyons-nous, l'idée qu'exprime François Labie lorsqu'il écrit que « l'autonomie juridique est assurée par la personnalité morale qui est reconnue (aux) collectivités. Elle fait d'elles des sujets de droits distincts de l'Etat, dotées d'affaires qui leur soient propres, gérées par des organes propres exprimant à cette occasion une volonté juridiquement autonome »<sup>165</sup>.

Un tel exemple pourrait abondamment être multiplié. Il révèle dans tous les cas, l'apparente confusion entretenue par la doctrine entre les expressions autonomie et personnalité juridique, au point où, les deux termes pourraient, sans conséquence se substituer l'un à l'autre.

L'idée d'autonomie, étroitement liée à celle de décentralisation territoriale ou par service, selon J.-C. Maitrot, l'est également à la notion de personnalité morale. Suivant son étude sur les aspects financiers de l'autonomie en droit public, l'auteur soutient « que la personnalité morale implique l'autonomie financière, l'autonomie financière suppose la personnalité morale »<sup>166</sup>. Mais la démonstration ne semble pas aisée. Il prend pour point de départ des exemples fort illustratifs de la négation même de ses propositions, et tente en vain d'expliquer qu'il s'agit dans ces cas tantôt d'une « anomalie » tantôt d'une « curiosité », tantôt enfin d'une « aberration ». L'anomalie, la curiosité et l'aberration seraient donc des faits imputables à l'Etat, organe créateur. Cette hypothèse nous semble indiscutablement insoutenable. Prétendre qu'un organe pourvu de la personnalité juridique et non pourvu d'une autonomie (et

---

<sup>164</sup> Baguenard, *La Décentralisation Territoriale*, Coll. QSJ, N° 1879, PUF, éd. 1980, p. 17 ; Voir aussi, Maspétiol et Laroque, « la tutelle administrative », citée par Flogaïtis, op. cit., p. 266.

<sup>165</sup> François Labie, *Finances locales* (cours), Dalloz, série droit public – science politique, 1985, p. 5.

<sup>166</sup> J.-C. Maitrot, *Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse Paris, 1972, pp. 152–157.

inversement) constitue une anomalie, c'est méconnaître l'essence même du pouvoir créateur de l'Etat d'une part, et situer l'organe créé au même rang que son créateur d'autre part<sup>167</sup>.

Enfin, le fait de poser que l'autonomie (financière) suppose la personnalité morale suffit à conclure que cette dernière n'est aucunement liée à l'autonomie (financière)<sup>168</sup>. Alors que l'auteur emploie un terme impératif – implique – dans le premier volet de sa proposition, il se résout cependant à un terme plus approximatif – suppose – dans la seconde.

## **§2. Le sens des expressions autonomie administrative et financière et personnalité morale dans les textes institutifs**

Dans certains cas, les textes instituant la collectivité territoriale ne mentionnent pas expressément sa personnalité morale. Ce constat vaut également pour l'établissement public. Par contre, une référence systématique est faite à l'autonomie (administrative, financière, économique, politique, etc.). La doctrine admet unanimement que la personnalité morale, dans ce cas, doit être déduite soit de la notion de collectivité territoriale, soit de celle d'autonomie. En effet, on imagine mal qu'une collectivité territoriale puisse gérer un patrimoine et exercer des compétences locales sans avoir l'autonomie juridique.

Il est cependant remarquable que les auteurs qui ont le plus souvent extirpé la notion de personnalité morale de celle d'autonomie, l'ont fait par référence aux études relatives à l'autonomie financière des institutions publiques. Autrement dit, les considérations d'ordre purement patrimonial et budgétaire ont conduit à déduire la personnalité morale de ceux qui en bénéficiaient. Et lorsque les textes institutifs précisent de plus en plus la nature de l'autonomie notamment administrative, politique, économique..., il se produit comme une sorte de concurrence entre diverses formes d'autonomie, preuve aussi s'il en était besoin que la seule autonomie financière ne saurait valider l'idée d'une coïncidence entre la personnalité et l'autonomie.

De fait, l'équivalence de la notion d'autonomie et de celle de personnalité morale est loin d'être acceptée en droit administratif, du fait, croyons-nous, de la persistance des cas où les

---

<sup>167</sup> Seul l'Etat ou tout autre organe créateur peut souverainement décider d'octroyer ou non l'autonomie financière à l'organe public créé. L'organe créateur jouit donc d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet, par ailleurs, de moduler l'autonomie en question lorsqu'il l'accorde.

<sup>168</sup> Dans sa thèse consacrée à l'autonomie financière des services publics, Thèse, Paris, 1930, p. 30 et s., M. Debray démontre que "la personnalité morale n'est aucunement liée à l'autonomie financière", idée que récuse fortement J.-C. Maitrot, op.cit., p. 152, pour qui, ce dernier confondrait "autonomie financière et individualité financière".

deux notions ne vont pas de pair, mais aussi de l'impossibilité d'enfermer l'autonomie financière dans une signification ferme.

Une analyse des diverses formes d'autonomie (A) nous permettra d'établir que même lorsqu'elle accompagne la personnalité morale, sa signification est instable (B) et dépend en grande partie de la volonté de son fondateur.

### **A. Les formes d'autonomie**

Toute personne morale de droit public est par définition autonome. L'autonomie ici, s'analyse dans le rapport de relative indépendance qui existe entre l'organe personnalisé et l'organe fondateur qu'est l'Etat. Mais au-delà d'une telle vision pure, on constate que les textes institutifs accompagnent souvent la personnalité morale de l'autonomie (surtout financière), permettant ainsi à une partie de la doctrine de conclure à l'indissociabilité des deux termes.

Pour J.-C. Maitrot, « qu'il s'agisse de décentralisation territoriale ou de décentralisation technique, la personne morale dont l'originalité par rapport à l'Etat a été reconnue, et qui a été érigée en sujet de droit, doit pour vivre sa vie administrative disposer de moyens humains et matériels, et pour cela dépenser, ce qui appelle en contrepartie la disposition de l'autonomie financière »<sup>169</sup>. Georges Vedel y voit la nécessaire liaison « puisque la possession d'un patrimoine propre suppose l'existence d'un budget et d'une comptabilité propre »<sup>170</sup>.

Ce courant d'auteurs – qui défendent la thèse patrimoniale – met un accent particulier sur le patrimoine de l'organisme public considéré. Ils se heurtent quelque peu à un autre courant – celui de la thèse budgétaire – pour qui l'autonomie financière repose avant tout sur l'idée que l'organisme personnifié doit disposer d'un propre budget, distinct de celui de l'organe créateur, afin de maîtriser ses recettes et ses dépenses. Ainsi, la quête à la signification de l'autonomie financière et à son couplage permanent avec la personnalité morale de droit public a donné naissance à une diversité de définitions, les unes plus extensives que les autres. Pourtant, il suffisait de considérer l'autonomie financière comme un moyen d'accomplissement de la personnalité, et de conclure à son indépendance. Rien, en effet, n'explique que les textes constitutionnels ou législatifs puissent se livrer à une sorte de

---

<sup>169</sup> J.- C. Maitrot, op. cit., p. 152.

<sup>170</sup> G. Vedel, Traité de droit administratif, op. cit., p. 735.

redondance expressive, sauf à les considérer comme de simples écrits non chargés de résonances.

Bien plus, l'autonomie financière, expression la plus répandue aux côtés de la personnalité morale, perd de plus en plus son monopole de couple. En effet, il n'est plus rare de trouver à la suite de la personnalité morale des locutions telles que l'autonomie administrative, l'autonomie patrimoniale, l'autonomie culturelle et sociale,<sup>171</sup> etc. C'est dire combien la notion d'autonomie peut être affectée de diverses variantes qui soulignent l'expression d'une volonté politique de doter certains organismes publics d'une liberté d'action dans des domaines bien précis.

L'autonomie avec ou sans qualificatif ne saurait donc être analysée autrement qu' « une mesure d'ordre intérieur, un mécanisme administratif »<sup>172</sup>, susceptible de varier d'une matière à une autre, selon les désirs des pouvoirs publics. On doit donc conclure à une indépendance de la notion d'autonomie à l'égard de la personnalité morale, d'autant que l'Etat n'hésite pas à conférer à des organismes publics la personnalité morale sans autonomie et vice-versa. Bien plus, l'autonomie, lorsqu'elle accompagne la personnalité morale, se mesure plus qu'elle ne se définit.

## **B. De la variabilité de l'autonomie financière et administrative**

De façon générale, c'est dans le cadre national que les auteurs<sup>173</sup> mettent en exergue des exemples de services publics personnalisés, mais dépourvus d'autonomie, et inversement des services non personnalisés de l'Etat, mais pourvus d'autonomie (très souvent financière).

Dans la sphère de la décentralisation territoriale, l'octroi de la personnalité à une collectivité se double presque toujours d'une autonomie minimale comme le témoigne la tendance constitutionnelle actuelle. Mais quelle que soit la forme de l'autonomie citée, administrative et/ou financière, politique, culturelle et sociale etc., son étendue demeure fonction de la volonté de ses fondateurs.

---

<sup>171</sup> L'expression est de L. Trotabas, Encyclopédie Dalloz, Personnalité morale.

<sup>172</sup> Nous n'avons pas trouvé de telles expressions à propos des autonomies généralement octroyées aux Etablissements publics. A l'exception de l'autonomie financière, et rarement celle administrative, toutes les autres variantes de l'autonomie émanent des textes constitutionnels cités infra.

<sup>173</sup> En ce sens, voir, J.- C. Debray, L'autonomie financière des services publics, op.cit., p. 31 et s ; J.-C. Maitrot, Thèse Paris précitée, pp. 152 à 158.

Dans la thèse qu'il consacre à "la notion de personne publique en droit administratif", Jean Bernard Auby<sup>174</sup> parvient à regrouper, de manière fort intéressante, les différentes acceptions – trois au total - que recouvre la notion d'autonomie. Il remarque au passage que « selon les périodes, les textes et les auteurs, la notion d'autonomie reçoit une signification fort variable », d'où l'impossibilité « de considérer l'une de ces trois acceptions comme absolument supérieure aux autres »<sup>175</sup>.

Le premier axe, selon l'auteur, a trait à l'étymologie même du mot, c'est-à-dire la faculté pour une institution de fixer ses propres règles. Dans cette hypothèse, il s'agira généralement des règles relatives à l'organisation de l'organe autonome (personnel, services, compétences), telles qu'elles furent défendues par carré de Malberg<sup>176</sup>.

Le second axe, très présent dans les analyses de la décentralisation, a trait à l'indépendance des organes et s'assimile à la « libre administration ». Ici, l'accent est mis sur la capacité de l'organe autonome de fonctionner librement par le biais de ses représentants (libres), sans être soumis au contrôle strict d'une autorité supérieure. Nous y voyons une similitude avec la théorie soutenue par C. Eisenmann<sup>177</sup>.

Enfin, le troisième axe recouvre ce que l'on peut appeler les « aspects financiers de l'autonomie » ou encore « l'autonomie de gestion ». Il procède de l'idée que l'organe autonome doit disposer de son budget propre, des ressources propres en quantité suffisante, etc. Cette dernière version, nous l'avons vue, a été largement soutenue par les auteurs<sup>178</sup>.

**x x**

**x**

---

<sup>174</sup> J.-B. Auby, La notion de personne publique en droit administratif, Thèse dactylographiée, Paris 1979, p. 226.

<sup>175</sup> Ibid., p. 227.

<sup>176</sup> Ibid. L'auteur renvoie à C. de Malberg dans sa « contribution à la théorie générale de l'Etat », Sirey, 1920, Tome I, pp. 185 et s.

<sup>177</sup> Charles Eisenmann, Centralisation et Décentralisation, op. cit., pp. 192-197.

<sup>178</sup> Voir en ce sens, P. Lalumière, Les finances publiques, A. Colin, 1976, p. 153 ; J.-C. Maitrot, Thèse Paris, op. cit., p. 120 ; François Labie, Cours de Finances publiques, op. cit., p. 7 et s. ; L. Constant, Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives, Thèse Bordeaux, 1964, p. 126 ; René Connois, La notion d'établissement public en droit administratif français, 1959, p. 115.

L'autonomie locale et la personnalité morale ne se confondent pas. La personnalité morale est un concept juridique par lequel l'Etat individualise une entité plurielle et abstraite, distincte de l'Etat, aux fins de lui permettre d'être sujet de droit, ou encore d'accéder au commerce juridique, disait le Doyen Hauriou.

La fonction de l'autonomie administrative et financière instituée dans les textes constitutionnels n'est plus de distinguer la collectivité territoriale décentralisée de son organe fondateur – puisqu'elle est déjà dotée de la personnalité morale – mais de désigner une pseudo liberté locale régissant leurs rapports. Enfin, l'autonomie procède de la personnalité morale dont elle constitue en principe, un des attributs.

## SECTION 2

### L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE, UN ATTRIBUT DE LA PERSONNALITÉ MORALE

La pensée juridique imprégnée du libéralisme triomphant de 1789 introduit l'idée que seul l'être humain est un sujet de droit. Cette conception purement individualiste n'a pu cependant résister à l'utilité et à la réalité du phénomène associatif qui engendra la révolution industrielle. On sait par exemple, combien Alexis de Tocqueville s'érigea en meilleur apôtre des réalités collectives à l'issue de ses nombreuses pérégrinations aux Etats-Unis d'Amérique<sup>179</sup>.

Malgré les vives contestations dont la personnalité morale fut l'objet, une conception extensive de la notion de sujet de droit, au profit non plus seulement de la personne physique, mais aussi de tout groupement constitué, s'imposa unanimement à une grande partie de la doctrine dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle.

Appliqué à la décentralisation territoriale, l'octroi de la personnalité à un groupement traduit pour l'Etat la ferme volonté de lui procurer certains privilèges. Si l'autonomie administrative et financière figure en bon rang comme le privilège ou l'attribut fondamental de ceux concédés au nouveau sujet de droit, elle ne constitue cependant pas un acquis, le droit administratif s'accommodant mal à l'idée d'une compétence attributive qui ne soit formellement exprimée par un texte.

L'ensemble des attributs de la collectivité - sujet de droit - doit donc émaner de la volonté expresse de l'organe fondateur. Concrètement, le processus d'attribution des privilèges émanant de l'administration dépend au préalable de sa reconnaissance à l'égard de la collectivité concernée, de la qualité de personne morale - sujet de droit.

La notion de sujet de droit tient donc une place importante dans le processus d'attribution. En ce sens, elle est la raison d'être de la personnification du groupement ; elle constitue la phase pré - juridique qui conditionne l'acte de capacité (ou de compétence) juridique, entendue comme l'ensemble des droits et obligations dont pourra bénéficier l'organe décentralisé.

---

<sup>179</sup> Cf. De la démocratie en Amérique, op. cit., passim.



Le débat « fiction – réalité », qui a envahi l'ensemble de la doctrine classique sur la question de l'origine de la personne morale, n'a pas suffisamment mis en relief l'importance de la notion de personne morale - sujet de droit - en droit administratif (§1). Nous ne saurons donc en faire autant en éludant la question. En effet, c'est la qualité du nouveau sujet de droit-personne morale qui garantit la jouissance de certaines prérogatives dont l'autonomie administrative et financière semble figurer en bon rang. Nous rechercherons donc la place de l'autonomie administrative et financière dans la masse des compétences attributives d'une collectivité territoriale (§2).

### **§ 1. La Notion de sujet de droit**

L'ambition ici n'est pas de reprendre toute la consistance des divers courants doctrinaux qui ont sous-tendu le débat « fiction – réalité » de la personnalité des entités collectives. Toutefois, nous conviendrons avec Florian Linditch, qu'il n'est pas possible de gommer d'un trait tous ces thèmes, car « chacune d'elles (contient) certes ses marques (généralement dues à la confusion, fréquente au début du siècle, des plans sociologiques et juridiques), mais aussi son originalité profonde et sa contribution à la compréhension actuelle de la notion »<sup>180</sup>. C'est donc des acquis que nous relèverons les articulations les plus importantes quant à la compréhension du concept de personne morale – sujet de droit (A), pour en extraire la notion de capacité / compétence juridique (B) qui, constitue, avons-nous dit, sa raison d'être.

#### **A. Les Articulations de la notion de personne morale - sujet de droit**

C'est en des termes clairs que Léon Michoud en 1906 résume la pensée dominante du droit romain sur le fondement du sujet de droit. « L'homme seul étant une personne réelle, dit-il, ou ne peut expliquer que par une fiction juridique l'idée de personnalité appliquée à d'autres choses qu'à des êtres humains. Le législateur suppose, en vue d'un intérêt général, une personne fictive qu'il traite partiellement comme si elle était réelle »<sup>181</sup>.

Cette conception dite « théorie de la fiction » a dominé le 19<sup>e</sup> siècle. Sa paternité semble être attribuée à l'Allemand R. Von Savigny<sup>182</sup> qui reprend à son compte le procédé de recours à la « fiction », largement répandu chez les juristes anciens, pour désigner des phénomènes

---

<sup>180</sup> Florian Linditch, Recherche sur la personnalité morale en droit administratif, Préface Jean-Arnaud Mazères, Thèse, BDP, Tome 176, p. 11.

<sup>181</sup> Léon Michoud, op. cit., p. 17.

<sup>182</sup> Cf. J.-B. Auby, op. cit., p. 12. L'auteur cite par ailleurs l'ouvrage de R. Clemens, Personnalité morale et personnalité juridique, Sirey, 1935, p. 15.

difficilement compréhensibles par le raisonnement purement juridique. Ainsi par exemple, c'est par une pure fiction que l'on assimile le groupement d'individus à un être humain, afin de lui attacher la qualité de sujet de droit.

On sait alors comment Léon Michoud s'évertuera à ébranler cette conception restrictive et individualiste du sujet de droit pour en faire une réalité à l'égard des groupements collectifs. L'œuvre n'est pas facile à une époque où les pouvoirs publics, hostiles aux corps constitués, entendent maîtriser les régimes de constitution et d'autorisation des groupements. Elle requiert la contribution d'éminents juristes, notamment : R. Saleilles, M. Hauriou, Jean Dabin, M. Waline et Rivero.

Tous ces auteurs soutiennent la théorie de la réalité des groupements, d'où l'origine de son appellation : théorie de la réalité. Ils proposent – certes de manière variable – une définition extensive de la notion de sujet de droit susceptible d'englober aussi bien la seule personne humaine que le groupement des personnes. Ils fondent leur raisonnement sur le fait que la théorie de la fiction, en faisant dépendre le phénomène associatif de la volonté des pouvoirs publics, occulte la réalité sociale qui se situe antérieurement et en dehors de ces pouvoirs.

En somme les théories de la personne morale, exception faite de la variante minoritaire dite « théorie négatrice »<sup>183</sup>, ont une constante, c'est la notion de sujet de droit. Cette dernière ne nous semble cependant pas avoir été suffisamment relevée par la doctrine. Très souvent voilée par la teneur et la complexité des débats autour de la personnalité morale des groupements, la notion de sujet de droit, pourtant maillon central de toute la controverse qui divise les juristes du 19<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle, s'est vue accorder une place subsidiaire dans les écrits des auteurs. Pourtant, ce qui est en cause tout au long du débat « fiction – réalité » de la personnalité morale du groupement est moins la qualité de sujet de droit que la dévolution de cette qualité. La nuance est pertinente.

En d'autres termes, l'équation personne physique égale sujet de droit et groupement égal sujet de droit n'est pas en soi totalement rejetée. Une donnée reste présente, c'est celle de sujet de droit. Elle est admise pour le groupement personne – morale, à la condition d'une volonté expresse du législateur, alors que cette dernière disparaît dans le cas de la personne physique

---

<sup>183</sup> La théorie négatrice comporte en elle-même plusieurs courants de pensée. Pour l'essentiel, sa doctrine repose sur la négation de la personne morale dont il convient de débarrasser le droit. Selon cette théorie, la personne morale n'est ni réelle ni fictive. Il est par conséquent vain de lui rechercher une quelconque personnalité juridique, seul apanage de la personne physique. Cette théorie a été défendue par de nombreux auteurs, notamment Duguin, Gaston Jeze, Planiol et Berthelemy.

dotée naturellement d'une volonté autonome lui permettant d'accéder directement à la qualité de sujet de droit.

L'ensemble de la théorie de la réalité, soutenue par une démonstration originale du Doyen Hauriou, s'efforça précisément d'anéantir la condition posée par les thèses de la fiction, afin de faire coïncider la notion de personne morale à celle de sujet de droit<sup>184</sup>. On sait par ailleurs, que de vives critiques s'élevèrent contre cette approche de la réalité, accusant son auteur d'avoir, au cours sa démonstration, entaché la science du droit des paramètres métaphysico sociaux, dont elle n'avait nullement besoin.

Mais au-delà de toutes ces considérations, le véritable enjeu était de déterminer si oui ou non, un groupement pouvait bénéficier de la qualité de sujet de droit. De la nature de cette qualité, allait dépendre de façon inéluctable les effets généralement rattachés à tout sujet de droit (personne physique ou personne morale) et désignés sous le générique de « capacité juridique ».

## **B. La qualité de sujet de droit implique la capacité juridique**

Nous venons de situer l'importance de la compréhension de la notion de sujet de droit comme préalable nécessaire au bénéfice par un groupement, ou une collectivité territoriale dans le cas précis de certains effets juridiques. Il nous semble à présent utile de dégager une définition du sujet de droit à travers les diverses conceptions dont elle fut l'objet dans la doctrine classique (1), avant de préciser sa conséquence immédiate, à savoir, la capacité juridique (2).

### **1. La définition du sujet de droit- personne morale**

La construction de la notion de sujet de droit n'a pas échappé à l'intrusion d'éléments extérieurs au droit tendant à expliquer comment un groupe d'individus pouvait être doué de volonté.

---

<sup>184</sup> Nous pensons à la célèbre théorie de l'Institution développée par le Doyen Hauriou.

De ce point de vue partagé par une grande partie de la doctrine, l'œuvre de Michoud reste incontestablement une référence de base. Pour cet auteur, la somme des volontés individuelles des membres d'un groupement forme une volonté collective<sup>185</sup> d'organisation distincte de celle de chacun de ses membres pris isolément. Ainsi se crée un centre d'intérêt collectif et permanent que le droit à l'obligation de protéger.

Toutefois, la reconnaissance du sujet de droit exige, cumulativement, l'existence d'un lien direct entre les divers intérêts considérés, qui traduisent leur ferme volonté autonome de s'exprimer<sup>186</sup>. L'exemple des intérêts locaux<sup>187</sup> de la commune est une parfaite illustration de la thèse de l'intérêt – volonté encore présente dans la doctrine contemporaine de la définition du sujet de droit : « un centre d'intérêt juridiquement protégé »<sup>188</sup>.

N'est pas moins une référence, toujours dans la construction de la notion de « sujet de droit – personne morale », l'œuvre laissée par le Doyen Hauriou sur la théorie de l'« Institution ». Hauriou pense que la thèse de l'intérêt – volonté ne reflète pas suffisamment le mode d'organisation des personnes morales dans la société. Ainsi part-il de l'idée que le groupement, comme l'Etat, est « un organisme social structuré » dans lequel les individus conçoivent « l'idée d'entreprise et les moyens de mise en œuvre pour la réaliser ». Dès lors se produit un échange de consentements et de volontés dans le cadre du droit existant. Le corps social ainsi constitué forme ce que l'auteur désigne par le terme « Institution »<sup>189</sup>.

La personnalité de l'Institution émane donc de l'étape ultime de la réalisation d'une œuvre ou d'une idée d'entreprise dans un milieu social et selon un ensemble de règles statutaires et disciplinaires complexes. En d'autres termes, ce n'est pas dans la réalité, de la volonté collective qu'il faut rechercher la personnalité juridique de la personne morale, mais plutôt dans la réalité de « l'Institution » objective<sup>190</sup>. A ce propos, Hauriou lui-même définit l'Institution comme « une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de

---

<sup>185</sup> Léon Michoud, op. cit., p. 107.

<sup>186</sup> Ibid., p. 112.

<sup>187</sup> Ibid., p. 117 et p. 173 et s.

<sup>188</sup> M. Waline, Traité de droit administratif, op.cit., n° 400 et s ; Vedel, Droit administratif, P.U.F, Thémis, 1976, p. 634 ; Rivero, D.A., Dalloz, 9<sup>e</sup> éd., p. 41.

<sup>189</sup> Sur la théorie de l'institution et de la fondation, V. André Hauriou et Jean Gicquel, Droit Constitutionnel et Institution Politiques, 7<sup>e</sup> éd., Editions Montchrestien, p. 126 et s ; Voir aussi, « La cité moderne et les transformations du droit », in Cahiers de la nouvelle journée, 1925.

<sup>190</sup> L'expression est de Saleilles, cité par J.-B. Auby, op. cit., p. 21.

l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures »<sup>191</sup>.

Ainsi donc, le groupement, doté d'une « volonté collective » et/ou d'« idée d'œuvre ou d'entreprise » obtient la personnalité morale selon les règles de droit préétablies, et devient ipso facto un sujet de droit doué de la capacité juridique. La personnalité morale, une fois reconnue, induit la capacité juridique. On pourrait même dire que la capacité juridique est consubstantielle au sujet de droit, car aucune médiation du droit positif n'est nécessaire pour conférer la qualité de sujet de droit ; « L'acte qui octroie la personnalité juridique déclenche en effet la condition juridique que l'on désigne par l'expression capacité juridique », précise à juste titre Florian Linditch<sup>192</sup>. Toutefois, la capacité juridique n'est pas une notion stable ; elle varie selon les droits concédés à tel ou tel type de personne morale par l'acte fondateur<sup>193</sup>.

## **2. La capacité juridique du sujet de droit – personne morale de droit public**

Sous réserve de la célèbre distinction opérée par les juristes de droit privé entre la capacité juridique et la capacité de jouissance<sup>194</sup>, on sait que tout sujet de droit individuel ou collectif est nécessairement doté de « capacité juridique », c'est-à-dire « habileté à être sujet de droits et d'obligations et à les exercer »<sup>195</sup>. L'effet principal de la capacité juridique est donc de conférer au sujet de droit un ensemble de privilèges et d'obligations.

S'agissant de la personne morale de droit public, l'ensemble des droits subjectifs et des privilèges ainsi conférés forme ce que la doctrine du droit administratif français désigne par le terme de compétence. Autrement dit, il y aurait, à ce stade, une synonymie entre la capacité juridique et la compétence, les deux expressions ayant une fonction identique, une « habilitation à créer des normes juridiques »<sup>196</sup>.

L'enracinement de l'idée que la capacité juridique et la compétence seraient antinomiques, parce que la première serait inhérente à la nature de sujet de droit et ne s'appliquerait qu'aux personnes privées, tandis que la compétence serait de l'apanage exclusif de

---

<sup>191</sup> La théorie de l'institution et de la fondation, in « la cité moderne et les transformations du droit », Cahiers de la nouvelle journée, 1925, p. 10.

<sup>192</sup> Florian Linditch, Recherche sur la personnalité morale en droit administratif, Thèse, op. cit., p. 180.

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> En réalité, cette distinction n'a de sens que pour les personnes physiques qui composent la personne morale. Cette dernière ne peut, en effet, disposer de capacité d'exercice.

<sup>195</sup> Florian Linditch, op. cit., p. 179.

<sup>196</sup> Hans Kelsen, Théorie pure du droit, Dalloz 1962, p. 98.

l'Administration, a été attribué en grande partie à la doctrine contemporaine et dans une moindre mesure à la jurisprudence, lesquelles n'ont pas suffisamment mesuré les relations qu'entretiennent ces deux notions. C'est du reste ce que s'emploie à démontrer Florian Linditch pour qui, « la compétence peut être comprise comme la notion qui permet à la capacité juridique de s'insérer dans la légalité administrative »<sup>197</sup>.

Ainsi comprise, la capacité juridique ou la compétence permet aux collectivités territoriales décentralisées de jouir de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts locaux. En tenant compte de ce que dans l'acceptation contemporaine du droit administratif français, la capacité juridique (ou compétence) est attributive, alors l'autonomie administrative et financière est un des attributs de la masse des compétences attributives des personnes morales de droit public.

## **§ 2. La place de l'autonomie administrative et financière dans la masse des compétences attribuées aux personnes morales de droit public**

Il importe ici de lever de prime abord une ambiguïté encore présente dans la doctrine contemporaine, celle qui a trait à la compréhension du mot compétence. Plutôt que de compétence, on devrait parler d'attributs de la personnalité morale ou encore de privilèges consentis par l'Etat aux personnes morales.

La notion de « compétence » doit s'entendre, au sens large, comme l'ensemble des attributs confiés par l'Etat à un organisme public, auquel la personnalité morale a été préalablement reconnue. Par la personnification, l'Etat crée un nouveau sujet de droit apte à être titulaire de droits, ou mieux encore, habilité à créer des normes juridiques, avons nous relevé. L'habilitation à créer des normes juridiques ne doit pas être confondue avec l'exercice effectif de cette habilitation, laquelle dans notre droit administratif, est très souvent précisée dans des textes de portée législative ou réglementaire. Dans ce contexte, l'autonomie administrative et financière est un mode d'exercice de l'habilitation conférée ; elle constitue un attribut de la personnalité morale ou encore un privilège parmi les privilèges possibles accordés par l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées<sup>198</sup> (A). Il semble cependant que seule l'autonomie

<sup>197</sup> Florian Linditch, op. cit., p. 186, et principalement 3e partie, chap. 1.

<sup>198</sup> La doctrine cite généralement les privilèges communs à toute personne morale tels que ceux de l'expropriation, de juridiction, et ceux très réduits réservés aux personnes morales de droit public tels que le bénéfice d'un patrimoine soumis au régime de la domanialité publique, la possibilité d'échapper à certaines voies de droit (saisies, expulsions) ainsi que l'impossibilité de faire l'objet d'une procédure de liquidation ou de redressement judiciaire, ou encore, la prescription quadriennale. Voir en ce sens, Florian Linditch, op. cit., p. 217.

administrative et financière permet de rendre compte de l'habilitation à créer des normes juridiques, et constitue de ce fait, l'attribut fondamental de la personnalité morale (B).

### **A. La diversité des privilèges susceptibles d'être consentis par l'Etat aux personnes morales de droit public**

Les notions de « personne publique », « personne administrative » encore présentes dans la doctrine ont pu créer la confusion sur l'éventualité des capacités juridiques différents, selon que la nature de la personne morale concernée était publique ou privée. Ce point de vue, soutenu par certains auteurs jusqu'au début du 20<sup>ème</sup> siècle, conduit à distinguer les droits subjectifs, et principalement les privilèges et sujétions, susceptibles d'être greffés au sujet de droit. Ainsi, seule la personnalité morale de droit public, à la différence de celle de droit privé, pouvait conférer à son sujet des prérogatives exorbitantes de puissance publique. Mais une telle conception ne pouvait prospérer devant l'excroissance de l'ingérence des personnes privées dans la gestion des services publics.

Il ne fait plus de doute que la personnification reconnue à toute personne morale de droit public aussi bien qu'à celle de droit privé intervenant dans la gestion d'un service public génère au profit du nouveau sujet de droit des droits subjectifs communs : recevoir des libéralités, ester en justice, avoir un patrimoine propre soumis au régime de la domanialité publique, jouir des privilèges de juridiction et d'expropriation, etc.

Toutefois, il convient de souligner avec force que les privilèges et sujétions nécessaires à la gestion du service public peuvent varier d'une personne morale à une autre. En effet, l'octroi de la personnalité morale de droit public à un organisme ou encore l'association d'une personne privée à la gestion du service public dépend de la seule volonté de l'Etat, et seul ce dernier détient le pouvoir discrétionnaire d'accorder tel ou tel privilège à l'organe considéré en fonction des motivations ayant précédé à son choix. Autrement dit, si la notion de personnalité morale induit celle de capacité juridique du sujet de droit, en revanche, certains *privilèges qui l'accompagnent demeurent du ressort exclusif de l'Etat, telle l'autonomie administrative et financière.*

On comprend aisément pourquoi certains organismes expressément personnalisés ne bénéficient pas de l'autonomie administrative et financière, tandis que d'autres en bénéficient. L'obstination de certains auteurs à décrire cette situation comme un non sens ou encore comme une anomalie ne se justifie donc pas<sup>199</sup>.

Il est cependant clair que « l'autonomie administrative et financière (lorsqu'elle est conférée à un organisme public) est incontestablement l'avantage le plus important qui résulte de l'octroi de la personnalité morale<sup>200</sup>. En revanche, nous contestons la validité de l'argumentation sur laquelle cette assertion repose. Ce n'est pas en portant des jugements de valeur sur les divers privilèges existants que l'on parvient à une démonstration pertinente, mais plutôt en essayant de rechercher la signification de l'autonomie administrative et financière. Et l'on constate que si l'autonomie administrative et financière semble, à priori, être une liberté normative des collectivités territoriales décentralisées, elle constitue le privilège des privilèges suffisants et susceptibles de coïncider avec la notion d' « habilitation à créer des normes juridiques ».

### **B. L'autonomie administrative et financière comme privilège essentiel de l'autonomie des collectivités territoriales dans l'Etat unitaire**

L'Etat unitaire classique de tradition jacobine n'admet pas d'autonomie politique pour ses collectivités territoriales. L'autonomie locale dans un tel Etat se limite entre autres aux aspects administratifs (organisation des services, recrutement et gestion des personnels, et dans une moindre mesure, adaptation de la législation nationale) et financiers (relative liberté du choix de la dépense et maîtrise des recettes). Cette pseudo liberté passe bien évidemment par une habilitation à créer des normes juridiques, mais des normes en parfaite convenance avec la loi nationale.

Lorsqu'elle est administrative et financière, la liberté normative ainsi conférée constitue en quelque sorte un super privilège comparativement aux autres formes d'autonomie, parce qu'elle permet, parfois, de les mettre en action. En effet, seule l'autonomie administrative et financière est mieux à même d'influer sur les autonomies culturelle et sociale, patrimoniale, sportive, etc, et non l'inverse. En ce sens, on peut situer l'autonomie administrative et financière quelque part entre les autres formes d'autonomie et l'autonomie politique qu'elle n'atteint jamais.

---

<sup>199</sup> Cf. René Connois, Thèse Paris, 1956, op. cit., p. 115.

<sup>200</sup> Ibid., p. 114.



Nous verrons plus loin que les normes émises dans le cadre de l'autonomie administrative et financière demeurent des actes administratifs soumis au contrôle de la légalité. A supposer même que la norme locale puisse être considérée comme une loi applicable au sein d'une entité géographique donnée et, par conséquent, soumise au contrôle d'une juridiction constitutionnelle, on peut prédire qu'en cas de conflit entre la loi locale et la loi nationale, la dernière l'emportera toujours, parce que la première émanerait d'une portion d'assemblée qui, ne peut détenir la souveraineté nationale dans un Etat unitaire de type classique.

**x x**

**x**

L'autonomie administrative et financière ne peut être appréhendée sous un autre angle que celui d'être un moyen d'accomplissement d'une liberté locale. Elle n'est qu'un des attributs de la personnalité morale que l'Etat, organe créateur, peut minorer à sa guise, voire majorer en autonomie politique, qu'elle n'est certainement pas.

## Conclusion du chapitre 1

Il est vrai qu'une lecture non approfondie des différentes analyses peut laisser supposer qu'il existe une identité entre l'autonomie de l'organe décentralisé et l'autonomie locale. La seule identité imaginable entre ces termes est qu'ils émanent tous d'un acte volontaire de l'Etat. Mais il n'y a guère de confusion possible entre ces deux expressions.

La personnalité morale se distingue nettement de l'autonomie dont elle précède l'attribution ; elle permet à la collectivité territoriale d'être, comme une personne physique, sujet de droit et d'obligations, et comme l'Etat, titulaire des prérogatives de puissance publique dans l'exercice de ses compétences. L'autonomie administrative et financière est ni plus ni moins un état de liberté des collectivités territoriales auquel souscrit le constituant contemporain en l'inscrivant dans la loi fondamentale.

## CHAPITRE 2

### LA CONCILIATION ENTRE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE et LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Jamais énoncé principal qualifié de fondamental n'aura donné lieu à autant de réflexions autour de sa signification comme c'est le cas de la libre administration des collectivités territoriales. Introuvable dans la doctrine française<sup>201</sup> jusqu'au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, apparue pour la première fois dans la Constitution française du 27 octobre 1946<sup>202</sup>, « la libre administration des collectivités territoriales » a été reprise dans la plupart des Constitutions des Etats Unitaires des pays d'Afrique noire d'expression française. Plus d'un siècle après, les déceptions et les attentes demeurent aussi grandes que les espoirs suscités lors de la proclamation de cette liberté locale.

On n'a pas fini d'attendre... que les Constitutions modernes enrichissent le droit constitutionnel d'une nouvelle expression – l'autonomie administrative et financière –, qualifiée elle aussi de principe fondamental de la décentralisation territoriale. Pas plus que la libre administration, l'autonomie locale – avec ou sans qualificatif –, notion constitutionnelle à la mode n'est définie. Si l'on tente de s'intéresser à la signification accordée à l'expression « autonomie locale », on s'aperçoit que la doctrine et la jurisprudence l'emploient indifféremment en lieu et place de la libre administration, ce qui institue de fait, une synonymie entre les deux expressions.

Voilà donc un terme constitutionnel – l'autonomie (administrative et/ou financière) – au contour juridique ambigu, qui vient attribuer un sens à un autre terme constitutionnel – la libre administration – lui même peu défini. On est fondé à croire que le constituant moderne n'a

---

<sup>201</sup> Lire Michel Troper, « Libre Administration et Théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in Jacques Moreau et Gilles Darcy (sous direction de), *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, op. cit., p. 57 ; Voir aussi, Préface de Louis Favoreu, in Constantinos Bacoyannis, *Le Principe de Libre Administration des Collectivités Territoriales*, Thèse Aix - Marseille, 1989, Collection Droit Public Positif, PUAM, 1993.

<sup>202</sup> Louis Favoreu, « Libre administration et principes constitutionnels » in Jacques Moreau – Gilles Darcy (sous – direction de), *La libre administration des collectivités locales*, op. cit., p. 63.

nullement eu besoin d'user d'une telle redondance, surtout lorsque cette dernière n'enrichit pas la problématique de la définition exacte de la libre administration.

En l'absence de l'exploitation des travaux préparatoires du texte constitutionnel camerounais<sup>203</sup>, le recours aux travaux préparatoires des assemblées françaises, et toute la littérature ayant précédé l'adoption de la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003, montrent que le constituant moderne a voulu garantir au niveau constitutionnel une composante de la libre administration. L'hypothèse est donc que l'autonomie (administrative et/ou financière) est une composante de la libre administration (section 2), qu'elle ne saurait égaler en définition. L'usage généralisé et indifférent des expressions libre administration en lieu et place de l'autonomie (administrative et/ou financière) et vice-versa doit être regardé comme un abus de langage (Section 1).

Section 1 – *L'autonomie administrative et financière et la libre administration des collectivités territoriales : deux notions constitutionnelles synonymes ?*

Section 2 – *Le sens constitutionnel de l'autonomie - administrative et financière – des collectivités territoriales.*

---

<sup>203</sup> Les textes préparatoires à la Loi constitutionnelle camerounaise du 18 janvier 1996 n'ont ni été publiés ni fait l'objet d'un large débat hors du cadre du « Comité consultatif constitutionnel » créée par décret n° 94/234 du 14 décembre 1994 du Président de la République. Il s'agit, somme toute, d'une habitude bien établie dans la pratique de la démocratie camerounaise. Sous cette réserve, nous pensons cependant que les motivations du constituant français ne diffèrent pas fondamentalement de celles du constituant camerounais du fait de la longue tradition historique qui établit une sorte de filiation naturelle entre le constitutionnalisme de ces deux pays. Sur le processus d'élaboration de la Loi constitutionnelle camerounaise du 18 janvier 1996, V. Alain Didier Olinga, *La Constitution de la République du Cameroun*, Presses de l'Université catholique d'Afrique centrale, 2006, principalement pp. 31 à 48.

## SECTION 1

### L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE ET LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : DEUX NOTIONS CONSTITUTIONNELLES SYNONYMES ?

En France, la libre administration des collectivités territoriales, avons-nous mentionné, fait sa première apparition dans la Constitution française du 27 octobre 1946. Elle est reprise dans celle de 1958 et dans la Loi constitutionnelle adoptée le 28 mars 2003. Conformément à l'alinéa 9 de l'article 34 de la Constitution de 1958, « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources », puis à la suite de l'intense contrôle de constitutionnalité des lois au fond, diverses lois relatives à la décentralisation<sup>204</sup> et la jurisprudence du conseil constitutionnel<sup>205</sup> n'ont cessé depuis lors de forger un contenu précis à la libre administration.

Au Cameroun, si le principe de la libre administration des collectivités territoriales a toujours figuré dans les textes juridiques en vigueur, sa signification n'a, en revanche, jamais été théorisée, la pratique quotidienne s'accommodant comme souvent à la doctrine française.

Quant à l'autonomie – avec ou sans qualificatif – l'expression, à notre connaissance, fait son apparition de manière exceptionnelle dans le vocabulaire constitutionnel français de 1946, mais ne concerne aucunement l'ensemble des collectivités territoriales françaises à l'instar de celles de quelques pays d'Europe (Espagne et Italie) ; elle n'existe nulle part dans les pays d'Afrique noire d'expression française. C'est pourtant dans ces derniers pays, et principalement dans ceux dont la forme de l'Etat est dite « unitaire », que surgit de manière explicite et surprenante le terme d' « autonomie locale » dans le nouvel élan de constitutionnalisme africain des années 1990<sup>206</sup>, sans que l'on ne sache ni son fondement ni sa signification.

---

<sup>204</sup> Voir, Loi n° 82 – 213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J.O., 3 mars 1982 ; Loi n° 83 – 8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, J.O., 8 janvier 1983.

<sup>205</sup> Voir en ce sens, le répertoire dressé par Henri – Michel Darnanville, « L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », AJDA 9 septembre 2002, pp. 670 – 678.

<sup>206</sup> Lire, Jean du Bois de Gaudusson, « le constitutionnalisme en Afrique » et Gérard Conac, « succès et crise du constitutionnalisme africain », in Les Constitutions africaines, (Introduction), op. cit., pp. 3 à 13.

Pour sa part, à la faveur de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la France rentre, mais de manière implicite<sup>207</sup>, dans le concert de l'adoption constitutionnelle de l'autonomie locale.

Toute la littérature d'experts ayant précédé l'adoption du texte constitutionnel français impose un premier constat : c'est l'assimilation généralisée de l'autonomie (administrative et/ou financière) à la libre administration (§1). Une telle répétition d'énoncés principiels ne peut que surprendre, d'où la nécessité d'interroger la jurisprudence pour essayer d'asseoir leur pertinence (§2).

### **§1. L'assimilation généralisée de l'autonomie locale à la libre administration**

L'autonomie locale coïnciderait donc avec la libre administration. L'assertion semble d'ailleurs ne souffrir d'aucune réserve, tant les juristes, les hommes politiques et une majorité d'auteurs emploient indifféremment les deux termes chaque fois que les libertés locales sont en cause (A). Par ailleurs, il existe une autre acception doctrinale selon laquelle, l'élection des Conseils, dans le cadre de la libre administration, réaliserait l'autonomie locale (B).

#### **A. La doctrine assimilant autonomie locale et libre administration**

L'objectif ici n'est certes pas d'illustrer in extenso nos propos par toute la bibliographie rencontrée au cours de nos recherches, l'ensemble des morceaux choisis qui suit nous semble suffisamment éloquents.

D'une façon générale, la doctrine laisse peu de place au doute quant à la coïncidence parfaite qui existerait entre la libre administration et l'autonomie. Pour autant, ni la libre administration ni l'autonomie n'ont jusqu'ici été ramassées dans une définition juridique claire. Chacun s'accorde à alterner les deux expressions dans le langage usuel, en s'attachant plus à leur fonctionnalité qu'à leur contenu.

En 1984, lors du 1<sup>er</sup> colloque organisé sur la libre administration des collectivités locales, Michel Troper, intervenant sur « une théorie générale » de la libre administration, et cherchant à en dégager une définition à partir de la Constitution française de 1958 et de la loi du 02

---

<sup>207</sup> Le constituant français n'a pas inscrit explicitement l'autonomie dans le texte adopté le 28 mars 2003. La référence implicite est tirée de la lecture du nouvel article 72 al. 2. Par ailleurs, la ratification. Bien que tardive, par l'Etat français de la Charte européenne à l'autonomie locale met un terme au débat sur l'inscription ou non de l'autonomie locale dans la Constitution française.

mars 1982, en vient à la conclusion « qu'il n'y a pas de concept constitutionnel, de libre administration ou pas de référence en dehors des normes d'application du droit positif. La libre administration serait donc [...] une force d'autonomie<sup>208</sup> ».

De même, cinq ans plus tard, Constantin Bacoyannis, étudiant « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », illustre avec force, qu'en 1946 déjà, le constituant français, en inscrivant la libre administration dans la norme suprême, n'avait pas voulu constitutionnaliser une règle fondamentale de l'organisation administrative, mais plutôt une liberté locale<sup>209</sup>. C'est bien cette volonté du constituant d'affirmer une liberté pour les municipalités et les départements qui justifie que tout au long des travaux préalables à l'adoption de la Constitution, le terme « libre administration » fut employé à maintes reprises par d'autres expressions synonymes de liberté, notamment l'autonomie.

Reprenant à son compte une réponse qui fut donnée à deux députés par leur collègue André Philip, Président de la commission des lois en 1946 – « j'estime qu'il est bon d'inscrire dans la Constitution les libertés locales... Sans entrer dans les détails, il faudrait poser, dans la Constitution le principe d'autonomie pour les municipalités et les départements » - le même auteur conclut que : « le principe de la libre administration des collectivités territoriales a donc trouvé sa place dans le texte de la Constitution de 1946 grâce à la volonté d'inscrire les libertés locales dans la loi suprême du pays [...] Dans ce contexte, la libre administration occupe la place d'un principe général... »<sup>210</sup>.

Le même point de vue revient chez Marc Joyau, qui adhère sans réserve à la thèse de C. Bacoyannis pour réfuter l'opinion selon laquelle la synonymie établie entre « libre administration et les expressions telles que « libre gestion », « libertés locales », ou encore « autonomie » ne signifie pas « libre réglementation »<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> C'est nous qui soulignons. Cf. Michel Troper, « La libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in *La libre Administration des Collectivités Locales. Réflexion sur la libre administration*, op. cit., p. 62.

<sup>209</sup> Constantin Bacoyannis, *Le Principe Constitutionnel de la Libre Administration des Collectivités Locales*, Thèse précitée. Lire l'ensemble des travaux préparatoires et débats parlementaires de 1945 -1946 illustrés par l'auteur, et principalement les N° 183 à 187, 205, 226 et 239 à 247.

<sup>210</sup> Ibid.

<sup>211</sup> Marc Joyau, *De l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales françaises. Essai sur le pouvoir normatif local*, Préface Jean- Yves Vincent, bibliothèque de Droit Public, Tome 198, p. 59.

Nombreux sont en outre les auteurs pour qui la libre administration et l'autonomie se confondent. Ainsi, Henri Darnanville, s'exprimant sur la libre administration des collectivités territoriales, précise que « le principe d'autonomie des collectivités territoriales est garanti par l'article 72 de la Constitution de 1958, qui confie au législateur le soin d'en définir le contenu »<sup>212</sup>. Le même auteur devient plus explicite lorsqu'il dit que « la préservation de l'autonomie – ou de la libre administration – des collectivités territoriales fait aujourd'hui l'objet d'une attention renforcée du pouvoir politique »<sup>213</sup>.

Enfin, on retrouve la même tendance assimilatrice de la libre administration à l'autonomie locale dans les analyses des juristes confirmés par leur engouement pour le droit de la décentralisation territoriale. Ainsi, pour Loïc Philip, l'autonomie (financière) « s'avère indissociable de la libre administration »<sup>214</sup>. Quant à Christine Berthon, la notion de libre administration des collectivités locales ou leur autonomie a pour garantie fondamentale les conseils élus, et « il appartient au Parlement de définir leur statut et de garantir leur autonomie ». Son propos est plus clair lorsqu'elle affirme que : « l'indivisibilité de la république, consacrée par l'article 2 de la Constitution, implique que la libre administration signifie autonomie [...] »<sup>215</sup>.

## **B. La doctrine assimilant autonomie locale, décentralisation et élection des conseils**

Après avoir exposé la substance de la théorie issue de cette doctrine (1), nous réfuterons l'idée d'une identité entre l'autonomie locale et l'élection en montrant que cette dernière est davantage un moyen de fonctionnement de la démocratie locale (2).

### **1. Exposé de la théorie**

Kelsen passe pour le meilleur apôtre de la théorie assimilant l'autonomie locale, la décentralisation et l'élection des conseils<sup>216</sup>. Pour cet auteur, la décentralisation au moyen de l'autonomie locale intègre nécessairement les idées de démocratie, dans la mesure où, les

---

<sup>212</sup> Henri Darnanville, « l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », AJDA, 9 septembre 2002, p. 671.

<sup>213</sup> Ibid., p. 672.

<sup>214</sup> Loïc Philip, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », in Les Cahiers du Conseil Constitutionnel N° 12/2002, p. 96. Michel Bouvier, « De l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités locales », JCP, 28 octobre 2002, N° 1097.

<sup>215</sup> Christine Berthon, « Décentralisation et Conseil constitutionnel », La Documentation Française, Collection Les Notices, 1996, pp. 17 et 19.

<sup>216</sup> Cf. Hans Kelsen, Théorie Générale du Droit et de l'Etat (traduit de l'anglais par Béatrice Laroche), op. cit., p. 354 et s.



organes qui créent les normes locales sont élus par ceux là mêmes pour qui les normes sont valides. Cette décentralisation peut être évaluée quantitativement entre décentralisation parfaite et décentralisation imparfaite. Elle est parfaite lorsque la création des normes locales est définitive et indépendante, lorsqu'elle ne peut être abrogée et substituée par la norme centrale. Elle est imparfaite quand il existe une loi centrale contenant les principes généraux que la législation locale a pour seule fonction d'appliquer de manière détaillée. Tel est, selon lui, le cas de la décentralisation administrative au sein du pouvoir administratif<sup>217</sup>.

L'auteur précise que la décentralisation administrative concerne aussi bien l'administration (au sens étroit), que l'administration de justice. Dans un tel système, l'Etat est divisé en circonscriptions administratives et judiciaires, et tous ces organes sont soumis à l'ordre hiérarchique de la norme centrale. Toutefois, les normes créées par les autorités administratives ne sont pas indépendantes, contrairement à celles créées par les tribunaux, parce que « les décisions de ces derniers ne sont généralement pas déterminées par une autorité administrative ou judiciaire supérieure, mais le seul organe législatif. La décentralisation administrative représente une forme de décentralisation imparfaite au sein du pouvoir exécutif ».

Quant à la décentralisation au moyen de l'autonomie locale, il s'agit d'une combinaison directe et intentionnelle des idées de démocratie et de décentralisation, ainsi que nous l'avons relevé plus haut<sup>218</sup>. Il est important de noter que cette forme de décentralisation ne concerne en principe que l'administration, c'est-à-dire, les normes individuelles créées par les organes administratifs, et peut être étendue à la législation, c'est-à-dire à la création des normes générales (lois ou règlements autonomes) dont la sphère de validité territoriale est plus vaste, d'où la nécessité de créer des provinces autonomes. Toutefois, l'autonomie dont il s'agit s'exerce dans le cadre des limites déterminées par les lois centrales. Et cette autonomie locale représente une forme de décentralisation comparativement parfaite, car les normes créées par les organes autonomes sont définitives et indépendantes par rapport aux organes centraux, qui peuvent les abroger, mais ne peuvent les remplacer par d'autres qu'elles créent elles-mêmes<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> Ibid., pp. 52 et 363-364.

<sup>218</sup> Ibid., p. 363.

<sup>219</sup> Ibid.

Au total, seul le degré de la décentralisation (aspect quantitatif) distingue l'Etat unitaire décentralisé (c'est-à-dire divisé en entités autonomes) des autres formes d'Etats<sup>220</sup>, mais surtout, cette décentralisation n'a de sens que parce qu'elle se réalise au moyen de l'élection des conseils des entités autonomes.

On sait que cette théorie kelsenienne, qui lie l'autonomie locale (ou décentralisation) à l'élection des conseils, et qui en fait une condition sine qua non de la seconde sur la première, est encore largement répandue et partagée par bon nombre d'auteurs<sup>221</sup>. Mais elle a aussi été plusieurs fois réfutée par une approche que nous partageons. Charles Eisenmann le premier, et bien d'autres à sa suite, ont suffisamment distingué l'autonomie locale de la décentralisation, d'une part, et l'élection de la décentralisation, d'autre part<sup>222</sup>. Pour Eisenmann, parler d'autonomie (surtout administrative), c'est se rapporter au mode d'édiction du statut administratif d'une collectivité infra étatique<sup>223</sup>. Dans ce sillage, Spyridon Flogaitis définit le statut de la collectivité territoriale comme les règles juridiques qui déterminent l'organisation de cette collectivité. Pour lui, l'autonomie d'une collectivité peut être définie sur la base de son statut ; sa négation est l'hétéronomie et la semi - autonomie leur combinaison<sup>224</sup>.

En tout état de cause, en admettant même que l'autonomie locale (décentralisation) s'identifie à un moment donné de son histoire à l'élection, dans la mesure où elle s'impose comme une obligation constitutionnelle de définition d'une collectivité territoriale, nous pensons que cette dernière doit davantage être analysée comme une structure fonctionnelle de la démocratie.

---

<sup>220</sup> Ibid., pp. 52 et 365.

<sup>221</sup> Cf. G. Langrod, *Le gouvernement local, fondement ou apprentissage de la démocratie ?* Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle, 1957, n°7, p. 228. Ces idées, on le sait, ont été largement répandues par Alexis de Tocqueville, in *De la Démocratie en Amérique*, vol. I, pp. 93-95.

<sup>222</sup> Charles Eisenmann, intervention au Colloque, *l'objet local*, 1997, 10-18, p. 67 ; Voir aussi, Serge Regourd, *De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique*, op. cit., pp. 961-962 ; C. Houteer, *Révolution et décentralisation : légendes et réalités (suite et fin)*, LPA, 3 février 1989, N°15, p. 26 ; Pour une illustration plus complète, V. Yves Meny, *Centralisation et Décentralisation dans le débat politique français* (préf. Georges Dupuis), Thèse Paris, op. cit., pp. 30 à 34.

<sup>223</sup> Cf. Tsiropinas, *Aspects des problèmes de la centralisation et de l'autonomie administrative*, (en langue française), in *Mélanges Sefériades*, vol II, Athènes, 1961, pp. 733-772 cité par Spyridon Flogaitis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, (Av.- propos Massimo Severo Giannini, Préface Jean Rivero), LGDJ, 1979, p. 58. Selon S. Flogaitis, cet auteur élabore un nouveau concept d'autonomie, dans le cadre de la pensée développée par C. Eisenmann, in *Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, op. cit.

<sup>224</sup> Spyridon Flogaitis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, op. cit., p. 58.

## 2. L'élection comme structure fonctionnelle de la démocratie locale

Le terme démocratie ne fait pas l'unanimité. Chacun se convainc à l'idée que la démocratie s'apprécie en fonction de son milieu sociologique et de son contexte géopolitique. Que de fois a-t-on entendu dire « nous n'avons pas de leçon de démocratie à recevoir des autres ! » ou encore « la démocratie n'est pas universelle ».

Mais au-delà des débats philosophiques sur la question, les observateurs avertis de la vie politique affectent au concept de démocratie un certain nombre de critères sans lesquels il serait un vain mot. Il s'agit notamment, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et enfin du pluralisme politique.

Quant à l'élection, elle s'apparente à un jeu de « marché politique », où des individus rentrent en concurrence selon des règles démocratiques préétablies. On dira alors qu'une élection est démocratique, parce qu'elle respecte toutes les règles préétablies du jeu démocratique. C'est d'ailleurs, croyons-nous, tout l'intérêt de son addition au terme démocratie.

Dans un contexte local, la fonction principale de l'élection est de désigner les organes chargés de gérer les affaires propres à la collectivité pour le compte de ceux là mêmes qui les ont choisis. Accessoirement, c'est l'élection qui est à l'origine du marché politique où s'affrontent les concurrents ; c'est également elle qui offre au citoyen des possibilités de choix ; c'est enfin elle qui provoque l'arbitrage du juge lorsqu'au cours du jeu politique, les droits et libertés individuelles ainsi que les règles de fonctionnement de la décentralisation sont bafoués.

L'élection apparaît donc comme un préalable nécessaire à la mise en œuvre de toutes les structures fonctionnelles de la démocratie. Son addition à la démocratie permet de la qualifier d'« élection démocratique ». Son rapport avec la décentralisation (ou autonomie locale) permet tout simplement de garantir l'indépendance des autorités locales élues envers les autorités administratives centrales. Autrement dit, dans le cadre de la décentralisation territoriale, l'élection n'est qu'un moyen de fonctionnement et de garantie de l'indépendance des organes locaux ; peu importe donc qu'elle intervienne antérieurement ou postérieurement à l'opération juridique d'attribution du pouvoir d'édiction des normes locales par les autorités locales dans les compétences transférées.

## §2. La jurisprudence

Tout comme la doctrine, la jurisprudence française assimile « autonomie locale » et « libre administration ». Sous réserve de l'utilisation faite à cette époque entre la libre administration et des notions voisines telles que « liberté », « indépendance » ou encore « autonomie », il faudrait néanmoins constater que les éléments de jurisprudence disponibles à ce jour ne permettent pas de distinguer ces deux expressions<sup>225</sup>.

Ainsi, dans sa décision 84-174 DC du 25 juillet 1984, alors que la saisine des députés invoquait une atteinte au « principe d'autonomie des collectivités territoriales posé par l'article 72, alinéa 2 de la Constitution » pour contester la constitutionnalité de la loi, le Conseil constitutionnel utilise le terme « liberté » pour désigner l'« autonomie » en question<sup>226</sup>.

Dans le même ordre d'idées, C. Bacoyannis, relève en sens inverse, que dans l'affaire du Statut particulier de la région d'Ile de France (CE, 25 janvier 1980, Lebon, p. 43), le commissaire du Gouvernement utilise dans ses conclusions<sup>227</sup> l'expression « autonomie des collectivités locales » en lieu et place du principe de libre administration des articles 34 et 72 de la Constitution.

Nous pensons cependant, que cette jurisprudence doit être resituée dans son contexte historique. En effet, l'autonomie locale consacrée dans les Constitutions modernes ne présente aucune similitude avec « l'autonomie » très souvent évoquée pour désigner simplement un état de liberté des collectivités territoriales. Outre la redondance qu'une telle approche aurait pour effet d'instaurer dans la lecture des principes fondamentaux de la décentralisation territoriale, elle ne reflète aucunement l'esprit du constituant moderne pour qui, l'autonomie locale confère une certaine consistance spécifique à la liberté en question.

En somme, l'état actuel de la jurisprudence française n'est pas d'un apport susceptible de dissiper le doute et la confusion dans l'esprit du chercheur. Il est vrai que certains récents arrêts du Conseil constitutionnel ouvrent la brèche d'une plus grande protection de

---

<sup>225</sup> On remarquera que chaque fois que la jurisprudence substitue un autre terme à celui de libre administration, la phrase est complétée par cette précision : « ... posé par l'article 72, alinéa 2, de la Constitution ». Autrement dit, il n'y a pas de confusion possible quant à la reconnaissance du principe concerné, d'autant qu'à cette époque, l'autonomie locale ne figure pas encore parmi les principes constitutionnels de la décentralisation territoriale.

<sup>226</sup> Voir, JORF lois et décrets, 28 juillet 1984, pp. 2494-2501.

<sup>227</sup> Voir, conclusions de M. Rougevin-Baville in AJDA, 1980, p. 657 et les observations de C. Bacoyannis, Thèse, op.cit., n° 239.

l'autonomie locale, notamment à propos des aspects financiers de la libre administration des collectivités territoriales, mais il s'agit pour l'essentiel d'une jurisprudence fondée sur les limitations imposées par la loi dans le cadre de l'article 72, alinéa 2 de la Constitution (française).

**x x**

**x**

A la question de savoir s'il existe une synonymie entre les expressions autonomie locale et libre administration des collectivités territoriales, une réponse négative s'impose. Elle s'impose aussi bien pour le volet libre administration que pour celui concernant les conseils élus des collectivités territoriales décentralisées. Certes, l'autonomie locale et la libre administration désignent toutes un état de liberté, mais l'autonomie locale semble être autre chose de spécifique qu'il convient d'approfondir.

## SECTION 2

### LE SENS CONSTITUTIONNEL DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La lecture non approfondie d'une grande partie de la doctrine et de la jurisprudence laisse supposer qu'il existe un lien très étroit d'égalité entre le principe de l'autonomie locale et celui de la libre administration. Aussi, l'autonomie locale inscrite explicitement dans de nombreux textes constitutionnels africains et implicitement dans la réforme française de 2003, doit être mis en parallèle avec la libre administration pour essayer de comprendre si ces deux expressions sont complémentaires ou redondantes. Dans ce dernier cas, l'inscription des deux expressions dans le corpus juridique des principes fondamentaux de la décentralisation territoriale provoquerait alors une grande curiosité, celle de savoir si elles expriment, au niveau constitutionnel, la même règle de droit.

Nous pensons cependant qu'une profonde différence marque cette apparente tautologie. De ce point de vue, une première approche consiste à considérer que la libre administration des collectivités territoriales est toujours limitée « dans les conditions prévues par la loi ». Autrement dit, il appartient au législateur de fixer les lignes directrices de la conduite des collectivités territoriales. Tout à fait différente est le principe d'autonomie locale dont la limite inférieure résiderait au niveau des « intérêts régionaux et/ou locaux », alors que celle supérieure se trouverait dans l'atteinte à la souveraineté internationale de l'Etat<sup>228</sup>. Mais une telle approche serait non seulement réductrice de l'ampleur de la question ; elle ne correspondrait non plus à la réalité. Les travaux parlementaires préparatoires et diverses autres contributions ayant précédé l'adoption du nouveau texte constitutionnel français (§1) recèlent bien de richesses qu'il convient d'exploiter afin de valider l'hypothèse selon laquelle, l'autonomie (administrative et financière) est une composante de la libre administration des collectivités territoriales (§2).

---

<sup>228</sup> Cette considération se fonde sur la lecture littérale des textes constitutionnels des pays d'Afrique noire francophone pris en compte.

## **§1. Les travaux parlementaires préparatoires et les autres contributions**

Il n'est pas vain de rappeler, au préalable, les diverses contributions et rapports (A) qui ont participé à l'adoption de La Loi constitutionnelle française n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République<sup>229</sup>. Ensuite, les travaux parlementaires (B), notamment l'arsenal des rapports, des projets et propositions de Lois constitutionnelles, de nombreux amendements, reflètent suffisamment l'ambiguïté du concept d'autonomie locale qu'il s'est agi principalement de constitutionnaliser, du moins dans ses aspects financiers et fiscaux.

### **A. Des contributions diverses**

Nous distinguerons les contributions d'ordre international (1) des rapports nationaux (2) qui, nous semblent avoir tous participé au mouvement d'incitation des premières propositions de Lois constitutionnelles.

#### **1. Les contributions d'ordre international**

Il s'agit des Chartes européenne et mondiale de l'autonomie locale. Cependant, la palme d'or des contributions internationales que l'on peut considérer comme ayant eu une incidence médiante ou immédiate sur l'adoption du concept de l'autonomie locale revient incontestablement à la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 par le conseil de l'Europe<sup>230</sup>. Il est d'ailleurs curieux que le site d'adoption de la Charte, en l'occurrence la ville française de Strasbourg n'ait pas pu infléchir la position française dans le sens d'une ratification hâtive<sup>231</sup> comme ce fut le cas de nombreux autres pays membres.

---

<sup>229</sup> La Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République a été adoptée par le Congrès le 17 mars 2003 et promulguée par le Président de la République le 28 mars 2003. Voir, JORF, 29 mars 2003.

<sup>230</sup> Cf. Alain Delcamp, intervention au colloque organisé sous le haut patronage de M. Christian Poncelet, Président du Sénat et du Conseil de l'Europe, Paris, Palais de Luxembourg, 26 juin 2001 in La Décentralisation vue de l'Europe, La France et la Charte Européenne de l'Autonomie de Locale, Doc. Sénat, p. 20.

<sup>231</sup> La Charte a été approuvée par la France en 2006 (L. n° 2006-823, 10 juill. 2006, autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 : Journal Officiel 11 juillet 2006) et publiée en 2007 (D. n° 2007-679, 3 mai 2007 : Journal Officiel 5 Mai 2007).

La Charte, rappelait M. Alain Delcamp, « est un élan plus qu'un carcan [...]. Elle incite à une réflexion sur la structure de l'Etat. En obligeant les législateurs à intégrer dans les institutions la notion d'autonomie locale, c'est à une réflexion sur l'Etat lui-même à laquelle elle conduit et ce, quelle que soit la forme de l'Etat, fédéral, unitaire ou régional »<sup>232</sup>.

Plus que de rappel, d'aucuns ont estimé que la France disposait de bonnes raisons<sup>233</sup> de ratifier ce texte international car les dispositions de la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 allaient plus loin que celles contenues dans la Charte, en particulier concernant l'autonomie financière des collectivités territoriales, et étaient dans une moindre mesure globalement en harmonie avec l'ensemble des principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale. En d'autres termes, entre ce que l'on pourrait qualifier de « droit commun européen » de la Charte et la réforme française, il n'y avait qu'un pas.

Ce n'est donc pas un hasard si la France à l'instar d'autres pays a, d'abord amorcé une profonde réflexion sur les principes préconisés par la Charte européenne de l'autonomie locale, et l'a enfin ratifié.

Signalons aussi qu'au niveau supra, la Charte mondiale de l'autonomie locale des Nations-Unies engagée en 1998 est une référence rarement citée, alors que ses préoccupations essentielles ne diffèrent pas fondamentalement de celles inscrites dans la Charte européenne.

Nous n'émettons aucun doute sur le point de savoir si les Chartes européenne et mondiale de l'autonomie locale ont influé de par leur contenu à l'élaboration des Lois fondamentales nouvelles ou révisées<sup>234</sup>. L'article 2 de la Charte européenne énonce dans ce sens que « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et autant que possible, dans la Constitution ».

---

<sup>232</sup> Ibid.

<sup>233</sup> V. Sophie Baziadoly, « la Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie financière des collectivités locales françaises », RGCT, op. cit., p.732-734.

<sup>234</sup> Des principes identiques sont repris dans les nouvelles Lois constitutionnelles, notamment la subsidiarité, les ressources suffisantes, etc.



## 2. Les rapports nationaux de consultation

Des rapports d'origines diverses (rapport Mauroy, rapport Mercier et rapport Brunel) ont aussi participé au mouvement de refondation des institutions locales.

**Le rapport Mauroy Pierre** - « Refonder l'action publique locale »<sup>235</sup> - portant sur l'évolution de la décentralisation fut remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par son auteur, président de la commission d'information de la décentralisation. La Commission Mauroy, constituée à cet effet, avait déjà en son temps décrié le foisonnement des exonérations et des dégrèvements fiscaux dont étaient victimes les collectivités locales, ce qui aboutissait à faire de l'Etat le premier contribuable des collectivités locales. Selon cette commission, la solution à la préservation de l'autonomie fiscale des collectivités locales consistait à spécialiser les impôts locaux.

**Le rapport Mercier M.** - « L'unité dans la diversité »<sup>236</sup> - quant à lui, était la résultante d'une mission d'information commandée par le Sénat sur les améliorations possibles de la décentralisation territoriale. Dans son rapport final, la mission sénatoriale s'était largement étendue sur les aspects financiers et fiscaux des collectivités territoriales. Elle soulignait avec force que depuis l'adoption des lois de décentralisation, les collectivités territoriales n'avaient cessé d'être victimes du non respect répété du principe de la compensation intégrale et concomitante des compétences transférées. Bien plus, leur pouvoir fiscal allait sans cesse décroissant du fait de la suppression partielle par l'Etat de diverses taxes locales (droits de mutation à titre onéreux, la part « salaire » de la taxe professionnelle, la part régionale de la taxe d'habitation, la taxe sur la vignette automobile).

Un tel constat commandait d'urgence de garantir l'autonomie locale par une réforme de la fiscalité locale et par son inscription au rang des principes constitutionnels.

Enfin, **le rapport Brunel J.-P.**, au Conseil Economique et Social - « l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales »<sup>237</sup> - mettait également l'accent sur l'absence de protection des aspects fiscaux de l'autonomie financière des collectivités locales. Ce rapport

---

<sup>235</sup> M. Pierre Mauroy est ancien Premier ministre français de 1981 à 1984. Son Rapport est publié à la Documentation française, 2000.

<sup>236</sup> Michel Mercier, Pour une République Territoriale, l'Unité dans la diversité, Rapport de la mission d'information du Sénat, n° 447, chap. 2, sect. 2, Tome 1 (1999 – 2000).

<sup>237</sup> Jean – Pierre Brunel, Rapport au Conseil économique et social, l'Avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, 12 et 13 juin 2001, JO, CES, 20 juin 2001 II.

préconisait l'arrêt des financements basés sur des dotations étatiques essentiellement liées aux transferts de compétences ou encore des financements reposant sur des compensations par des impôts locaux. Un tel système place les collectivités territoriales en situation de dépendance et les soumet à une véritable tutelle budgétaire. Aussi, la protection de l'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales doit elle passer par son inscription dans la constitution.

Les divers rapports suscités contiennent sans doute chacun ses spécificités. Ils conservent cependant un dénominateur commun, celui de corriger les atteintes portées au principe de la libre administration des collectivités territoriales en garantissant désormais au niveau constitutionnel, leur autonomie financière. Les lignes qui suivent mentionneront, entre autres, l'influence de ces rapports dans la conception des propositions et projets de lois constitutionnelles déposés au Sénat.

## **B. Les travaux parlementaires**

En raison de la traditionnelle navette exercée entre l'Assemblée nationale et le Sénat pour l'adoption d'une loi, et conformément à l'article 89 de la Constitution française de 1958, en vertu duquel le projet ou la proposition de révision doit d'abord être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat, il nous semble de bonne méthode, de dissocier les travaux du Sénat (1) de ceux de l'Assemblée nationale (2).

### **1. Les travaux du Sénat**

La consistance des travaux du Sénat<sup>238</sup> reflète suffisamment son rôle de représentant des collectivités territoriales dans l'examen des textes relatifs à l'administration locale. Seront principalement étudiés, deux importants rapports : le rapport Patrice Gélard sur la proposition de Loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et ses implications fiscales et financières (a), et le rapport René Garrec sur le projet de Loi

---

<sup>238</sup> Voir en ce sens, la proposition de Loi constitutionnelle présentée par MM. Christian Poncelet, Jean – Paul Delevoye, Jean – pierre Fourcade, Jean Puech et Jean – Pierre Raffarin, relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, Sénat n° 432 (1999 -2000) ; Le rapport Patrice Gélard, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi constitutionnelle déposée par le Président Christian Poncelet et ses collègues sur la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, Sénat n° 33 (2000 -2001) ; La seconde proposition de loi constitutionnelle présentée par Christian Poncelet et ses collègues, relative à la libre administration des collectivités territoriales, Sénat n° 402 (2001 -2002) ; Le projet de loi constitutionnelle (n° 369), adopté par le Sénat le 06 novembre 2002, relatif à l'organisation décentralisée de la République ; Le rapport René Garrec (n° 27), sur les conclusions de la Commission des lois sur : - le projet de Loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, et la proposition de loi de M. Christian Poncelet et ses collègues relative à la libre administration des collectivités territoriales, Sénat (2002 -2003).

constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la république, cumulativement avec la seconde proposition de loi relative à la libre administration des collectivités territoriales (b).

### **a) Le rapport Patrice Gélard**

Sur le rapport Patrice Gélard au nom de la Commission des lois, le Sénat avait adopté le 26 octobre 2000, une proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières.

La proposition de Loi constitutionnelle déposée, en juin 2000, sur le bureau du sénat par son président Christian Poncelet et quatre autres sénateurs<sup>239</sup> avait pour objet principal de garantir au niveau constitutionnel l'autonomie financière, en particulier fiscale des collectivités territoriales. En ce sens, elle s'inscrivait dans la continuité des rapports Mauroy et Mercier, lesquels avaient déjà dénoncé les maux du système de financement des collectivités territoriales.

L'exposé des motifs de la proposition de loi mettait justement l'accent sur la « recentralisation des ressources des collectivités territoriales qui porte atteinte à la substance même du principe constitutionnel de la libre administration ». L'inévitable correction consistait donc à : « consacrer le principe de l'autonomie fiscale des collectivités locales, car la jurisprudence constitutionnelle apparaît faiblement protectrice [...] ; conférer une valeur constitutionnelle au principe de la compensation concomitante et intégrale des charges afin que son respect s'impose au législateur »<sup>240</sup>.

Le substantiel rapport Patrice Gélard, selon les termes empruntés aux conclusions de la commission des lois, remarquait que « contrairement à la situation des Etats voisins, les ressources propres des collectivités locales diminuaient et étaient remplacées par des dotations de l'Etat privant les collectivités locales de leur liberté de choix ».

Ce rapport précisait, en outre, que l'article 72 de la Constitution ne définissait pas le contenu de la libre administration, et que le Conseil constitutionnel était resté, de ce fait, « très timoré sur la portée de ce principe », d'où la nécessité de « mettre un coup d'arrêt à ce processus en

---

<sup>239</sup> La proposition de loi n° 432 est co-signée par Jean – Pierre Fourcarde, président du Comité des finances locales, Jean – Paul Delevoye, président de l'Assemblée des départements de France, et Jean – Pierre Raffarin, président de l'Association des régions de France et Premier Ministre du Gouvernement français lors de l'adoption de la Loi constitutionnelle française n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

<sup>240</sup> Cf. Exposé des motifs, pp. 5 et 6.

garantissant au plan constitutionnel l'autonomie fiscale et financière indispensable à l'autonomie même des collectivités locales ».

La proposition de la loi adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000 visait donc à modifier l'article 72 de la constitution en y insérant trois nouveaux articles :

- Article 72.1 « la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception des recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi.

« Les ressources hors emprunt de chacune des catégories de collectivités territoriales sont constituées pour la moitié au moins de recettes fiscales et autres ressources propres.

« Toute suppression d'une recette fiscale perçue par les collectivités territoriales donne lieu à l'attribution de recettes fiscales d'un produit équivalent ».

- Article 72.2. « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et toute charge imposée aux collectivités territoriales par des décisions de l'Etat sont accompagnés du transfert concomitant des ressources permanentes, stables et évolutives nécessaires.

« Ces ressources assurent la compensation intégrale des charges imposées ».

- Article 72.3 « une loi organique fixe l'organisation et les compétences des collectivités territoriales. Les projets de la loi ayant cet objet sont soumis en premier lieu au Sénat ».

Ainsi donc, la proposition de Loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ces implications fiscales et financières visait à corriger les atteintes graves portées au principe de libre administration, notamment dans son volet de l'autonomie financière. C'est dire que la garantie de l'autonomie financière, en particulier fiscale, au niveau constitutionnel n'implique cependant pas une synonymie étroite entre autonomie et libre administration.

Malheureusement, le texte adopté par le Sénat ne fut pas inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale sous la précédente législature, d'où sa réécriture<sup>241</sup> par le président Poncelet et ses collègues.

---

<sup>241</sup> Proposition de Loi constitutionnelle (n° 402), précitée.

Dans la foulée, un projet de Loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République sera également déposé sur le bureau du Sénat et enregistré sous le numéro 369. L'ensemble de ces textes fera l'objet du rapport René Garrec.

## **b) Le Rapport René Garrec**

Le volumineux Rapport René Garrec<sup>242</sup>, au nom de la commission des lois du Sénat, présentait une double particularité. D'abord, il intervenait à la suite de l'examen d'un projet de la Loi constitutionnelle<sup>243</sup>, dont l'objectif clairement exprimé répondait aux vœux du Président de la République d'engager « un grand débat national sur les libertés et les responsabilités locales [tendant] à une réforme profonde du titre XII de [la] Constitution, qui traite des rapports de l'Etat et des collectivités locales, en métropole comme outre-mer »<sup>244</sup>. Ensuite et enfin, il était la résultante des conclusions de la commission des lois du Sénat sur l'examen conjoint du projet de Loi constitutionnelle précitée et de la nouvelle proposition de Loi constitutionnelle relative à la libre administrative des collectivités territoriales<sup>245</sup>, ainsi que de la proposition Loi constitutionnelle présenté par M. Paul Girod tendant à la reconnaissance des lois à vocation territoriale<sup>246</sup> et la proposition de Loi constitutionnelle tendant à introduire un droit à expérimentation pour les collectivités territoriales, adoptée le 16 janvier 2001 par l'Assemblée Nationale à l'initiative de M. Pierre Méhaignerie<sup>247</sup>.

En substance, le rapport du Sénateur René Garrec avait souligné « la nécessité de donner à la décentralisation et aux collectivités territoriales une véritable assise constitutionnelle » dans un contexte marqué par « une protection insuffisante de l'autonomie locale »<sup>248</sup>, du fait des

---

<sup>242</sup> Rapport n° 27, Sénat (2002 – 2003) sur les conclusions de la Commission des lois sur : le projet de Loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, précité ; la proposition de Loi constitutionnelle de M. Christian Poncelet et plusieurs de ses collègues relative à la libre administration des collectivités territoriales, précitée ; Ont également été jointes, plusieurs propositions de Loi constitutionnelle dont deux concernent principalement les collectivités territoriales. Il s'agit de : la proposition de Loi constitutionnelle de M. Paul Girod tendant à la reconnaissance des lois à vocation territoriale, n° 269, Sénat (2001- 2002) ; et la proposition de Loi constitutionnelle de M. Méhaignerie adoptée par l'Assemblée nationale le 16 janvier 2001, n° 188, Sénat (2000 – 2001).

<sup>243</sup> Le poids politique de ce projet de Loi constitutionnelle (précité) tient à l'identité de ses auteurs. En effet, ledit projet de Loi constitutionnelle est présenté au nom de M. Chirac, Président de la République, par M. Jean – Pierre Raffarin, Premier ministre, et par M. Dominique Perben, Garde des sceaux, ministre de la justice ; Voir aussi, Projet de loi... n° 24 rectifié, Sénat (2002 – 2003).

<sup>244</sup> Cf. Message au Parlement le 02 juillet 2002 du Président Chirac, cité par René Garrec, Rapport n° 27, (Sénat 2002 – 2003), op. cit., p. 3.

<sup>245</sup> Voir, la proposition de Loi constitutionnelle Christian Poncelet et ses collègues, préc.

<sup>246</sup> Voir, la proposition de Loi constitutionnelle Paul Girod, préc.

<sup>247</sup> Voir, la proposition de Loi constitutionnelle Pierre Méhaignerie, préc.

<sup>248</sup> Cf. Rapport Garrec, op. cit., pp. 5 et 9.

limites portées à l'expression du principe de la libre administrative des collectivités territoriales.

Ce triste constat avait conduit le Sénat à adopter dans sa majorité le 06 novembre 2002, le projet de Loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, non sans l'avoir amélioré dans certaines de ses dispositions.

Outre la refonte du cadre constitutionnel des collectivités situées outre-mer, la mouture finale du projet de Loi constitutionnelle tendait à affermir profondément la décentralisation territoriale, à travers diverses dispositions, notamment :

- l'affirmation du principe de l'organisation décentralisée de la République ;
- l'inscription du principe de subsidiarité, selon lequel les collectivités territoriales auraient vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ;
  - la précision du rôle de représentant de l'Etat, comme représentant de chacun des membres du gouvernement chargé des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ;
  - l'extension des prérogatives du Sénat, lequel serait désormais saisi en premier lieu des projets de loi ayant pour principal objet la libre administration, les compétences ou les ressources des collectivités territoriales ;
  - l'inscription des régions dans la catégorie des collectivités territoriales au même titre que la commune et le département ;
  - l'inscription d'un droit de pétition des collectivités territoriales leur permettant d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée délibérante de leur collectivité une question relevant de sa compétence ;
  - la possibilité d'organiser, à leur initiative, des référendums locaux à valeur décisionnelle, sur des projets de délibérations ou d'actes relevant de leur compétence ;
  - la possibilité de consulter la population concernée sur des projets concernant la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier en substitution d'une collectivité existante, ou encore la modification de son organisation ;
  - l'affirmation d'un droit à expérimentation permettant dans les conditions prévues par une loi organique et sur habilitation d'une loi ou d'un décret, de déroger aux lois et règlements qui régissent l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;
  - et surtout, la consécration de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales. Dans ce dernier cas, l'autonomie administrative résulte de la

réaffirmation du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, pour l'exercice de leurs compétences, alors que l'autonomie financière est l'affirmation d'un faisceau de critères garantissant leur libre administration. Ainsi en est-il de :

- l'existence et la libre disposition de leurs ressources ;
- la possibilité de recevoir tout ou partie des impositions de toutes nature et, d'en fixer l'assiette et le taux dans les conditions prévues par la loi ;
- la part déterminante des ressources des collectivités territoriales, à savoir les recettes fiscales et leurs autres ressources propres ;
- enfin, du transfert concomitant des ressources équivalentes à celles antérieurement consacrées à l'exercice d'une compétence, dès lors que cette dernière serait transférée à une collectivité.

Quelles que furent les améliorations retenues par les Sénateurs, le nouveau dispositif constitutionnel s'était attaché, prioritairement, à rendre plus effectif l'application du principe de la libre administration des collectivités territoriales. A l'Assemblée Nationale, le même son de cloche prévalait.

## **2. Les travaux de l'Assemblée Nationale**

L'Assemblée nationale eut à examiner, à son tour deux textes de Loi constitutionnelle en liaison avec la décentralisation territoriale. Il s'était agi naturellement du projet de Loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, d'une part, et de la proposition de Loi constitutionnelle de M. Hervé Morin et ses collègues relative à l'exercice des libertés locales, d'autre part. L'ensemble de ces textes constitutionnels fut l'objet d'un rapport fait, au nom de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, par M. Pascal Clément (a). L'intérêt particulier accordé aux questions financières justifia, par ailleurs, l'attention de l'auguste chambre sur un Avis de M. Pierre Méhaignerie, au nom de la Commission des Finances, sur deux articles du projet de Loi constitutionnelle adopté par le Sénat (b).

### **a) Le rapport Pascal Clément**

Après avoir constaté que malgré l'élan décentralisateur esquissé dans les constitutions de 1946 et de 1958, et dans les lois de décentralisation de 1982-1983, les avancées en terme de libertés locales n'avaient pas permis à la France de rompre avec une longue tradition de centralisme administratif qui éloigne le citoyen des centres de décisions, le rapport Pascal

Clément fit largement état de l'examen du dispositif constitutionnel soumis à l'attention de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale. Mais en marge de cet aspect technique, il est à noter, ainsi que le soulignait son rapporteur, que « la proposition de Loi constitutionnelle (était) en définitive très proche de la rédaction du projet de loi, elle (s'inspirait) du même principe de libre administration des collectivités locales et (proposait), à peu de choses près, les mêmes moyens de la garantir »<sup>249</sup>.

Schématiquement, on retrouve la même approche en ce qui concerne les exposés présentés devant les deux chambres parlementaires. En effet, ni les motivations, ni les conclusions de la commission des lois de l'Assemblée Nationale n'étaient sorties profondément modifiées de cette sénatoriale.

### **b) L'avis Pierre Méhaignerie**

Contrairement au Sénat, l'Assemblée Nationale avait souhaité obtenir l'avis de sa commission des Finances sur deux articles du projet de loi constitutionnelle adopté par le Sénat le 06 novembre 2002, et relatifs au domaine des finances locales.

En effet, le projet d'article 3 prévoyait le dépôt prioritaire au Sénat des projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences ou leurs « ressources », alors que le projet d'article 6, quant à lui, consacrait l'autonomie financière des collectivités territoriales, avec une forte modification probable de la fiscalité locale. Or le projet de loi de finances qui prévoit et autorise chaque année la perception de tous les impôts (y compris ceux locaux), est toujours déposé en premier lieu à l'Assemblée Nationale, et donc examiné en premier lieu par la Commission des Finances. Vu les implications fiscales contenues dans le projet de loi de révision constitutionnelle, il apparut nécessaire à l'Assemblée Nationale saisie à son tour du projet de loi, de soumettre son examen à l'avis de sa commission des finances.

L'examen par la Commission des articles 3 et 6 du projet avait abouti à l'adoption de cinq amendements tendant tous à améliorer la rédaction du texte projeté<sup>250</sup>. On sait que la nouvelle loi constitutionnelle promulguée le 28 mars reprend en des termes identiques plusieurs vocables issus de l'avis de M. Pierre Méhaignerie, principalement dans ses articles 4 et 7.

---

<sup>249</sup> Rapport Pascal Clément, op. cit., p. 28.

<sup>250</sup> Lire en ce sens, les amendements adoptés par la commission des finances, in Avis de M. Pierre Méhaignerie, op. cit., n° 71.



## **§2. L'autonomie administrative et financière est une composante de la libre administration**

Loin d'être synonyme, le couple administratif et financier de l'autonomie locale s'avère être plutôt un sous-ensemble de la libre administration dont il constitue le pilier indispensable (A), si l'on se réfère à la doctrine juridique. En outre, cette interprétation est clairement établie à travers des travaux préparatoires, dont le leitmotiv commun était de donner une consistance au principe de la libre administration des collectivités territoriales, notamment dans ses aspects financiers et fiscaux (B).

### **A. Une composante indispensable à la libre administration**

Si l'on s'intéresse de près à l'utilisation du terme « autonomie » dans la sphère de la décentralisation territoriale, il n'est pas rare de rencontrer dans les textes fondamentaux ou législatifs plusieurs variantes de l'autonomie (1), au point où l'on pourrait parler des autonomies locales. Il apparaît cependant que sous sa forme administrative et financière, l'autonomie semble la mieux à même de rendre compte de l'effectivité du contenu de la libre administration des collectivités territoriales, et partant, de la décentralisation territoriale (2).

#### **1. Les variantes de l'autonomie locale**

L'autonomie locale est désormais un concept accepté par la plupart des Etats modernes, notamment de ceux dotés d'une longue tradition administrative jacobine. Il traduit une nette volonté des gouvernants de moderniser les formes d'organisation de leurs Etats. En ce sens, le recours aux travaux de Hans Kelsen pourrait suffisamment illustrer notre propos quant à la compréhension de l'éventuel lien qui existerait entre autonomie locale et libre administration par des conseils élus.

Hans Kelsen, décrivant la forme d'organisation de l'Etat au moyen de la division territoriale, pense que l'Etat décentralisé ou l'Etat dont le territoire est fractionné en circonscriptions « signifie que l'ordre juridique étatique contient non seulement des normes centrales mais aussi des normes locales. Les sphères de validité territoriales des ordres locaux sont les subdivisions territoriales »<sup>251</sup>. L'auteur poursuit que le concept d'autonomie locale intervient dans l'optique « de combiner de manière intentionnelle les idées de démocratie à celles de

---

<sup>251</sup> Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'Etat* (traduit de l'anglais par Béatrice Laroche), op. cit., p. 353.

décentralisation »<sup>252</sup>. L'idée centrale est donc que les organes locaux qui créent les normes soient élus par ceux-là même auxquels ses normes sont destinées. Une précision de taille, cependant, c'est que le système décrit est naturellement plus apparent dans un Etat autocratique qu'il ne l'est dans un Etat démocratique. Dans ce dernier cas, « l'Etat bénéficie déjà d'une organisation essentiellement démocratique, (et) l'octroi de l'autonomie locale à un groupe déterminé en fonction du territoire qu'il occupe ne représente qu'une mesure de décentralisation »<sup>253</sup>.

Ainsi comprise, l'autonomie locale appliquée à la décentralisation territoriale s'apparente à un « bonus » que l'Etat central accorde à ses collectivités territoriales décentralisées, probablement en fonction des périodes, des besoins opportuns, bref du courant de pensée dominant.

Si l'on conçoit la libre administration par des conseils élus comme la traduction juridique de la décentralisation territoriale, on admettra tout aussi bien que l'autonomie locale ne représente donc qu'« une mesure » de la libre administration, une mesure variable, avons-nous mentionné. Dans ce contexte, la notion d'autonomie, qui s'accompagne très souvent d'un qualificatif ou d'un ensemble de qualificatifs, permet de mesurer le degré de décentralisation appliqué dans un Etat. Seules quelques variantes seront énumérées ici.

La lecture des Lois fondamentales révisées autour des années 1990 dans les pays d'Afrique et Malgache montre que quatre pays ont inscrit, chacun à sa façon, l'autonomie locale au rang suprême. La Constitution Malgache, après avoir déclaré le principe de l'application effective de la décentralisation dans son préambule, met l'accent de façon générale sur la garantie constitutionnelle de l'autonomie de ses collectivités territoriales décentralisées<sup>254</sup>. Les Constitutions du Tchad et du Congo (Brazzaville) sont plus prolixes. En des termes identiques, elles proclament toutes, outre l'autonomie administrative et financière, l'autonomie patrimoniale, économique, culturelle et sociale<sup>255</sup>. Enfin, la Constitution du Cameroun reste médiane et se limite à l'autonomie administrative et financière<sup>256</sup>.

---

<sup>252</sup> Ibid. p. 363.

<sup>253</sup> Ibid., p. 364.

<sup>254</sup> Cf. Préambule in fine, articles 2 et 125 de la Loi constitutionnelle du 18 septembre 1992 de la République de Madagascar ;

<sup>255</sup> Cf. article 204, Loi constitutionnelle du 14 avril 1996 de la République du Tchad, et article 170 de la loi constitutionnelle du 15 mars 1992 de la République du Congo.

<sup>256</sup> Cf. article 55 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 de la République du Cameroun.

A notre connaissance, aucune Constitution des Etats d'Afrique noire francophone ne fait allusion ni à l'autonomie politique ni à l'autonomie législative, comme c'est le cas dans les Constitutions de certains pays de l'Europe occidentale.

## **2. Le privilège de l'autonomie administrative et financière**

L'autonomie administrative et financière n'est donc qu'une des variantes de l'autonomie locale. Très souvent, elle accompagne l'octroi de la personnalité morale de la collectivité, même si elle ne lui est pas nécessairement liée. En effet, la personnalité morale peut jouir de plusieurs attributs (autonomie patrimoniale, autonomie judiciaire, etc.). Mais lorsque l'organisme qui en est doté ne dispose pas de l'autonomie administrative et financière, on voit toute la difficulté de justifier l'individualisation de l'organisme en question. C'est pourquoi, René Connois affirme sans réserve que « la personnalité morale sans autonomie administrative et financière est un leurre ; par contre l'autonomie administrative et financière est un avantage tel, pour l'organisme qui en est doté, que les autres attributs de la personnalité morale ne représentent plus pour lui qu'un accessoire »<sup>257</sup>.

En d'autres termes, l'autonomie administrative et financière semble être l'attribut des attributs sans lequel il serait vain de rechercher toute fonctionnalité à l'organe décentralisé. L'autonomie administrative, d'une part, et l'autonomie financière, d'autre part, ne sont cependant pas obligatoirement liées. Mais lorsque l'un de ces aspects fait défaut, on est en présence soit d'une déconcentration financière, soit d'une déconcentration administrative. Le bon sens commande alors que la collectivité territoriale qui en bénéficie connaisse de la plénitude des deux qualificatifs en question, eu égard à l'interdépendance des liens qui unissent ces deux concepts. Par ailleurs, le fait de renforcer uniquement l'autonomie financière<sup>258</sup> des collectivités territoriales ne signifie nullement que ces dernières soient dépourvues de toute autonomie administrative, tant il est difficile de concevoir l'existence de prérogatives financières qui ne s'accompagnent d'un minimum de liberté d'édiction d'actes administratifs s'y rapportant.

---

<sup>257</sup> René Connois, *La notion d'établissement public en droit administratif français*, op. cit., p. 115.

<sup>258</sup> Nous verrons que l'autonomie financière semble être l'aspect le plus mis en exergue, notamment dans la réforme française.

## **B. Le consensus : donner une consistance (financière) au principe de la libre administration des collectivités territoriales**

Le recours aux travaux préparatoires ayant précédé l'adoption du texte constitutionnel français montre que le concept d'autonomie locale inscrit dans la Loi fondamentale est une composante de la libre administration. Curieuse composante du principe de la libre administration ! L'autonomie locale laisse l'analyste qui s'y intéresse dans une situation pour la moins confuse. Voilà donc un terme qui, sans abroger toute disposition antérieure contraire mettant en œuvre le principe de la libre administration, vient plutôt renforcer ses éléments, sans qu'il ne soit lui-même conditionné à l'instar du principe pour lequel il est créé.

En outre, à la différence de « la libre administration », qui concerne toute collectivité territoriale prise indépendamment, l'autonomie locale, déclinée selon ses divers qualificatifs (administrative et/ou financière) est une liberté spécifique, dont l'application peut varier suivant la collectivité territoriale considérée. Par elle, une collectivité territoriale prise isolément peut adapter son mode de gestion à ses particularismes locaux, et ceci, sur le fondement des dispositions constitutionnelles.

En tout état de cause, c'est d'un son de cloche identique en France, qu'il est apparu l'impératif catégorique de « donner une consistance financière à la libre administration des collectivités territoriales ». En effet, la réforme constitutionnelle de 2003 visait à renforcer les libertés financières des collectivités territoriales et plus particulièrement à garantir ce qu'il est convenu d'appeler leur autonomie fiscale, en stigmatisant une certaine politique menée à la fin des années 1990 qui consista à supprimer ou à réduire leurs ressources fiscales, à tel point que la part des recettes propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales était passé, entre 1998 et 2002 de 61,5 % à 56,6 % pour les communes et leurs groupements, de 67,2 % à 58,4 pour les départements et de 59,9 % à 38,1 % pour les régions<sup>259</sup> et que la part des recettes fiscales correspondant à des impôts dont les collectivités territoriales votent les taux dans leurs recettes totales hors emprunt était passé de 54 % en moyenne en 1995 à 36 % pour les régions, 43 % pour les départements et 48 % pour les communes en 2002<sup>260</sup>. Pour autant, l'Etat a compensé ces pertes de fiscalité en dotations<sup>261</sup>.

<sup>259</sup> Rapport Daniel Hoeffel, Doc. Sénat, n° 324, 26 mai 2004 (session ord. 2003-2004), p. 16.

<sup>260</sup> Rapport Patrice Gélard précité, p. 10.

<sup>261</sup> 15 milliards d'euros ont ainsi été transformé en dotations. Voir Robert Hertzog, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », op. cit. p. 2003.

On sait que face à cette situation, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a été très peu protectrice des atteintes à la libre administration décrites par les élus locaux, notamment en matière de finances locales. Certes, le Conseil constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises que « les règles posées par le législateur ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources (globales ou la part des ressources fiscales dans celles-ci) des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration »<sup>262</sup>, mais il n'a jamais sanctionné une mesure législative sur le motif qu'elle enfreignait la libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil pouvait – il pour autant valablement sanctionner, au regard du caractère lacunaire des garanties constitutionnelles dont il faisait face ? En tout état de cause, l'inscription dans la Constitution du principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales s'est avérée impérative.

**x x**

**x**

En définitive, le principe de l'autonomie locale repris par les Constitutions modernes et décliné en autonomie administrative et/ou financière ne saurait coïncider avec celui de la libre administration des collectivités territoriales, dont il est une composante au regard de l'application sa signification dans le contexte de l'Etat unitaire décentralisé.

---

<sup>262</sup> V. notamment Cons. Const., 25 juill. 1990, n° 90-277 DC, § 14 et 15, Impôts directs locaux, Rec. Cons. Const. P. 70 (limitation du produit d'une taxe départementale) ; 6 mai 1991, n° 91-291 DC, § 27 à 34, Fonds de solidarité des communes, Rec. Cons. Const. p.40 (prélèvement et transfert de fiscalité entre collectivités) ; 29 déc. 1998, n° 98-405 DC, § 49, Loi de finances pour 1999, Rec. const. p. 326 (suppression de la taxe professionnelle), 12 juill. 2000, n° 2000-432 DC, § 6, Loi de finances rectificatives pour 2000, Rec. Cons. Const. p. 104 (suppression de la part régionale de la taxe d'habitation) ; 28 déc. 2000, n° 2000-442 DC, § 10, Loi de finances pour 2001, Rec. Cons. Const. p. 211 (suppression de la vignette automobile).

## **Conclusion du chapitre 2**

L'autonomie locale ne signifie donc pas libre administration. Il est vrai que ces termes ont été utilisés indifféremment aussi bien par le juge constitutionnel que par le constituant français de 1958, mais il ne s'agissait que d'un langage courant, sans aucune portée juridique certaine. Dans son utilisation contemporaine liée aux collectivités territoriales, l'autonomie est une composante de la libre administration, en ce sens qu'elle vient renforcer certains de ses éléments jugés non suffisamment garantis par la Constitution et protégés par le juge constitutionnel.

## Conclusion du titre 1

A ce stade, on peut affirmer que le principe de l'autonomie locale (administrative et/ou financière consacrée explicitement ou implicitement dans certaines Constitutions modernes ne s'identifie ni à la personnalité morale ni à la libre administration des collectivités territoriales décentralisées. Si cette distinction peut paraître plus facile pour la personnalité morale, elle l'est moins dans le cas de la libre administration, en raison de la confusion toujours entretenue par la doctrine et par la jurisprudence dans l'utilisation de ces deux expressions. Pourtant, c'est précisément de la protection juridictionnelle de la libre administration jugée peu suffisante, que se fondent aujourd'hui les réformes constitutionnelles qui intronisent l'autonomie locale dans les principes fondamentaux de la décentralisation territoriale. C'est la preuve évidente que la liberté consacrée est autre chose que celle qu'elle vient renforcer.

L'autonomie locale (administrative et/ou financière) nouvellement adoptée dans certains pays attise naturellement une dose de curiosité justifiée, tant par son niveau d'inscription au rang des normes constitutionnelles, que par la signification généralement accordée à l'expression « autonomie » dans le langage courant. Ainsi, lorsqu'elle ne signifie pas « indépendance », elle évoque l'idée de « séparation ou sécession » fortement combattue dans tous les Etats unitaires d'inspiration française.

Au plan juridique, ni l'administrativiste et encore moins le constitutionnaliste ne peuvent rester indifférents devant une telle liberté qui intervient dans le domaine de la décentralisation territoriale. La capitalisation de cette liberté constitutionnelle dans le sens d'une définition claire et précise doterait certainement la science du droit d'un instrument de mesure nécessaire à l'effectivité des libertés locales.

## TITRE 2

### LA NOTION D'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE

L'autonomie administrative et financière semble être la nouvelle trouvaille de l'ère du temps. Il n'est pas un domaine où ces expressions ne sont pas évoquées pour marquer un certain degré de liberté de telle science, telle institution ou tel groupe par rapport à un ensemble d'acquis. L'autonomie administrative et/ou financière, potion magique des hommes politiques, a réussi l'exploit de s'insérer au rang des principes constitutionnels sans avoir subi l'examen de passage du juriste. Ce dernier se trouve comme surpris par des expressions qui font l'unanimité quant à leur finalité, alors même que leur contenu demeure vague et obscur.

En effet, partant du général au cas particulier de la décentralisation territoriale, chacun prête à l'autonomie administrative et/ou financière les significations les plus variées selon le contexte dans lequel il s'active, à la seule condition de mettre en relief sa fonctionnalité.

Mais quelle est donc cette énigme qui bouleverse l'ordre des choses constitutionnelles sans que l'on ne puisse savoir ses éléments constitutifs ?

L'état actuel des textes et de la jurisprudence ne permet pas de dire avec précision ce que recouvrent les locutions autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées. La doctrine, bien qu'elle en fasse largement écho, reste vague et laisse le chercheur avide de connaissances. Bien plus, certains écrits de référence<sup>263</sup> ont eu pour effet de laisser planer le doute sur les possibilités qui existeraient à parvenir à un *modus vivendi* à propos des éléments constitutifs de l'autonomie locale.

Les lignes qui suivent tenteront de rechercher une définition de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales, qui sied à la science du droit, au regard de l'importance capitale que revêtirait une telle définition dans la constitution et la mise en œuvre d'une théorie générale de la décentralisation territoriale, version « autonome ».

---

<sup>263</sup> L'emploi répété de l'invite « autant que possible » dans la Charte européenne de l'autonomie locale à l'endroit des Etats en est une illustration



Au préalable, il convient de noter que le vocabulaire constitutionnel classique de la France – et encore moins celui des pays de l’Afrique noire francophone – ne connaît pas le mot autonomie. Depuis la Constitution de 1791 jusqu’à celle de 1958, l’autonomie, pourtant envisagée dans les Constitutions espagnole de 1931 et italienne de 1947 à propos des régions autonomes issues de la colonisation est demeurée contraire au jacobinisme régnant, traduisant une « volonté de séparatisme... »<sup>264</sup>.

Des dictionnaires confondus,<sup>265</sup> il ressort que le mot autonomie, dont l’étymologie remonte à la Grèce antique, signifie le droit ou le fait de se gouverner par sa propre loi. Reprenant à son compte cette définition, Daniel Vignes<sup>266</sup> précise que dans l’ancienne Rome, l’autonomie « caractérisait la situation faite aux villes ou royaumes conquis, auxquels était laissée la faculté d’administrer leurs affaires intérieures d’après leurs propres lois ».

Le concept d’autonomie est souvent utilisé dans des contextes différents qui lui donnent à chaque fois une portée spécifique. Lorsqu’Emmanuel Kant<sup>267</sup> l’applique au domaine de la psychologie, il en extrait la notion d’autonomie de la volonté qui signifie selon lui, la propriété qu’ « a la volonté libre de l’individu de puiser en elle-même sa propre loi ». Transposée aux collectivités territoriales, et dans les domaines précis de l’administration et des finances, l’autonomie traduit-elle toujours ce rigorisme ? La réponse négative s’impose, d’où la nécessité de préciser ce que signifie la notion constitutionnelle d’autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées.

Pour ce faire, il convient de distinguer l’autonomie administrative (chapitre 1) de l’autonomie financière (chapitre 2). Nous verrons que partant du contenu de la notion d’autonomie politique, il est possible d’extraire par défaut une définition de l’autonomie administrative. En revanche, bien qu’il se dégage progressivement un consensus doctrinal autour des éléments structurants de l’autonomie financière, sa définition semble toujours empreinte de diverses interprétations.

Chapitre 1 – *L’autonomie administrative.*

Chapitre 2 – *L’autonomie financière.*

---

<sup>264</sup> Charles Cadoux, le concept d’autonomie en France, RSAMO n° 28, décembre 1989, p. 209.

<sup>265</sup> Voir le Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, 2ème éd., entièrement refondue, LGDJ, p. 47 et s ; Encyclopaedia Universalis, corpus 3, Paris, pp. 572 à 574.

<sup>266</sup> Daniel Vignes, sur la notion d’autonomie en Droit constitutionnel, Revue internationale d’histoire politique et constitutionnelle, PUF, p. 87.

<sup>267</sup> Emmanuel Kant, Critique de la raison pure.

## CHAPITRE I

### L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE

Habituellement proclamée au profit des Etablissements publics, des entreprises publiques et des services personnalisés de l'Etat, l'autonomie administrative fait partie du vocabulaire usuel du juriste. Cependant, son utilisation courante ne satisfait guère celui qui s'interroge sur sa signification.

De l'exploration des divers textes juridiques qui l'instituent souvent, il ne ressort aucune définition susceptible d'être retenue par la science du droit. Les auteurs qui l'évoquent abondamment dans leurs écrits n'en donnent pas de définition claire et se limitent très souvent à en décrire les manifestations, dont l'économie met en relief les rapports de tutelle, ainsi qu'une pseudo liberté de gestion des services, des personnels et de l'organisme qui en bénéficie.

Appliquées aux collectivités territoriales décentralisées, les manifestations de l'autonomie administrative sus évoquées prennent un intérêt particulier. Dans la mesure où les collectivités territoriales décentralisées constituent un potentiel gisement de production d'actes juridiques à caractère général et impersonnel dont l'ampleur n'a d'égal que les actes de l'Etat, il importe de déterminer de la manière la plus exacte possible, ce que signifie l'autonomie administrative pour fixer le degré de liberté accordé par l'Etat à ses collectivités territoriales décentralisées.

La tâche n'est pas facile. La France et plus encore les pays d'Afrique noire francophone bâtis sur une très forte tradition de centralisme étatique n'ont jamais bien reçu l'idée d'autonomie, cette dernière étant demeurée rattachée à une connotation péjorative. Ceci explique peut-être que même doublée d'un adjectif réducteur – ici administrative – l'autonomie reste figée dans la « permanence de l'ambiguïté »<sup>268</sup> quant à sa définition.

---

<sup>268</sup> Charles Cadoux, le concept d'autonomie en France, op. cit., p. 209.

Nous nous proposons de réexaminer la question en interrogeant les textes, la doctrine et la jurisprudence. L'absence d'une définition claire et précise de l'autonomie administrative (Section 1) ne saurait laisser le juriste indifférent. On est alors tenté de réaliser un essai sur la définition de l'autonomie administrative (Section 2).

Section 1 – *L'absence d'une définition claire et précise de l'autonomie administrative.*

Section 2 – *Essai de définition de l'autonomie administrative.*

## **SECTION 1**

### **L'ABSENCE DE DÉFINITION CLAIRE ET PRÉCISE DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE**

Si les textes sont muets sur la notion d'autonomie administrative (§1), la doctrine et la jurisprudence n'en sont pas plus prometteuses (§2).

#### **§1. Le Silence des textes**

La référence faite aux textes se limite à ceux constitutionnels et législatifs (A), même s'il est fait allusion dans une moindre mesure à ceux réglementaires. Le silence qui en est issu mérite une attention particulière dans la mesure où il peut être générateur de troubles quant à l'exercice d'une liberté locale non définie (B).

#### **A. Les textes constitutionnels et législatifs**

La première curiosité est que les Lois constitutionnelles consultées<sup>269</sup> présentent toutes la caractéristique d'être proclamatrices. La seconde, plus grande encore, est le caractère délibérément muet des lois ordinaires destinées normalement à compléter ou à éclairer les dispositifs d'ordre constitutionnel.

#### **1. Les Lois constitutionnelles**

Les Lois constitutionnelles révisées des pays d'Afrique noire francophone ayant opté pour le principe de l'autonomie locale proclament toutes « l'autonomie administrative » des collectivités territoriales décentralisées. Dans tous les cas, il s'agit d'un dispositif plus proclamatoire qu'expressif, et qui assez curieusement, ne donne ni signification, ni contenu à la nouvelle terminologie consacrée et garantie constitutionnellement dans un contexte où la raison d'être fondamentale des réformes était incontestablement la nécessité d'inscrire sans équivoque dans les Constitutions cette nouvelle liberté locale.

L'attitude semble pour le moins paradoxale et douteuse. Le législateur constitutionnel avait-il réellement eu l'intention de consacrer une liberté locale mais sans la définir ? La question ne manque pas d'intérêt, car le fait de proclamer l'autonomie administrative des collectivités

---

<sup>269</sup> Voir les Lois constitutionnelles des Républiques du Tchad, de la Centrafrique, du Congo et de la France, plusieurs fois précitées.

territoriales sans la définir laisse supposer acquis quelque chose qui ne l'est point. A moins que, selon une méthode habituelle, le constituant ait renvoyé à la loi ordinaire ou au décret l'obligation de définir et de délimiter les contours des termes fondamentaux.

Dans cette optique, il importe d'évoluer vers des textes législatifs ou réglementaires supposés pouvoir intervenir à décharge en faveur du constituant, eu égard à l'importance que revêt l'inscription de l'autonomie administrative dans la Loi fondamentale.

## **2. Les textes législatifs**

L'ensemble des textes législatifs et des décrets en liaison avec les collectivités territoriales décentralisées ne diffèrent pas fondamentalement, et principalement sur le point de savoir si l'un quelconque donne un sens exact à l'autonomie administrative. Nous retenons donc l'exemple des textes camerounais.

### **a) La loi du 5 décembre 1974 portant organisation communale**

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que la loi communale du 5 décembre 1974 a été votée dans un contexte très hostile aux libertés locales. C'est donc tout naturellement que cette loi devrait être exclue de toute critique. Cependant, les nombreuses modifications déjà subies par ladite loi, en cas de besoin, justifient qu'elle soit indexée sur la question du silence gardé par le droit positif au sujet de l'autonomie administrative.

Ce faisant, la loi communale du 5 décembre 1974 ne fait aucunement allusion au vocable d'autonomie administrative alors que chacune de ses modifications successives fait suite à une novation substantielle dans le système institutionnel des rapports Etat - collectivités. Quoiqu'il en soit, il est fortement regrettable que le seul décret à savoir celui du 25 mars 1977, pris en application de la loi communale du 5 décembre 1974 ne puisse pas à son tour rendre compte de la signification de l'autonomie administrative,<sup>270</sup> qui nous semble être indissociable de la notion d'autonomie administrative.

---

<sup>270</sup> Il s'agit du décret (camerounais) n° 77 /91 du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs de Tutelle sur les Communes, Syndicats de Communes et Etablissements Communaux modifié par le décret du 09 novembre 1990.

## **b) La loi du 22 décembre 1999 portant statut général des Etablissements public**

Tout comme les collectivités territoriales décentralisées, les Etablissements publics bénéficient très souvent de l'octroi de l'autonomie administrative et financière. Mais assez curieusement, la loi du 22 décembre 1999<sup>271</sup> définit, certes de manière vague, uniquement l'autonomie financière et ferme ainsi la brèche à toute autre éventuelle spéculation. Nulle par ailleurs, cette loi ne fait recours à l'expression « autonomie administrative » des établissements publics administratifs, qu'ils soient nationaux ou locaux, alors qu'elle s'étend longuement, dans un chapitre liminaire intitulé « Définitions » à tous les aspects relatifs à la tutelle administrative.

Ainsi qu'on le constate, l'expression autonomie administrative est inconnue du droit positif applicable aux collectivités territoriales décentralisées et à ses notions voisines dans les pays d'Afrique noire francophone. Pour exceptionnelle qu'elle soit, une telle situation d'absence de base légale<sup>272</sup> concourt à jeter le trouble et la confusion dans l'exercice quotidien de la pseudo liberté administrative accordée et garantie par le législateur constitutionnel aux collectivités territoriales décentralisées, d'où les diverses postures de définition de l'autonomie administrative donné par chaque exerçant, d'où aussi la nécessité de proposer une définition.

### **B. La nécessité d'une base légale à l'exercice de l'autonomie administrative des collectivités territoriales**

Bien qu'ignorée par le droit positif, l'autonomie administrative semble s'imposer aux collectivités territoriales comme une sorte de droit naturel inhérent à la création même de ces collectivités. De tous bords, l'expression est utilisée dans le langage politique et ne souffre d'aucune contestation ni sur son bien fondé, ni sur sa légitimité. Tout en admettant qu'« une situation légitime n'est pas nécessairement conforme au droit » comme l'affirme à juste titre le professeur Autin,<sup>273</sup> le problème posé par l'exercice de l'autonomie administrative est moins celui de sa légitimité que celui de sa légalité, dans la mesure où cette dernière n'existe pas. Il en résulte à l'évidence un conflit d'interprétation de compétences entre l'exercice d'une liberté par une collectivité autonome et la limite étanche de cet exercice telle qu'issue

---

<sup>271</sup> Cf. Loi (camerounaise) n° 99 – 06 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

<sup>272</sup> La formule est de Jean – Louis Autin, « la coopération décentralisée pour le développement entre légitimité et légalité » en action Extérieure des collectivités territoriales, les Cahiers n° 30 / Nouvelle série / Avril 1990, C.N.F.P.T., p. 77.

<sup>273</sup> Ibid.

des « substituts juridiques »<sup>274</sup> mis en place par l'Etat pour concilier l'exercice des libertés fondamentales<sup>275</sup> locales et les droits fondamentaux.

L'œuvre n'est pas sans difficultés et relève davantage d'un arbitrage juridictionnel qui ne saurait se faire sans une dose d'impartialité, ou du moins à l'abri de toute critique à l'image de celle souvent évoquée à propos de la protection par le juge constitutionnel de l'autonomie locale.

En effet, loin d'abonder dans un interminable débat de philosophie du droit, il suffit pour s'en convaincre de considérer qu'à système institutionnel égal, les libertés d'action admises pour les collectivités territoriales varient d'un pays à un autre<sup>276</sup>, rendant ainsi plus ardue la tâche aux praticiens du droit à asseoir des critères d'appréciation uniformes de l'autonomie administrative.

## §2. La doctrine et la jurisprudence

De façon simple, la question de savoir qu'est-ce que l'autonomie administrative est rapidement réglée par l'incapacité de la doctrine à y répondre (A). Par défaut d'une définition claire et précise, la jurisprudence, quant à elle, procède plutôt à un examen au cas par cas de la soumission de l'exercice d'une liberté locale au respect des droits fondamentaux de la République (B).

---

<sup>274</sup> Jean – Louis Autin, *ibid.*

<sup>275</sup> Sur la question de la nature juridique de l'autonomie locale développée infra, nous pensons par analogie, à la même question sur la nature juridique de la libre administration comme liberté fondamentale, et principalement aux conceptions doctrinales ayant animé le débat :

- Michel Verpeaux, Venelles C/M. Morbelli, RFD adm. n° 3, 2001, p. 684, considère la libre administration des collectivités territoriales « non comme un droit mais un moyen d'asseoir des droits ou libertés (...). Un principe d'organisation de l'Etat dont découleraient certains droits ou des libertés ».
- Tout à fait différente fut la conception d'autres auteurs, dont C. Bacoyannis, *op. cit.*, n° 185, qui met un point d'arrêt sur la réponse donnée par M. André Phillip à son homologue M. André Marie lorsque ce dernier voulu savoir si la libre administration était une « liberté totale » ? Réponse ; « Je ne sais pas ce que vous entendez par liberté totale. Les uns et les autres, quand nous sortons d'ici nous avons la liberté de circuler ; mais cette liberté est soumise à un contrôle de la circulation qui ne porte pas atteinte à cette liberté, mais qui l'organise. Nous affirmons le principe des libertés locales pour les collectivités aussi bien municipales que départementales, mais il est bien évident qu'elles s'exercent sous le contrôle administratif... ». V/ aussi Louis Favoreu et André Roux, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale » ?, *Les Cahiers du conseil constitutionnel* n° 12 / 2002, pp. 88 à 92.

<sup>276</sup> Nous verrons bientôt que la notion d'autonomie locale n'est pas, en Espagne et en Italie, conçue de la même manière qu'en France.

## A. L'introuvable définition de l'autonomie administrative dans la doctrine

Communément admise comme une liberté acquise, l'autonomie administrative n'a jusqu'ici pas fait l'objet d'un engouement particulier de la part des auteurs quant à sa signification réelle. C'est que dans le vocabulaire constitutionnel classique des pays à Etat unitaire, le mot autonomie est synonyme de séparatisme, de rébellion, et s'oppose fondamentalement aux notions d'unité nationale et d'indivisibilité chères à la tradition révolutionnaire jacobine et nécessaires à l'affermissement du centralisme napoléonien.

La décentralisation administrative, jadis soutenue par certains auteurs et présentée comme le prototype même de la décentralisation territoriale semble connaître de plus en plus un regain d'adaptation tendant à la situer vers la décentralisation dite politique, et de ce fait à intégrer en son sein l'idée de collectivités autonomes. Mais c'est ici le lieu de préciser que l'autonomie dont il est question est une autonomie de type particulier, jamais conçue dans sa plénitude. En effet, dans le cadre des Etats unitaires bâtis sur le modèle à la française, l'autonomie des collectivités territoriale s'accompagne toujours d'un terme réducteur – ici administrative – qui devrait éclairer notre réflexion.

Les études menées jusqu'ici sur l'autonomie des collectivités territoriales ont eu pour référence le modèle institutionnel des communautés autonomes, notamment sur leur faculté de s'auto organiser, de pouvoir légiférer en leur sein, le tout dans le but unique de coller en permanence à l'étymologie du mot, (se gouverner par sa propre loi). Rien n'oblige cependant, à poser comme base de réflexion un système institutionnel des Etats autonomiques pour parvenir à un système de gouvernement où le pouvoir législatif est autonome. On peut, tout en restant dans le cadre précis des Etats unitaires d'inspiration française, parvenir à un essai sur l'autonomie du pouvoir normatif local.

Dans ce sens, la thèse soutenue par Marc Joyau, « de l'Autonomie des Collectivités Territoriales Françaises : Essai sur la liberté du Pouvoir Normatif Local »<sup>277</sup> illustre fort nos propos. L'auteur précise que (son) objectif est de proposer un modèle d'autonomie des collectivités locales françaises, en prenant en considération les contraintes qui résultent du droit positif, c'est-à-dire de construire une "théorie" à partir de l'espace de liberté que le droit positif laisse à ces collectivités<sup>278</sup> ».

---

<sup>277</sup> Voir préface de Jean – Yves Vincent, in Marc Joyau, de l'autonomie des collectivités territoriales françaises, op. cit., p. 10.

<sup>278</sup> Ibid., p. 8.



Nonobstant tout son mérite, la thèse sus - évoquée a peut-être le malheur d'avoir été soutenue à une période où les réformes constitutionnelles n'avaient pas encore garanti l'autonomie locale en des termes aussi précis que l'autonomie administrative, financière, etc. Il en résulte que dans la doctrine classique et contemporaine, l'autonomie administrative n'est évoquée que par certains auteurs à partir d'une définition a contrario de l'autonomie sans qualificatif des communautés autonomes. A l'évidence, une telle évocation a contrario ne permet pas de rendre compte du contenu réel que l'on pourrait affecter à l'autonomie administrative eu égard aux enseignements tirés de la doctrine.

Ainsi par exemple, Franck Moderne conçoit les composantes régionales comme celles qui sont « dotées d'un pouvoir authentique et non d'un simple pouvoir administratif. Il ne s'agit donc pas de « collectivités territoriales » - poursuit-il - au sens français que cette expression revêt dans la Constitution de 1958 (...), mais de centres d'un pouvoir politique distinct de celui de l'Etat »<sup>279</sup>. L'auteur est plus précis lorsqu'il présente les régions insulaires du Portugal (Modère et Açores) comme des « régions autonomes (qui) bénéficient officiellement d'une autonomie politique et non seulement administrative (...). L'autonomie politique se traduit d'abord par l'existence de "statuts propres" »<sup>280</sup>. Une analyse similaire avait déjà été développée par Pierre Bon pour qui « l'Etat des autonomies est clairement distinct de l'Etat unitaire classique de type français dans la mesure où les communautés autonomes ne bénéficient pas d'une simple autonomie administrative, mais d'une véritable autonomie politique »<sup>281</sup>. A l'appui de ses affirmations, l'auteur cite les régions françaises instituées par la Constitution de 1958, lesquelles « ne bénéficient que d'une autonomie administrative (...) ce qui signifie clairement que si elles bénéficient d'une liberté, cette liberté ne concerne que la gestion d'affaires administratives »<sup>282</sup>.

Face à ce premier groupe d'auteurs, dont les théories ne permettent qu'incidemment ou accidentellement de recourir à la notion d'autonomie administrative par opposition à celle de l'autonomie politique, se dresse un autre groupe pour lequel la notion d'autonomie administrative n'est plus seulement déduite à l'occasion de l'étude du mode institutionnel des Etats autonomiques, mais plutôt de la notion fondamentale de droit administratif qu'est la

---

<sup>279</sup> Franck Moderne, « Les expériences régionales en Espagne et au Portugal, analyse comparative » in Gouverner, administrer, juger, *Liber amicorum*, Jean Waline, Dalloz, 2002, pp. 321 – 322.

<sup>280</sup> Ibid., p. 329.

<sup>281</sup> Pierre Bon, « Espagne, l'Etat des autonomies », in C. Bidégary, *l'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?* (dir), Economica 1994.

<sup>282</sup> Ibid.

décentralisation et au nom de laquelle l'autonomie avec ou sans qualificatif, qu'elle soit territoriale ou fonctionnelle, est d'abord conçue comme l'accessoire indissociable dont bénéficient les collectivités territoriales, les Etablissements publics et même les pouvoirs publics constitutionnels. Si dans ces derniers cas, des lois et règlements fixent et précisent le contenu de cette autonomie, il n'empêche que cette fixation puisse constituer une source probable de droit ou d'inspiration susceptible de participer à la recherche de la signification des expressions autonomie administrative.

Dans ce sens, René Connois, étudiant « la Notion d'Etablissement Public en Droit Administratif Français »<sup>283</sup>, parvient à la conclusion que « l'autonomie administrative et financière est incontestablement l'avantage le plus important qui résulte ordinairement de l'octroi de la personnalité morale »<sup>284</sup> à un organisme public. Mais lorsqu'il s'interroge sur la question de savoir « qu'est-ce que donc que l'autonomie administrative (...) ? »<sup>285</sup>, l'auteur livre une définition aussi vague que curieuse : « conférer à un organisme public l'autonomie administrative, c'est instituer, au sein de cet organisme, une sorte de pouvoir législatif qui sera chargé du vote de tout ou partie des recettes et des dépenses de l'organisme »<sup>286</sup>.

Par la suite, de nombreuses autres études ont été réalisées sur la notion d'Etablissement public. Notre propos n'étant pas de restituer ici toute la richesse de ces travaux, mais tout au moins d'y extraire une définition minimale de l'autonomie administrative, nous remarquons que cette dernière est surtout décrite par un ensemble d'éléments qui la caractérisent. Parmi ces éléments, on trouve des organes de gestion propres, l'auto-organisation des services et la gestion indépendante du personnel des services.

Ainsi, pour Théron<sup>287</sup>, J.-F. Lachaume<sup>288</sup>, l'autonomie administrative de l'Etablissement public se caractérise par le fait que ce dernier dispose des « organes de gestion » qui lui sont propres, donc distinct de ceux de la collectivité territoriale de rattachement, et dont la mission est d'administrer l'Etablissement, mais également et surtout, d'assurer l'exécution des services publics. Une analyse identique se retrouve chez Vincent Dussart pour qui l'autonomie administrative des Assemblées Parlementaires « se manifeste, essentiellement, par la présence d'un personnel particulier dont les assemblées maîtrisent le recrutement, la

---

<sup>283</sup> Thèse 1956 précitée, LGDJ 1958, Paris.

<sup>284</sup> Ibid., p. 114.

<sup>285</sup> Ibid., p. 115.

<sup>286</sup> Ibid.

<sup>287</sup> J.-P. Théron, Recherches sur la notion d'établissement public, op. cit., p. 48.

<sup>288</sup> Jean- François Lachaume, Grands services publics, Masson, op. cit., p. 173.

carrière et le traitement, d'une administration qui ne dépend pas du pouvoir exécutif et qui s'organise comme elle l'entend »<sup>289</sup>.

## **B. L'apport mitigé de la jurisprudence**

La jurisprudence sur la notion d'autonomie administrative n'est pas moins obscure que la doctrine, et l'on peut trouver deux justificatifs à ces propos.

Le premier se rapporterait à l'absence manifeste dans la doctrine d'une interprétation dominante de la notion d'autonomie administrative, laquelle sans être méconnue des auteurs, n'est cependant pas définie d'une manière concise et homogène qui permette au juge constitutionnel français de se prononcer sur une question y relative tant il est vrai, comme l'affirme Véronique Champeil - Desplats, que « l'attitude de la doctrine consiste souvent alors à élucider, à l'aide de certaines méthodes, le sens de ces notions (les énoncés constitutionnels qualifiés de principes) pour en donner une définition » en vue de leur « positivation » ou « constitutionnalisation par les juges ou les décideurs »<sup>290</sup>.

Le second serait relatif à l'analyse, déjà évoquée, des auteurs qui ont effleuré au passage la notion d'autonomie administrative, alors qu'ils tentaient de caractériser l'autonomie des communautés autonomes telle qu'elle existe dans les « Etats des autonomies » ou « Etats autonomiques ».

Sur la base des réserves sus - évoquées et comme on pourrait s'y attendre, le Conseil constitutionnel français s'est largement éloigné d'une définition de l'autonomie administrative. D'abord, le conseil assimile l'autonomie locale à la libre administration ainsi que le montre C. Bacoyannis à partir de la décision 84-174 DC du 25 juillet 1984, où l'auteur expose que « le principe de la libre administration fut désigné par d'autres mots et expressions juridiquement imprécis tels que « principe d'autonomie » ou « liberté en général »<sup>291</sup>. Dans le même contexte, l'auteur revient sur l'arrêt du conseil d'Etat du 25 janvier 1980, statut particulier de la Région d'Ile de France, où le Commissaire du Gouvernement, M. Rougevin –

---

<sup>289</sup> Vincent Dussart, *L'Autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Thèse, CNRS Editions, Paris 2000, p. 130.

<sup>290</sup> Véronique Champeils-Desplat, « Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Principes constitutionnels et justification dans les discours juridiques », Préface Michel Troper, *Economica-Puam*, pp. 32 et s.

<sup>291</sup> C. Bacoyannis, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, op. cit., n° 239.

Baville, désigna le principe de la libre administration des articles 34 et 72 de la Constitution par l'expression « autonomie des collectivités locales »<sup>292</sup>.

Ensuite, le juge constitutionnel français, cherchant à caractériser le pouvoir normatif des Territoires d'outre-mer<sup>293</sup>, adopte la formulation déjà bien connue de ces homologues italiens et espagnols selon laquelle, si le pouvoir des organes délibérants de ces Territoires « ne se limite pas à la simple administration, c'est parce qu'ils bénéficient d'une autonomie politique », autrement dit, d'une autonomie qualitativement supérieure à l'autonomie administrative<sup>294</sup>.

Il est pourtant indéniable qu'il existe un grand fossé entre l'autonomie dont jouissent les Territoires d'Outre-mer, d'une part et celle des communautés autonomes d'Espagne et Régions italiennes, d'autre part<sup>295</sup>. Cependant, notre étude ne visant pas principalement les modes d'exercice du pouvoir local dans tel type spécifique de pays, c'est à l'essentiel que nous revenons pour constater que dans tous les cas, l'autonomie administrative n'est définie ni par la doctrine ni par la jurisprudence<sup>296</sup>.

x x

x

De ce qui précède, on est donc tenté de conclure à l'introuvable définition de l'autonomie administrative comme l'ont fait bon nombre d'auteurs qui, cherchant à définir l'autonomie n'en sont parvenus qu'à « une notion magique<sup>297</sup>, envahissante<sup>298</sup> » pour le juriste. Elle est davantage irritante pour le constitutionnaliste sur qui semble reposer une lourde responsabilité, celle de donner un sens ou d'interpréter « les formes explicites ou implicites des principes juridiques »<sup>299</sup> proclamés par les Lois fondamentales. Cependant, les études

---

<sup>292</sup> Ibid., n° 239 ; Voir aussi, CE, 25 janvier 1980, Leb., p. 43, AJDA, 1980, p. 657.

<sup>293</sup> Ibid., n° 281.

<sup>294</sup> Décision n° 85-196 DC du 08 août 1985, consid. n° 15 et décision N°85-197 DC du 23 août 1985, consid. n° 35 (citées par C. Bacoyannis, op. cit., n° 281).

<sup>295</sup> Ibid., n° 282.

<sup>296</sup> D'une façon générale, la jurisprudence française ne fait pas usage des expressions « autonomie des collectivités territoriales », leur préférant celles plus commode de « libre administration ». C'est donc par une lecture habile des décisions des juges et motivations des requérants qu'il faut se reporter pour découvrir la référence à l'« autonomie ».

<sup>297</sup> A. Moyrand, De l'autonomie administrative à l'autonomie politique, le statut du territoire de Polynésie française. Bilan de dix ans d'application : 1984 – 1994, *Economica – PUAM* 1996, p. 146, cité par Marc Joyau, op. cit., BDP, T. 198, p. 3.

<sup>298</sup> J.-C. Maitrot, Recherches sur la notion d'autonomie financière, Thèse, Paris I, Panthéon-Sorbonne, 1972, passim, cité par Vincent Dussart, CNRS Editions, Paris 2000, op. cit., p. 12.

<sup>299</sup> Véronique Champeil – Desplats, op. cit., en fait le titre d'un article de réflexion.

consacrées à l' « autonomie politique » de certaines collectivités territoriales décentralisées montrent qu'il est possible, négativement, d'esquisser une progression vers une définition de l'autonomie administrative.

## SECTION 2

### ESSAI DE DEFINITION DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE

Nous venons de voir que les textes, la doctrine et la jurisprudence n'ont pas permis de donner un sens à l'autonomie administrative. L'expression n'est cependant pas une pure invention car elle était déjà couramment évoquée par les auteurs dans les études relatives aux établissements publics administratifs comme elle l'est chaque fois lorsqu'il s'agit de qualifier l'autonomie politique dont jouissent certaines collectivités territoriales décentralisées, notamment les communautés autonomes d'Espagne ou encore les régions autonomes d'Italie. Un tel constat présume tout au moins que l'autonomie administrative remplit une fonction dont il serait opportun de rechercher l'objet, tant il est vrai qu'« il n'y a pas, pour un terme juridique, de signification indépendante de sa fonction »<sup>300</sup>. Une démarche logique consisterait donc à partir de quelques éléments acquis, c'est-à-dire de la description de l'autonomie politique sus - évoquée, laquelle contient toujours de manière sous - jacente l'expression « autonomie administrative » qu'elle n'est pas (§1), avant de voir ce qu'elle serait (§1).

#### § 1. Ce qu'est l'autonomie politique

L'autonomie politique est définie à partir de la qualification de l'autonomie dont bénéficient les collectivités territoriales autonomes dans le modèle de l'Etat des Autonomies et de l'autonomie dont ces collectivités bénéficient dans le modèle de l'Etat Unitaire classique (A). De cette distribution se dégagent les attributs de l'autonomie politique dont on sait d'avance qu'ils seraient supérieurs à ceux de l'autonomie administrative (B).

#### A. Qualification de l'autonomie politique ou administrative issue de la distinction Etat des autonomies et Etat unitaire Classique

La théorie de l'autonomie n'a pas fait l'objet d'un engouement dans la doctrine administrative française qui lui a préféré celle de la tutelle administrative. En effet, en France comme dans les pays d'Afrique noire francophone, l'autonomie s'analyse par rapport au degré de liberté accordé par le tuteur ou le pouvoir central à la collectivité territoriale décentralisée dans l'exercice de ses activités administratives.

---

<sup>300</sup> Michel Troper, « Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in Jean Moreau, Gilles Darcy (s.dir.), La libre administration des collectivités locales, op.cit., p.60.

A la différence de l'Espagne, de l'Italie ou encore de l'Allemagne où la question de l'autonomie des collectivités territoriales se rapproche plus de leur capacité normative dans l'ordre étatique, il en résulte que le terme autonomie est généralement assortie d'un qualificatif - politique ou administrative – pour marquer la délimitation de l'étendue de l'autonomie en question.

Ce n'est, nous semble-t-il qu'à une période relativement récente qu'une approche similaire est introduite en France, notamment à travers les études consacrées aux régions françaises à statut particulier. Dans ce contexte, tout en reconnaissant le caractère unitaire des Etats de la France, de l'Espagne et de l'Italie, la doctrine et la jurisprudence opèrent cependant une distinction entre l'autonomie locale dans l'Etat unitaire classique de type français, d'une part, et l'autonomie locale dans les Etats unitaires de l'Espagne et de l'Italie encore appelés « Etat des autonomies », « Etat autonome » ou « Etat régional », d'autre part, pour bien marquer la différence de ton qui existe entre la « simple autonomie administrative » dont bénéficient les collectivités territoriales dans le premier cas et la « véritable autonomie politique » dont elles bénéficient dans le second cas.

Assez sérieusement, c'est autour des auteurs qui ont développé une partie de leurs études sur les pouvoirs normatifs des communautés autonomes d'Espagne, des régions d'Italie et même des territoires d'outre-mer de français qu'il faut se rapprocher pour retrouver la litanie d'expression empruntée aux juges constitutionnels respectifs de ces pays et devenue le rituel classique par lequel sont caractérisées ces types de collectivités territoriales. Dans ce sens, les propos de M. Bacoyannis sont assez illustratifs ; il est certain dit-il « qu'une catégorie de collectivités territoriales françaises, les territoires d'Outre-mer, participent à l'élaboration de leur statut et exercent des pouvoirs normatifs (...) », le juge constitutionnel ayant considéré que l'organe délibérant de ces territoires « ne se limite pas à la simple administration » du territoire, en rappelant inévitablement les expressions « autonomie politique » et « autonomie qualitativement supérieure à l'autonomie administrative », respectivement utilisées par les juges italien et Espagnol<sup>301</sup>.

Pour sa part, Franck Moderne, s'exprimant sur l'élément clef du régionalisme espagnol et portugais pense qu'« il importe de souligner que ces (composantes régionales) sont dotées d'un pouvoir politique authentique et non d'un simple pouvoir administratif. Il ne s'agit donc pas de « collectivités territoriales » (au sens français que cette expression revêt dans la

---

<sup>301</sup> Contantinos Bacoyannis, op. cit., n° 281

constitution de 1958), même si les textes constitutionnels et législatifs leur reconnaissent éventuellement la qualité de personnes morales de droit public, mais de centres d'un pouvoir politique distinct de celui de l'Etat »<sup>302</sup>.

Dans le même ordre d'idées, au cours des Journées d'Etudes du Centre d'Etudes Politiques et constitutionnelles du laboratoire Ermees tenues quelques temps auparavant, P. Bon déclarait en des termes identiques à ceux de F. Moderne que les communautés autonomes espagnoles sont dotées d'une authentique autonomie politique. Les deux auteurs se référaient à une jurisprudence du tribunal constitutionnel espagnol du 02 février 1981, selon laquelle « les communautés autonomes... disposent d'une autonomie qualitativement supérieure à l'autonomie administrative attribuée aux entités locales, puisque s'y ajoutent des pouvoirs législatifs et de gouvernement qui en font une autonomie de nature politique »<sup>303</sup> combinée à une autre décision du même tribunal du 28 juillet 1981 dont les termes sont sans équivoque : « si les communautés autonomes jouissent d'une autonomie qualitativement supérieure à l'autonomie administrative dont bénéficient les collectivités locales, c'est parce qu'elles disposent, en plus, des pouvoirs législatifs... qui font d'elles des entités dotées d'une autonomie politique »<sup>304</sup>.

Il convient donc de retenir à ce stade que l'autonomie administrative est qualitativement inférieure à l'autonomie politique, parce qu'elle contient, en moins, des pouvoirs législatifs. D'où l'impérieuse nécessité de s'interroger sur les attributs de l'autonomie politique.

## **B. Les attributs de l'autonomie politique**

De prime abord, l'approche méthodologique adoptée peut paraître curieuse. En effet, plutôt que de rechercher directement les attributs qui composent l'autonomie administrative, c'est encore autour de l'autonomie politique qu'il faudra s'attarder sans détour. En réalité, l'exercice est difficile. L'autonomie administrative n'est jamais définie, mais toujours qualifiée, et ceci, sous réserve de la qualification de l'autonomie politique, dont elle semble n'être qu'un des éléments. En ce sens, Marc Joyau s'appuie sur les analyses des auteurs français pour montrer, que les collectivités territoriales infra-étatiques de l'Etat unitaire ne

---

<sup>302</sup> F. Moderne, op. cit., 321-329.

<sup>303</sup> Ces informations sont fournies par P. Bon – F. Moderne – Y. Rodriguez, *La justice constitutionnelle en Espagne*, Economica-PUAM, 1984, coll. Droit positif, p.170-171.

<sup>304</sup> Ibid.



disposent que d'une « autonomie administrative », de « compétences administratives », sans plus<sup>305</sup>.

Si la cause semble être entendue, il faudrait donc déterminer les attributs de l'autonomie politique. Aussi, nous nous tournerons vers la doctrine pour tenter dans un premier temps de rassembler les indices de l'autonomie politique avant de découvrir, dans un second temps, par induction ou par soustraction du pouvoir législatif, ce que serait l'autonomie administrative.

A cet effet, de l'abondante littérature parcourue, il ressort qu'un consensus existe sur les indices de l'autonomie politique, même si ces derniers ne se présentent pas toujours en proportions égales dans tous les Etats qui pratiquent une décentralisation assez poussée<sup>306</sup>. Ainsi, lorsqu'ils analysent les différentes formes d'Etat, les théoriciens de l'Etat régional proposent souvent un faisceau de critères distinctifs des collectivités territoriales décentralisées des Etats régionaux par rapport à celles de l'Etat unitaire classique. Au rang de ces critères, on retrouve principalement :

- l'accès volontaire à l'autonomie ;
- un statut propre non imposé par le pouvoir central, mais concerté, qui garantit la participation de la collectivité à l'élaboration de son statut d'autonomie ;
- des institutions politiques qui se traduisent par une Assemblée législative et un exécutif responsable devant l'Assemblée ;
- enfin, de véritables pouvoirs législatifs et non réglementaires.

A tous égards, le pouvoir législatif des collectivités des Etats régionaux apparaît comme le fondement décisif sur lequel repose l'architecture de ces entités car, quel que soit le degré de désintégration d'une collectivité infra étatique, son but ultime est incontestablement son pouvoir de légiférer dans la sphère de sa circonscription locale. Ici, l'autonomie politique confère à son bénéficiaire tout son sens premier, celui de se gouverner par sa propre loi. C'est dans un sens similaire que Marc Joyau déclare que l'autonomie législative est le pilier fondamental de la « construction » théorique de l'Etat régional. L'auteur renvoie à juste titre à F. Moderne et P. Bon pour qui « l'autonomie législative est un des traits distinctifs de la région par rapport à la collectivité administrative décentralisée qui ne dispose que du pouvoir réglementaire »<sup>307</sup>.

---

<sup>305</sup> Marc Joyau, op. cit., p. 81.

<sup>306</sup> Voir en ce sens, la controverse doctrinale relevée par S. Flogaïtis, in La notion de la décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Paris, LGDJ, 1979, coll. Bibliothèque de droit public, p. 205-221.

<sup>307</sup> Marc Joyau, op. cit., p. 86.

## **§ 2. Ce que serait l'autonomie administrative**

Parce qu'elle est délicate, l'essai de définition de ce que serait l'autonomie administrative mérite au préalable quelques observations qui devraient éclairer la suite de notre cheminement, lequel repose sur la portée de la distinction fondamentale « autonomie politique – autonomie administrative » (A). Nous verrons alors que l'autonomie administrative et l'autonomie politique ne diffèrent pas fondamentalement du point de vue de leurs fonctions respectives. Dans l'un ou l'autre cas, il semble s'agir d'un pouvoir normatif local, ou mieux d'un cadre de liberté d'action consacré par la Constitution (B).

### **A. La portée de la distinction autonomie politique et autonomie administrative**

Les théories de l'Etat régional ont mis en relief la notion de l'autonomie politique dont jouissent les collectivités territoriales de cet Etat. L'autonomie politique est alors définie comme une autonomie qualitativement supérieure à l'autonomie administrative qui elle est l'apanage des collectivités territoriales de l'Etat unitaire classique. Et c'est principalement parce que l'autonomie politique confère, en plus, à l'organe qui en bénéficie un pouvoir législatif qu'elle diffère de l'autonomie administrative.

A supposer même que le modèle de l'Etat régional soit celui de référence pour une meilleure autonomie des collectivités territoriales, cette acception appelle cependant quelques observations. En premier lieu, la prise en considération de l'autonomie législative dont jouissent les collectivités infra étatiques de l'Etat régional n'est pas de nature à lever toute équivoque dans l'esprit du chercheur. Le pouvoir de légiférer, de faire la loi, s'applique à divers domaines y compris celui de l'administration. Mais l'administration ne saurait être limitée à une sphère spécifique. Autrement dit, le pouvoir législatif de la collectivité territoriale de l'Etat régional est, avant toute autre chose, un pouvoir normatif général qui confère à son titulaire le droit et la capacité effective de s'administrer en posant des normes générales, des normes administratives dirons-nous. Ce qui rejoint la préoccupation des défenseurs du pouvoir normatif local de toute collectivité territoriale prise indépendamment. A ce stade, peu importe si la norme émise par la collectivité infra étatique est législative ou réglementaire. Ce qui compte c'est sa force d'autonomie.

En second lieu, poser que l'autonomie politique dont jouissent les collectivités territoriales de l'Etat régional est qualitativement supérieure à l'autonomie administrative dont jouissent les collectivités territoriales de l'Etat unitaire classique parce que la première confère, en plus, un pouvoir législatif certain, c'est affirmer, sans nuances, la supériorité de la loi prise par une assemblée délibérante dans le cadre de son autonomie politique sur les actes infra législatifs pris par une autre assemblée dans le cadre de son autonomie administrative.

Le critère législatif retenu semble exclusivement ne prendre en considération que la traditionnelle classification hiérarchique des normes juridiques qui place la loi au-dessus des actes réglementaires. Or le domaine du pouvoir normatif des collectivités infra étatiques s'avère plus complexe et nécessite qu'on lui accorde une analyse supplétive autre que celle de la classification des normes juridiques, que ces collectivités peuvent édicter.

Ainsi, certes la loi requiert une plus grande participation en ce sens qu'elle est considérée comme l'expression de « la volonté générale », mais la nature législative ou réglementaire des normes émises par la collectivité infra étatique ne peut être considérée comme un critère suffisant pour la qualification de l'autonomie politique, en autonomie « qualitativement supérieure » à l'autonomie administrative. Ce qui importe, c'est les conditions d'édiction des normes de la collectivité infra étatique. Cette dernière agit-elle sur le fondement d'une disposition constitutionnelle ou même législative, mais dans tous les cas, sans l'intermédiation des règlements étatiques ? Telle est la principale interrogation qui devrait guider l'appréciation typologique de l'autonomie normative des collectivités territoriales.

De ce qui précède, il ressort que l'autonomie administrative ne diffère pas fondamentalement de l'autonomie politique malgré les tentatives certes pertinentes des théoriciens de l'Etat régional de dissocier les deux notions. La base du critère du pouvoir législatif tant évoqué ne laisse apparaître qu'une différence terminologique. Quant au fond, la fonction de l'autonomie administrative autant que celle de l'autonomie politique est de permettre à la collectivité infra étatique qui en bénéficie de disposer d'un pouvoir réglementaire ou législatif et non intermédié. Ce qui signifie que les conditions d'exercice du pouvoir normatif des collectivités territoriales décentralisées constituent l'attribut déterminant de leur autonomie. De ce point de vue, on est bien obligé de constater que les constitutions modernes, en consacrant clairement l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées, lui assigne un sens normatif.

## **B. Le sens de l'autonomie administrative**

Le terme « administrative » renvoie à l'administration. Lorsqu'elle est administrative, l'autonomie désigne la faculté pour l'organe qui en bénéficie de créer ses propres normes dans le domaine de son administration. L'administration, nous enseigne le Grand Larousse universel, peut être vue sur plusieurs angles. Du point de vue des activités, elle désigne la fonction (de la collectivité territoriale) à exécuter les lois et à conduire la politique de la collectivité sous la responsabilité de l'Etat. Du point de vue des structures, elle désigne l'ensemble des services et des agents organisés en vue d'accomplir la fonction de l'administration.

L'autonomie administrative a donc une double fonctionnalité : une fonction exécutive des lois et une fonction de gestion de la collectivité toute entière. Autrement dit, l'autonomie administrative serait donc la liberté donnée aux collectivités territoriales décentralisées en vue de la création des normes juridiques en exécution des lois de l'Etat pour la gestion de la collectivité et des intérêts locaux.

Mais une telle vision ne rend pas parfaitement compte de la réalité de la perception de l'idée d'autonomie dans un Etat. C'est pourquoi, en gardant à l'esprit que toute liberté n'est que conquête, la mise en œuvre de l'autonomie administrative proclamée par les Constitutions modernes au profit des collectivités territoriales décentralisées se doit d'être comprise au niveau du pouvoir central comme l'aboutissement d'une revendication récurrente. Cette mise en œuvre suppose, par ailleurs, une sortie du juridisme habituel en recherchant la fonction pour laquelle cette autonomie administrative a été instituée, suivant une conception chère au Doyen Vedel pour qui « le droit administratif comporte à côté de notions proprement conceptuelles les notions fonctionnelles. Les premières peuvent recevoir une définition complète selon les critères logiques habituels et leur contenu est abstraitement déterminé (...). L'utilisation de toutes ces notions dépend de leur contenu, leur contenu ne dépend pas de leur utilisation. Les notions fonctionnelles, au contraire (...) procèdent directement d'une fonction qui leur confère seule une véritable unité »<sup>308</sup>.

**x x**

**x**

---

<sup>308</sup> Georges Vedel, J.C.P., 1950, p. 851.

Dans un Etat unitaire décentralisé, il n'existe pas l'autonomie politique qui seule permet à la collectivité territoriale de légiférer. L'autonomie administrative se réduit alors à la portion simplement réglementaire, qui fait d'elle une liberté qualitativement inférieure à l'autonomie politique.

Tel semble est le principal enseignement que l'on pourrait retenir à l'issue de l'exploration de la doctrine et la jurisprudence à propos de la distinction autonomie administrative et autonomie politique.

## **Conclusion du chapitre 1**

Au regard des incertitudes qui pèsent sur le contenu de l'autonomie administrative des collectivités territoriales décentralisées et qui justifient probablement son introuvable définition, il faudrait désormais s'accorder à reconnaître que l'autonomie administrative est une notion fonctionnelle dont le but est de permettre aux collectivités territoriales décentralisées de disposer d'une véritable liberté normative garantie par la Constitution pour la gestion des intérêts locaux.

Au plan administratif précisément, cette liberté consisterait à émettre des normes (non législatives), tant sur l'organisation interne des services que sur la gestion des personnels et biens locaux ou toute autre gestion administrative de la collectivité dans les domaines relevant des compétences transférées. Les normes prises par les collectivités territoriales dans le cadre de leur autonomie administrative ne pourraient pas être des lois, parce que ces collectivités ne bénéficient pas d'une autonomie politique. En revanche, - et c'est le paradoxe à relever - les normes locales seraient directement fondées sur une disposition constitutionnelle.

## CHAPITRE 2

### L'AUTONOMIE FINANCIERE

Si l'autonomie administrative n'a pas fait l'objet d'un engouement certain quant à sa définition dans la doctrine juridique, en revanche, l'autonomie financière a été et demeure au centre des préoccupations du juriste depuis près d'un siècle. Un tel constat qui aurait dû suffire à éluder la question appelle cependant deux observations. La première est relative à la configuration de l'importance que revêt l'autonomie financière lorsqu'elle est conférée à un organisme public<sup>309</sup>. La seconde est la permanence de l'absence d'un consensus sur la définition de l'autonomie financière, ou tout au moins, du contenu qu'il faudrait lui accorder. Notion obscure, vague et envahissante, mot magique, autant de caractéristiques qui traduisent la difficulté des auteurs à s'accorder sur une définition consensuelle de l'autonomie financière, chacun lui attribuant une signification particulière selon les applications qu'elle reçoit dans la pratique quotidienne. Curieuse destinée pour un principe, faut-il le rappeler, désormais constitutionnel !

Parce que l'autonomie financière « caractérise aussi bien les collectivités territoriales que les établissements publics, les entreprises publiques que les Assemblées Parlementaires, des services personnalisés que des organismes dépourvus de la personnalité morale »<sup>310</sup>, et en l'absence d'une définition constitutionnelle, on est tenté de savoir quelle signification les textes relatifs aux établissements publics donnent à cette autonomie. En ce sens, la loi camerounaise n° 99-016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, dans son article 2-1 dispose que « l'autonomie financière (est la) capacité pour une personne morale d'administrer et de gérer librement les biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels ou en numéraire constituant son patrimoine propre, en vue de réaliser son objet social ».

---

<sup>309</sup> Pour Loïc Philip, « il ne peut y avoir d'exercice d'attributions effectives sans un minimum d'autonomie financière ; celle-ci s'avère donc indissociable de la libre administration ». Cf. « L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales » in Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12/2000, p. 96. Pour André Roux, « la liberté de gestion des collectivités suppose que celles-ci disposent d'un niveau de ressources qui leur permette d'exercer pleinement leurs compétences et qu'elles puissent conserver une marge de manœuvre suffisante dans la détermination de ces ressources et de leur utilisation ». Cf. Droit constitutionnel local, *Economica*, 1995, p. 45.

<sup>310</sup> F. Labie, *Finances publiques* (cours), op. cit., p. 20.

Mais il est clair que cette définition, même par extension aux collectivités territoriales décentralisées, est incapable de rendre compte de la réalité complexe du régime financier auquel sont soumises les collectivités. En effet, ces dernières sont, comme les établissements publics, régies par des règles de comptabilité publique qui réduisent à néant la libre administration et la gestion proclamées par les textes institutifs.

La réalité est que l'autonomie financière est une notion qui mue selon l'institution pour laquelle elle a été conçue. S'agissant des collectivités territoriales décentralisées, malgré la diversité de définitions avancées par les auteurs, il est possible aujourd'hui, sur la base des écrits existants et de l'esprit du constituant, de poser une définition de l'autonomie financière qui puisse satisfaire à la science du droit. Dans cette hypothèse, c'est une définition de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées, que l'on voudrait consensuelle, qu'il convient maintenant de présenter (Section 1). Nous verrons alors que si la plupart des auteurs font valoir plusieurs critères dans leur définition de l'autonomie financière, alors que d'autres n'en font qu'une condition indispensable à la décentralisation territoriale ou fonctionnelle, la combinaison de toutes ces considérations semble mettre en exergue deux indices : d'abord, l'existence d'un pouvoir de décision en matière financière pour pouvoir déterminer librement les recettes et les dépenses locales qui fondent les ressources propres, mais aussi et surtout, une quantité suffisante de ces ressources propres pour être à l'abri de toute dépendance vis-à-vis de l'Etat. Ce dernier indice, principale motivation des réformes observées çà et là et objet de vives controverses, pose cependant, avec acuité, le problème du contenu de l'autonomie financière. Dans la mesure où la fiscalité locale serait le principal pourvoyeur des budgets locaux, toute la question est de savoir si le constituant moderne entend ériger le pouvoir fiscal local comme socle de l'autonomie financière qu'il garantit (Section 2).

Section 1- *Vers une définition axée sur l'indépendance matérielle en matière de finances*

Section 2- *La place du pouvoir fiscal dans la détermination de l'autonomie financière*



## SECTION 1

### VERS UNE DEFINITION AXEE SUR L'INDEPENDANCE MATERIELLE EN MATIERE DE FINANCES

L'autonomie financière connaît des acceptions nombreuses et variées. Certains auteurs la présentent comme une condition de la décentralisation, territoriale ou fonctionnelle. Ainsi, pour Loïc Philip, « sans autonomie financière, la décentralisation ressemble fort à de la décentralisation »<sup>311</sup>. P. Lalumière pense que « pour être pleinement efficace, la déconcentration exige la reconnaissance d'une large autonomie financière aux collectivités territoriales. L'attribution de la personnalité juridique et des compétences qui en découlent devient une pure fiction si des moyens financiers ne sont pas mis à la libre disposition de ces collectivités »<sup>312</sup>. Georges Vedel et Pierre Delvové l'érigent en « condition très importante d'une décentralisation concrète »<sup>313</sup> pendant que Jean François Lachaume en fait une « notion indissociable de la décentralisation par services »<sup>314</sup>.

Pour d'autres auteurs, l'autonomie financière est l'accessoire indispensable à la personnalité morale de l'institution décentralisée. C'est l'idée qu'exprime François Labie lorsqu'il écrit : « Il faut en outre que les collectivités locales soient dotées d'une certaine autonomie financière sans laquelle l'autonomie juridique risquerait de n'être qu'une coquille vide. Seule cette autonomie financière peut rendre effective l'autonomie juridique »<sup>315</sup>. De même, Jean Pierre Théron pense que « l'autonomie va en principe de pair avec la personnalité morale »<sup>316</sup>, et René Connois précise qu'elle constitue « l'avantage le plus important de la personnalité morale »<sup>317</sup>.

Ces formulations sont restées constantes dans la doctrine<sup>318</sup> et les tentatives de définitions qui ont couvert la notion d'autonomie financière ont suivi la logique de la variété de par les multiples critères dégagés par les auteurs.

---

<sup>311</sup> Loïc Philip, l'autonomie financière des collectivités territoriales, les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12/2000, op. cit., p. 96.

<sup>312</sup> P. Lalumière, Les Finances publiques, A. Colin, 1976, p. 153.

<sup>313</sup> G. Vedel, P. Delvové, Droit administratif, 12<sup>e</sup> édition, 1992, t.2, p. 357.

<sup>314</sup> J.-F. Lachaume, Grands Services publics, 1989, p. 170.

<sup>315</sup> François Labie, Finances Locales (cours), Finances Locales, Dalloz, 1995, p. 5.

<sup>316</sup> J.-P. Théron, « Etablissements Publics », Juris-classeur administratif, fasc. 135.

<sup>317</sup> René Connois, La notion d'Etablissement public en droit administratif français, Thèse Paris, 1959, op. cit., p. 114.

<sup>318</sup> Voir par exemple la longue énumération faite par J.-C. Maitrot, thèse, Paris I, op. cit., pp. 130 à 145.

J.-C. Maitrot pense que « pour qu'une collectivité décentralisée puisse être considérée comme dotée de l'autonomie financière, il faut qu'elle soit détachée de l'Etat par sa constitution en personne morale distincte, dotée d'un budget propre, qu'elle dispose de ressources propres, qu'elle ait une vie financière indépendante, ce qui implique une souveraineté normative dans le domaine de la gestion financière et la prohibition de contrôles paralysant »<sup>319</sup>. Pour Robert Pierrot, l'autonomie financière est le cumul « des organes de décisions autonomes à l'égard du pouvoir central » et la « maîtrise des choix financiers tant en recettes qu'en dépenses »<sup>320</sup>. Loïc Philip<sup>321</sup>, P. Lalumière<sup>322</sup>, P.-M. Gaudemet et J. Molinier<sup>323</sup> retiennent ainsi des critères similaires pour caractériser la réelle autonomie financière d'une collectivité territoriale décentralisée. Selon ces auteurs, cette dernière doit :

- établir son budget propre ;
- disposer des ressources propres en quantité suffisante ;
- déterminer librement ses recettes et ses dépenses ;
- être à l'abri des contrôles paralysants de l'Etat.

En accord avec François Labie, la pluralité des critères retenus se résume, en réalité, à deux aspects importants qu'il convient de valider pour asseoir une définition juridique de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées. Ces aspects sont cumulativement la capacité juridique (§1) et l'indépendance matérielle (§2) en matière de finances.

### **§1. La capacité juridique des collectivités territoriales en matière financière**

La capacité juridique des collectivités territoriales en matière financière sera analysée, ici, en termes de pouvoir de décision budgétaire octroyé aux collectivités aussi bien en matière de recettes (A), qu'en matière de dépenses (B). Sous réserve de ce que ce pouvoir doit toujours s'exercer dans les limites prescrites par les règles de droit positif en vigueur, il s'agit là d'une condition qualitative.

---

<sup>319</sup> Ibid., p. 120.

<sup>320</sup> Robert pierrot, « l'autonomie financière des collectivités locales » in Etudes de finances publiques. Mélanges en l'honneur de M. le professeur P. M. Gaudemet, 1984, p. 561.

<sup>321</sup> Loïc Philip, Finances publiques, 1ere éd., Paris, Cujas, 1990, p. 258.

<sup>322</sup> P. Lalumière, op.cit., p. 150.

<sup>323</sup> P.-M. Gaudemet, J. Molinier, Finances publiques, tome 1 : Budget/Trésor, 6 éd., Montchrétien, 1992, p. 167.

## **A. La décision budgétaire en matière de recettes**

L'autonomie financière exige que la collectivité territoriale puisse voter elle-même son propre budget par ses organes élus. Ce faisant, le budget ainsi voté, et qui traduit en des termes concrets la prévision des réalisations des compétences transférées, est subordonné concomitamment à la réalisation des ressources attendues. Cette équation qui pose une règle fondamentale des finances publiques, suppose au préalable la maîtrise parfaite de ses recettes depuis leur création jusqu'à leur recouvrement. Cette importante phase conduit inévitablement à étudier de plus près les questions relatives à la création et à la détermination de l'assiette de la recette d'une part, (1) à la fixation et au recouvrement du montant de la recette d'autre part (2), étant entendu qu'il s'agit bien de la recette fiscale, principale ressource propre des collectivités territoriales.

### **1. Le pouvoir de créer la recette et d'en déterminer l'assiette**

En principe, la création d'un impôt va de pair avec la détermination de l'assiette de cet impôt. Mais nous distinguerons ici le pouvoir de création de la recette fiscale (a) de celui de la détermination de l'assiette (b).

#### **a) La création de la recette fiscale**

Pour qu'une collectivité territoriale décentralisée jouisse d'un tel pouvoir, il faudrait qu'elle ait la maîtrise parfaite de tout le processus de la recette, du début jusqu'à la fin. A ce propos, en France comme dans les pays d'Afrique noire francophone, le pouvoir de créer des impositions de toute nature relève de la compétence exclusive du législateur, qu'il s'agisse de la création des impôts nationaux ou locaux, ainsi que l'a confirmé le juge constitutionnel français dans une décision du 6 mai 1991<sup>324</sup>.

Le principe de l'exclusivité de la compétence du législateur en matière de création d'impôts nationaux et locaux a été défendu par certains auteurs<sup>325</sup> sur le fondement de l'article 14 de la déclaration de 1789 : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la qualité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

---

<sup>324</sup> Décision n° 291 DC, Rec., p. 40.

<sup>325</sup> P. Amselek, « les aspects financiers de la décentralisation en France » in RA 1978, Doct. et Inf., cité par F. Labie, (cours), op. cit., p. 11.

Mais cette approche, du reste minoritaire dans la doctrine, ne justifie pas suffisamment le fait que le pouvoir fiscal local ne soit pas admis dans la conception de l'Etat unitaire classique. Ainsi que le souligne fort bien François Labie, « le consentement à l'impôt pourrait très bien être donné par les représentants locaux des citoyens dès lors que ceux-ci seraient investis d'une légitimité démocratique suffisante (ce qui est le cas des assemblées locales élues au suffrage universel direct) et que l'impôt ainsi créé aurait un champ d'application strictement limité au territoire de la collectivité locale qui l'a institué »<sup>326</sup>.

Pour cet auteur et beaucoup d'autres<sup>327</sup>, c'est sur les principes de l'indivisibilité de la République et de la souveraineté dont résulte le caractère unitaire de l'Etat qu'il faudrait fonder la compétence exclusive de création des impôts de toutes natures par le législateur national. Autrement dit, le caractère unitaire de l'Etat s'opposerait à ce qu'une collectivité territoriale décentralisée crée par ses délibérations un impôt local.

Cette dernière conception nous semble sérieusement discutable. Elle s'accommode en effet mal à l'esprit de l'Etat unitaire « décentralisé » moderne, qui semble désormais admettre, malgré les réticences observées dans de nombreux pays, l'existence d'un pouvoir fiscal local à côté du pouvoir national comme moyen d'accomplissement de l'autonomie financière proclamée par les Constitutions modernes.

Songeons que dans les systèmes juridiques des Etats unitaires décentralisés, les collectivités territoriales n'ont aucun pouvoir initial de création de leurs impôts locaux. Tout au plus, disposent elles de ce que J.-P. Ferrand qualifie de « pouvoir fiscal délégué »<sup>328</sup> pour désigner la multitude de taxes auxquelles elles peuvent recourir après habilitation du législateur.

En outre, sous réserve de la distinction entre la recette proprement fiscale de celle ayant la nature de redevance, les assemblées locales détiennent par contre la plénitude de pouvoir des redevances payées par les usagers en contrepartie d'un service public local rendu. Cette dernière pratique a été plusieurs fois confirmée en France aussi bien par le Conseil d'Etat que par le Conseil constitutionnel, lesquels excluent nettement des taxes fiscales ou « des

---

<sup>326</sup> F. Labie, (cours), op. cit., p. 12.

<sup>327</sup> L. Philip, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », RFD adm., mai-juin 1992, p. 454 ; A. Roux, « Le Conseil constitutionnel et la décentralisation » in G. Gilbert et A. Delcamp (s. dir.) La décentralisation, dix ans après, LGDJ, Coll. Décentralisation et développement local, Paris, 1993, p. 55 et s.

<sup>328</sup> J.-P. Ferrand, Le pouvoir fiscal des autorités locales, thèse, Université Aix-Marseille, 1992, pp. 95-103.

impositions de toutes natures » la rémunération perçue à l'occasion d'un service rendu, dès lors que celle-ci répond aux trois critères<sup>329</sup> suivants :

- être la contrepartie d'un service rendu
- être payé par l'usager effectif du service
- être proportionnel au coût du service rendu.

Au total, le pouvoir de création de la recette fiscale semble s'imposer comme un impératif catégorique pour qu'une collectivité territoriale puisse prétendre à une indépendance financière vis-à-vis de l'Etat. Ce pouvoir de création de la recette est indissociable de la détermination de l'assiette de cette dernière. Mais ici encore, quelques précisions s'imposent.

### **b) La détermination de l'assiette de la recette**

La détermination de l'assiette de la recette va en principe de pair avec sa création. En effet, il ne peut exister de recette nouvelle sans que cette création ne s'accompagne de la détermination des personnes et de la matière imposables sur lesquels s'établiront les bases de calcul de la recette. Comme pour la création, les constitutions confondues indiquent clairement que la « fixation des règles concernant l'assiette des impositions de toutes natures » relève de la seule compétence du législateur. Il faut cependant relever que, dans bien des cas, les collectivités territoriales sont admises à aménager l'assiette de leurs recettes fiscales, généralement dans le sens d'une diminution des bases taxables. Dans tous les cas, au Cameroun comme en France, les aménagements autorisés par le législateur sont toujours encadrés, plafonnés.

Si la création de la recette fiscale et la détermination de son montant sont des conditions nécessaires à l'évolution de l'autonomie financière de la collectivité territoriale, plus significatives semblent être le pouvoir de fixer le montant de la recette et d'en assurer le recouvrement.

---

<sup>329</sup> Voir, CE 24 mai 1991, Mme Carrère, AJDA, 1991, p. 740, obs. Lemire. V. aussi CE, 25 janv. 1978, Imbert, RD publ. 1978, p. 1456, note Drago ; V. aussi CE, 10 nov. 1993, commune de Mirabeau sur Bèze C/M Roux, in Annuaire des collectivités locales, 1994, p. 191.

## 2. Le pouvoir de fixer le montant de la recette et d'en assurer le recouvrement.

La fixation du montant de la recette (a) sera distinguée de la phase de recouvrement (b).

### a) La fixation du montant des recettes

Fixer le montant de ses recettes est certainement l'aspect le plus important de la compétence budgétaire de toute collectivité territoriale en matière de recettes. En effet, celui qui maîtrise le montant de ses recettes dispose, au moins en théorie, de la possibilité de couvrir ses dépenses et d'équilibrer son budget. On note ici une coïncidence entre l'aspect juridique de l'autonomie financière et son aspect matériel. C'est ce que souligne François Labie lorsqu'il dit, que « le pouvoir de décision dont dispose en l'occurrence la collectivité locale constitue le principal instrument de son indépendance matérielle »<sup>330</sup>.

De prime abord, on remarquera qu'en matière de recettes dites de transfert notamment les subventions ou dotations provenant de l'Etat, leurs montants échappent aux collectivités territoriales, parce qu'ils dépendent de la volonté du pourvoyeur des fonds. En bonne logique, tel ne devrait pas être le cas des redevances puisqu'elles sont créées par les collectivités elles-mêmes. Mais assez paradoxalement, les collectivités territoriales semblent se voir reconnaître une plus grande marge de manœuvre dans la fixation des montants des autres recettes fiscales que dans celles des redevances qu'elles créent. En effet, le régime juridique des redevances est soumis à des conditions strictement interprétées par le juge administratif français. Parmi ces conditions, le paiement par l'utilisateur effectif du service et surtout le montant proportionnel au service rendu font l'objet d'un encadrement rigoureux de la part du juge administratif, qui n'hésite pas à annuler une redevance soit parce qu'elle est sans rapport avec le service fourni<sup>331</sup>, soit parce qu'elle crée une discrimination qui porte atteinte au principe d'égalité des usagers devant le service public<sup>332</sup>, soit enfin, parce qu'elle instaure un montant supérieur au prix de revient du service et traduit par ce fait la réalisation de « plus-values » de recettes ou de « bénéfiques » susceptibles de servir de financement à des dépenses que celles occasionnées par le service rendu<sup>333</sup>. Le pouvoir de fixation du montant des recettes fiscales

<sup>330</sup> François Labie, (cours), op., cit., p. 21.

<sup>331</sup> CE, 6 mai 1985, comme de Pointe-à-Pitre c/ Martin, Rec. p. 557. Dans cette espèce, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères fut calculée en fonction du mètre cube d'eau potable consommée.

<sup>332</sup> D'application très stricte surtout en matière de cantines scolaires et de transports urbains, ce principe a subi quelques atténuations dans le sens d'une relative différenciation tarifaire. Toutefois, la différenciation tarifaire n'est admise que si le tarif le plus élevé n'excède pas le prix de revient du service, ainsi que le souligne la note consacrée par M. Hamon in CE, 5 oct. 1984, D. 1985, 592.

<sup>333</sup> Ibid.

proprement dites semble donc être fonction du pays considéré et des éléments pris en compte dans la constitution desdites recettes.

**En France** par exemple, alors qu'elles ne disposent pas du pouvoir de créer leurs recettes fiscales, les collectivités territoriales ont cependant le pouvoir d'en fixer le montant, notamment en matière de fiscalité directe. Cette prérogative confère aux collectivités territoriales françaises une maîtrise sur le montant de leur fiscalité, nonobstant les limites apportées à cette liberté par le législateur et qui consistent à plafonner les taux des montants pratiqués. Dans cette hypothèse, il convient de relever que la fiscalité directe constituée de ce qui est communément appelé les quatre vieilles à savoir la taxe d'habitation, les taxes sur le foncier bâti et le foncier non bâti, la taxe professionnelle étaient avant la réforme constitutionnelle de 2003, la principale source autonome de financement des collectivités territoriales françaises<sup>334</sup>.

**Dans les pays d'Afrique noire francophone et au Cameroun en particulier**, le modèle français des "quatre vieilles" n'a pas pu s'imposer comme une source efficace de financement des collectivités territoriales. Depuis le 15 décembre 2009 cependant, une loi portant fiscalité locale<sup>335</sup> a été adoptée par l'Assemblée Nationale. En attendant la mise en application effective de cette loi, la fiscalité locale a toujours été l'objet d'une attention particulière dans le Code Général des Impôts du Cameroun. L'article 154 dudit Code dispose que « les recettes de la commune comprennent (entre autres) les produits des recettes fiscales ». Ces dernières sont limitativement énumérées à l'article 155 comme suit :

- le produit de l'impôt libérateur ;
- le produit des contributions des patentes et licences ;
- le produit de la taxe sur le bétail ;
- le produit des centimes additionnels ;
- le produit des taxes communales directes et indirectes.

---

<sup>334</sup> Les quatre vieilles (taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxes foncière sur les propriétés bâties taxes foncière sur les propriétés non bâties) représentent parmi les impôts directs, les trois quart de l'ensemble de la fiscalité locale, et à elles seules plus de 90% de la fiscalité directe. Jusqu'en 1999, aucun changement majeur concernant ces impôts n'était intervenu. La loi de finances initiale de 1999 réforme de manière significative les règles d'assiette de la taxe professionnelle, et partant, lance le point de départ d'une restructuration du système financier local qui, abouti aux suppressions de la part régionale de la taxe d'habitation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et de la vignette automobile pour les particuliers. Sur ce point, voir Michel Bouvier, Les Finances Locales, 7<sup>e</sup> éd., L.G.D.J, 2001, p. 25 ; du même auteur, 12<sup>ème</sup> éd., 2006, p. 58 à 70.

<sup>335</sup> A propos de la loi portant fiscalité locale, voir nos développements ultérieurs, notamment au chap. 1 du titre 2 final.

En outre, aux termes de l'article 204 du même code « le conseil municipal peut instituer des taxes dont le produit est recouvrable en même temps que les impôts perçus sur rôle ». Ces taxes dites « taxes communales directes », sont perçues dans certaines agglomérations sous forme de redevances forfaitaires annuelles et comprennent cinq types de taxes limitativement énumérés par la loi :

- la taxe d'eau qui peut être perçue dans les agglomérations où existent des fontaines ou des points d'eau communs et dans les agglomérations où la commune supporte les frais d'adduction d'eau ;
- la taxe d'éclairage là où la commune supporte les frais d'éclairage des rues et autres lieux publics ;
- la taxe d'enterrement des ordures ménagères ;
- la taxe de fonctionnement des ambulances municipales ;
- la taxe d'électrification lorsque la commune produit l'électricité dans l'agglomération.

En réalité, les taxes communales directes demeurent d'un rendement tellement faible dans l'ensemble des recettes communales<sup>336</sup>, leur institution et leurs tarifs sont soumis à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle.

Quant aux taxes communales indirectes, elles sont extrêmement variées et présentent un caractère non fiscal en ce sens qu'elles ne s'appliquent pas à toute la population locale, mais plutôt à la catégorie d'utilisateurs du service offert. Bien plus, leur régime de tarification ainsi que leur rendement<sup>337</sup> ne diffèrent pas fondamentalement de celui des taxes communales directes.

Au total, la fiscalité directe locale ainsi que celle indirecte ne représentent pas la principale source de financement propre des collectivités territoriales camerounaises. Cette dernière est constituée, par ordre de grandeur, du produit des centimes additionnels, du produit de l'impôt libérateur et du produit des contributions des patentes et licences. Dans tous les cas, les marges de manœuvres laissées aux collectivités territoriales africaines en matière de fixation du montant de leurs recettes fiscales ne sont pas de nature à favoriser leur autonomie

---

<sup>336</sup> Environ 6% de l'ensemble des recettes communales.

<sup>337</sup> Les taxes communales indirectes représentent environ 10% des recettes communales. Pour une liste non exhaustive, on peut citer : la taxe d'abattage, les droits de fourrière, droits de place sur les marchés, droits sur permis de bâtir, droits de parcs de stationnement, taxe sur la publicité, droits de timbre, droits de stade, etc.



financière au point de considérer la fiscalité locale comme un aléa déterminant pour l'équilibre de leur budget.

Comme pour la plupart des autres étapes du processus de la recette fiscale, à savoir la création, la détermination de l'assiette et la fixation du montant, Nous verrons que le pouvoir de recouvrer la recette ne peut être analysé de la même manière en France et dans les pays d'Afrique noire francophone et au Cameroun en particulier. En effet, dans ce dernier cas, se pose le problème spécifique de la mise à disposition effective par l'Etat de l'intégralité des sommes recouvrées pour le compte des collectivités territoriales.

### **b) Le recouvrement des recettes fiscales**

Le pouvoir d'effectuer le recouvrement de la recette fiscale est la phase ultime du processus de la recette. En bonne logique, l'idéal serait que cette phase soit assurée exclusivement par les comptables des communes en tant que destinataires finaux et responsables du maniement de ces deniers publics. Mais en pratique, du fait de la carence des personnels communaux, la fonction de recouvrement est généralement assurée par des comptables de l'Etat, comptables du Trésor ou comptables de l'administration des impôts, et selon la nature des recettes concernées.

En règle générale, qu'il s'agisse de la France ou des pays d'Afrique noire francophone, ce sont les principales recettes des collectivités territoriales qui sont recouvrées par les comptables de l'Etat<sup>338</sup>. Ce faisant, l'Etat garantit à ces dernières, outre le versement des sommes qu'elles ont votées, le différentiel entre le montant effectivement recouvré et le montant du produit fiscal voté, mais aussi et surtout des avances gratuites de trésorerie<sup>339</sup> sur le produit de leurs impôts pour faire face à d'éventuelles difficultés. Il s'agit là d'un avantage considérable dans la mesure où de telles garanties ne sont pas offertes dans le cadre du recouvrement d'autres recettes locales telles que les redevances.

---

<sup>338</sup> En France, les impôts directs locaux constituent les principales ressources propres des collectivités territoriales, et sont recouvrés sur la base des rôles nominatifs établis par l'administration fiscale. Les impôts indirects sont recouvrés soit par l'Etat (D.G.I pour les droits d'enregistrement) soit par E.D.F. (pour la taxe sur l'électricité). Au Cameroun, si la configuration est la même à la différence majeure que les impôts indirects locaux encore appelés taxes communales indirectes sont en réalité des redevances et donc excluent du champ de recouvrement des comptables de l'Etat.

<sup>339</sup> Sur les développements de cette notion, voir A. Paysans, Finances locales, P.U.F, coll. Droit fondamental, 1993, pp. 212 et s.

Les redevances sont recouvrées par les comptables des collectivités territoriales, elles-mêmes sur la base des titres de perception émis et rendus exécutoires par les ordonnateurs concernés. Ce type de recouvrement a pour conséquence directe que le risque de non paiement par le contribuable n'est garanti par aucun mécanisme de compensation comme c'est le cas en matière de recouvrement par les comptables de l'Etat. Autrement dit, aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'autonomie financière en matière de recouvrement des recettes locales, est mieux garantie sous la dépendance de l'Etat que sous celle des collectivités territoriales elles-mêmes, si l'on considère le système juridique de droit budgétaire français<sup>340</sup> applicable en intégralité dans les pays d'Afrique noir francophone.

Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur la pratique du droit budgétaire et du système de comptabilité publique en vigueur dans les pays d'Afrique noire francophone. En effet, obligation est faite aux collectivités territoriales de déposer leurs avoirs au Trésor public. Mais quand les écritures comptables montrent qu'elles ont des disponibilités, ces dernières ne parviennent pas, soit en totalité, soit à temps, à leurs destinataires légaux. De manière permanente, de tels désagréments d'illiquidité conduisent à la paralysie quasi totale des collectivités territoriales dont les recettes sont gérées par de Trésor public.

Le recouvrement par l'Etat des recettes fiscales locales et la non mise à disposition des sommes recouvrées aux collectivités destinataires est un impératif catégorique à résoudre dans le cadre de la décentralisation territoriale des pays d'Afrique noire francophone. A défaut, les revendications d'autonomie de gestion de trésorerie pourraient se justifier même sans conviction<sup>341</sup>, et l'autonomie risquerait de conduire à une asphyxie plus grande que celle que semble induire l'application du principe de l'unicité de caisse tant incriminé<sup>342 343</sup>.

---

<sup>340</sup> Les principes du droit budgétaire français commandent un système de comptabilité publique dans lequel tous les fonds publics doivent être obligatoirement déposés dans la caisse unique du Trésor public qui en aura la garde et la gestion des redistributions auprès de ses correspondants.

<sup>341</sup> Il n'est pas sûr que les collectivités territoriales dans leur ensemble, et particulièrement les plus petites, puissent ajuster au jour le jour le flux de leurs recettes et de leurs dépenses, au regard de la complexité des techniques d'ingénierie comptables que cela suppose et de l'insécurité de leur assise économique.

<sup>342</sup> Unicité de caisse ou encore unité de trésorerie, sont les diverses applications généralement rencontrées pour désigner le principe de droit budgétaire et de comptabilité publique en vertu duquel les fonds publics et notamment ceux des collectivités territoriales doivent être déposés sans intérêt au Trésor public. Ce principe est fortement réaffirmé à l'article 68 de la loi n° 2007/011 du 11 juillet 2007 portant nouveau Régime financier de l'Etat du Cameroun.

<sup>343</sup> Nous revenons infra sur cette problématique capitale de l'illiquidité du Trésor public comme facteur qui paralysant des collectivités territoriales, car nous semble t-il, c'est moins le principe de l'unicité de caisse que ses mécanismes d'application qu'il convient d'aménager si l'on veut parvenir au respect de l'autonomie financière en question.

En définitive, si les collectivités territoriales peuvent, comme l'Etat, recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses, leur pouvoir fiscal est limité parce qu'elles ne disposent pas de la décision de créer, de modifier ou de supprimer un impôt local. Seul le législateur peut fixer les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature. A ce constat général, si l'on rajoute le cas particulier des difficultés de mise à disposition effective aux collectivités territoriales des fonds recouverts par l'Etat, il est indéniable que ces dernières n'ont pas la maîtrise de leurs recettes fiscales, nécessaire à une juste définition de leur autonomie financière.

## **B. La décision budgétaire en matière de dépenses**

Le pouvoir de décision en matière de dépenses locales ne se présente pas de la même manière que celui relatif aux recettes. En effet, on peut affirmer que le pouvoir de décider d'une dépense locale est de la compétence de l'assemblée délibérante qui, l'exerce par le biais de son exécutif, ordonnateur<sup>344</sup> principal du budget local.

L'opération juridique qui consiste à décider de la dépense locale ou « engagement »<sup>345</sup> se réalise à la libre appréciation de l'ordonnateur dès lors qu'il a reçu, à travers le vote du budget, le pouvoir d'exécuter les dépenses inscrites et autorisées pour l'année.

Ainsi comprise, la phase d'exécution de la dépense locale ne souffre d'aucune contrainte, et suffirait à conclure que les collectivités territoriales jouissent d'une réelle autonomie au niveau de leurs dépenses. Mais une telle conclusion serait hâtive, car l'autonomie de la dépense locale doit être analysée ex-ante, c'est-à-dire, au moment du vote par les assemblées locales de leur budget.

On constate alors que les droits positifs en vigueur imposent aux collectivités territoriales, soit de réaliser certaines dépenses dites « dépenses obligatoires » (1), soit de s'abstenir, d'inscrire dans leur budget une catégorie de dépenses, car leurs dépenses doivent présenter un intérêt public local : c'est le domaine des « dépenses facultatives » parmi lesquelles on trouve les « dépenses interdites » (2). L'ensemble de ces dépenses constitue le baromètre

---

<sup>344</sup> Autorité à laquelle est confiée l'exécution du budget (exemple : le Maire). Il décide des opérations budgétaires, juge de l'opportunité des dépenses et des recettes, mais ne peut ni payer, ni encaisser, ni manier les fonds communaux.

<sup>345</sup> Acte par lequel l'ordonnateur d'une collectivité territoriale crée ou contracte à son encontre une obligation et qui se traduit en une charge financière.

d'appréciation de la marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales dans le cadre de leur pouvoir de décision en matière de dépenses.

### 1. Les dépenses obligatoires

Issue de l'ancien droit municipal français, la notion de dépenses obligatoires est aujourd'hui expressément inscrite dans divers droits nationaux. En France, elle est régie par le Code général des collectivités territoriales, tandis qu'au Cameroun, elle est réglée par la loi du 11 juillet 2009 portant Régime financier des collectivités territoriales.

En substance, il s'agit des dépenses mises à la charge des collectivités territoriales par la loi. Ces dépenses doivent absolument figurer au projet de budget de la collectivité et cette dernière ne peut s'y soustraire.

**En France**, selon l'article L. 1612-15, alinéa 1 CGCT : « ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé ».

On sait que la notion de dettes exigibles a été fortement bâtie par les juridictions administratives autour de trois composantes : être obligatoires dans leur principe, liquides, certaines et non sérieusement contestées<sup>346</sup>. De fait, les dettes exigibles ne semblent pas constituer une réelle atteinte au pouvoir de décision de la dépense locale dans la mesure où elles sont des dettes susceptibles d'être poursuivies par tout créancier devant le juge.

Tout à fait différent est le cas des dépenses expressément décidées par la loi. En effet, la loi peut contraindre les collectivités territoriales à inscrire obligatoirement certaines dépenses dans leurs budgets locaux. Il en est généralement ainsi pour quatre grandes catégories de dépenses obligatoires : les dépenses de personnel, les dépenses de travaux et d'entretien, les dépenses relatives aux services publics, les participations et contributions financières<sup>347</sup>.

Par ailleurs, la notion de dépenses expressément décidées par la loi est d'une interprétation extensive de la part du juge administratif français qui tend à ignorer l'adverbe «

<sup>346</sup> CE, 11 déc. 1987, Cne Pointe-à-Pitre : Rec. CE, T. p. 626.

<sup>347</sup> Voir, Loïc Levoyer, *Finances Locales*, Hachette, 2007, p. 56. Selon cet auteur, pour les seules communes, l'article L. 2321-2 du CGCT dresse une liste non limitative de 31 dépenses obligatoires résultant d'apports législatifs successifs depuis la loi municipale de 1884.

expressément », pour l'étendre à tous les cas où un texte particulier rajoute une charge supplémentaire aux collectivités territoriales<sup>348</sup>. Dans tous les cas, le régime juridique des dépenses obligatoires ne laisse pas de choix à la collectivité territoriale qui veut s'y soustraire, car elle peut se voir contrainte le cas échéant par le représentant de l'Etat : inscription d'office dans le budget de la dépense obligatoire constatée, soit mandatement d'office une dette non réglée<sup>349</sup>.

**Au Cameroun**, les dépenses interdites sont limitativement énumérées à l'article 28 de la loi du 11 juillet 2009 portant Régime financier des collectivités territoriales décentralisées. Si cette inscription législative est une nouveauté dans le contexte camerounais, le déroulé de son dispositif est cependant suffisamment extensible pour permettre de contenir le maximum d'obligations susceptibles d'être imposées aux collectivités territoriales.

Quant au régime juridique de l'inscription et/ou du mandatement d'office des dépenses obligatoires, il ne s'applique pas de la même manière qu'en France. Dans tous les cas, c'est au Préfet qu'il revient d'apprécier l'inscription et/ou le mandatement d'office d'une dépense obligatoire et/ou d'une dette non inscrite au budget local dans le cadre du contrôle a priori exercé sur les actes financiers locaux. On aboutit alors à un résultat identique à celui pratiqué en France.

## **2. Les dépenses facultatives et les dépenses interdites**

Le domaine des dépenses facultatives n'est non plus défini de manière exhaustive dans les droits positifs de la France et du Cameroun. La terminologie même de dépenses facultatives semble être l'émanation d'une règle de bon sens.

En effet, le risque est grand, au regard des ambitions très souvent politiques des décideurs locaux de privilégier des dépenses sans rapport avec les compétences transférées au détriment de l'intérêt public local. C'est donc tout naturellement, et en dehors de quelques textes pris isolément et qui l'expriment clairement<sup>350</sup>, que *l'on pourrait considérer comme dépenses*

---

<sup>348</sup> Pour plus de développements, lire J.-J. Biennu, *L'interprétation juridictionnelle des actes administratifs*, Thèse Paris-II, 1979, 2 vol., Passim.

<sup>349</sup> L'inscription d'office est réglée in fine par le Préfet, après avis de la Chambre régionale des comptes, sur saisine soit du Préfet lui-même, soit du comptable public, soit enfin de tout contribuable y ayant intérêt. Quant au mandatement d'office, le Préfet dispose d'un pouvoir de substitution après mise en demeure de l'ordonnateur.

<sup>350</sup> La loi camerounaise du 11 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales est illustrative sur ce point. Son article 29 définit les dépenses facultatives comme celles qui ne figurent pas parmi la liste limitative énumérée par la loi. S'agissant des dépenses interdites, l'article 30 liste quelques unes par l'emploi de l'adverbe

facultatives, et par conséquent interdites, toutes les formes de financements ou participations des collectivités territoriales ne rentrant pas dans le champ de définition de leurs affaires *locales ou d'intérêt public local* et donc la traduction se situe incontestablement dans la traditionnelle liste des compétences transférées.

On doit cependant reconnaître que la délimitation de la frontière entre l'intérêt public local et l'intérêt privé n'a pas été chose facile pour les juridictions administratives devant le libéralisme grandissant de l'interventionnisme des collectivités territoriales dans des domaines divers et difficilement conciliables avec les traditionnelles compétences transférées.

**En France**, le Conseil d'Etat s'est montré assez rigoureux à partir de 1985 en refusant de valider des délibérations dont le but était d'apporter un soutien financier à des grévistes actifs lors d'un conflit collectif du travail<sup>351</sup>. Cette jurisprudence a été plusieurs fois confirmée par la suite au motif qu'en agissant ainsi, les collectivités territoriales en cause prenaient « parti dans un conflit de nature politique »<sup>352</sup>. Dans toutes ces espèces, le Conseil d'Etat entendait surtout stigmatiser la « nature politique » des subventions accordées à divers organismes d'ordre essentiellement économique et social.

**Au Cameroun**, il serait vain d'analyser la question des dépenses interdites des collectivités territoriales du Cameroun à travers l'exemple de l'exercice du contrôle juridictionnel de la dépense locale des collectivités françaises. Il n'existe pas ou peu de contentieux juridictionnel en matière de dépense locale. Lorsqu'un tel contentieux existe, il est réglé « a priori » dans le cadre de la tutelle administrative exercée par le représentant de l'Etat sur les actes budgétaires des collectivités territoriales. Dans ces conditions, il est dès lors difficile de poser une grille d'appréciation contenant des critères communs à toutes les collectivités camerounaises.

## **§2. L'indépendance matérielle des collectivités territoriales en matière financière**

L'autonomie financière des collectivités territoriales ne doit pas seulement être analysée sous l'angle juridique, par lequel ces dernières sont appelées à disposer de la capacité à agir pour déterminer leurs recettes et leurs dépenses. Elle doit aussi être conditionnée par un aspect

---

« notamment », précédé de la formule générique « (ce sont) celles qui sont formellement prohibées par les lois et les règlements en vigueur ».

<sup>351</sup> CE, 20 nov. 1985, Commune d'Aigues-Mortes, AJDA, 1986, p. 116, obs. J. Moreau.

<sup>352</sup> CE, 23 oct. 1989, 3 esp. : Commune de Pierrefitte-sur-Seine (1<sup>ère</sup> esp.) ; Commune de Saint-Ouen (2<sup>e</sup> esp.) ; Commune de Romainville (3<sup>e</sup> esp.), in *Annuaire des collectivités locales*, 1990, p. 1999. Voir aussi, CE, 1<sup>er</sup> oct. 1993, Commune de Secondigny, in *Annuaire des collectivités locales*, 1994, p. 191.

matériel qui consiste pour ces collectivités à détenir la possession effective des moyens financiers leur permettant de faire face à leurs charges.

Concrètement, l'indépendance matérielle des collectivités territoriales en matière financière n'est pas autre chose que le niveau suffisant de leurs ressources financières globales, car seul un tel niveau leur permettrait d'accomplir efficacement et librement l'exercice de leurs compétences. Mais la prévalence des ressources suffisantes (A) n'a de sens que si elle s'accompagne de la maîtrise du montant global des dépenses (B) sans laquelle on ne peut parvenir à l'équilibre du budget.

### **A. La prévalence des ressources suffisantes**

Les collectivités territoriales doivent disposer d'un « niveau suffisant » de leurs ressources globales. A ce propos, une remarque importante s'impose. La notion de « niveau suffisant » de ressources peut paraître en elle-même ambiguë, car elle ne permet pas, sans difficultés, de chiffrer avec exactitude le montant à partir duquel une collectivité territoriale peut être considérée comme financièrement autonome. Elle préserve cependant le mérite d'interpeller la notion de « seuil », jugée comme baromètre susceptible de constituer un critère d'appréciation quantitatif des moyens financiers mis à la disposition d'une collectivité territoriale pour faire face à ses dépenses.

On sait que cette notion de « seuil » a été, à juste titre, très discutée dans la doctrine française. Mais si l'on fait momentanément abstraction du débat de fond qui avait porté sur la détermination du ratio du seuil de suffisance, ce qui importe, dans un premier temps, c'est de considérer comme le fait le Conseil constitutionnel français, que l'absence d'un niveau suffisant de ressources constitue une entrave à la libre administration des collectivités territoriales.

Ainsi, agissant dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des dispositions législatives soumises à son examen, et attaquées pour non respect du principe de la libre administration posé par l'article 72 de la Constitution française de 1958, le Conseil constitutionnel, dans ses trois décisions des 25 juillet 1990 (CC, déc. n° 90-277 du 25 juillet 1990, JO, 27 juillet 1990, p. 9021) admet que le législateur peut déterminer des catégories de dépenses obligatoires pour les collectivités. Il a toutefois l'obligation de définir préalablement l'objet et la portée des

sujétions imposées sans méconnaître les compétences propres de ces collectivités, ni entraver leur libre administration.

En 1991, le même Conseil (CC, décision n° 91-291 du 6 Mai 1991, JO, 11 Mai 1991, p. 6326, relative à la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des *communes de la région d'Ile-de-France*) et CC, décision n° 91-298 du 24 juillet 1991, JO, 26 juillet 1991, relative à la suppression de l'affectation à la ville de Paris d'un prélèvement de 1% sur les sommes engagées au (Pari Mutuel Urbain) précise que les limites imposées ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration<sup>353</sup>. Autrement dit, l'entrave à la libre administration due par une insuffisance de ressources, elle-même causée par un fait de l'état, constitue une atteinte grave à l'autonomie financière des collectivités territoriales, laquelle serait sanctionnée par le juge constitutionnel<sup>354</sup>.

Au demeurant, on constate que le niveau suffisant des ressources des collectivités territoriales est nécessairement lié au niveau de leurs dépenses. En effet, quelle que soit l'abondance des ressources consacrées aux collectivités territoriales, ces dernières n'ont de sens que dans la proportion maîtrisée des dépenses à effectuer.

## **B. La maîtrise du montant des dépenses**

Le niveau suffisant des ressources n'a de signification que par rapport aux dépenses pour lesquelles ces ressources sont affectées. Il s'agit donc d'une règle de bon sens que le législateur et le juge constitutionnel français essaient de préserver chacun autant que possible. Ainsi, lorsque les charges transférées ou imposées aux collectivités territoriales sont d'une couverture supérieure aux moyens financiers dont disposent ces dernières, c'est tout naturellement vers une asphyxie, symbole d'une entrave à la libre administration, que l'on s'achemine. La maîtrise du montant de ces dépenses est donc une composante nécessaire à la détermination de l'indépendance matérielle des collectivités territoriales en matière financière.

---

<sup>353</sup> Il est curieux de constater que pour toutes ces décisions, le Conseil constitutionnel n'ait pas cru devoir considérer que les réductions de ressources imposées aux collectivités mettraient en cause leur libre administration.

<sup>354</sup> On sait que l'absence d'une protection suffisante par le juge constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales a conduit le constituant français à modifier l'article 72 de la Constitution.



A cet égard, le Conseil constitutionnel français pose quelques principes d'ordre général<sup>355</sup> qui nous semblent valoir pour toute collectivité territoriale, notamment : « le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire (ou assimilable). Toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître ni la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ».

Ce principe énoncé par le Conseil constitutionnel mérite d'être complété par d'autres interprétations. En premier lieu, les dépenses obligatoires ou assimilables imposées aux collectivités territoriales doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée, au risque pour une collectivité de ne pas pouvoir maîtriser le montant de sa future dépense et par conséquent de ne pouvoir la financer, ainsi qu'il est clairement rappelé dans une décision du 29 Mai 1990 relative à la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement et tendant à instituer un nouveau fonds de solidarité pour le logement dont le financement était assuré par les départements d'une façon au moins égale à celle de l'Etat<sup>356</sup>.

Dans leur saisine du conseil constitutionnel, les sénateurs arguaient qu'aucune limite précise du montant n'avait été fixée à la participation de l'Etat, et qu'il était par conséquent périlleux pour les départements d'inscrire à leurs budgets une charge non maîtrisée et de surcroît nouvelle. Le juge constitutionnel, tout en refusant<sup>357</sup> cette argumentation, a cependant posé les conditions de compatibilité de la dépense imposée à la libre administration.

En second lieu, le législateur ne doit méconnaître ni les compétences propres des collectivités territoriales, ni entraver leur libre administration. En d'autres termes, les charges nouvelles, bien qu'intervenant dans le cadre des compétences transférées par la loi, en s'ajoutant aux

---

<sup>355</sup> Pour de plus amples développements sur ces principes, voir, Loïc Philip, Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, RFDA, 1992, pp. 450 à 457 ; André Roux, Droit constitutionnel local, Economica, 1995, pp. 45 et s.

<sup>356</sup> Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Rec., p. 61.

<sup>357</sup> Le juge constitutionnel considère que le financement du fonds de solidarité pour le logement fait l'objet de conventions auxquelles participent les départements. Autrement dit, la dépense nouvelle a été préalablement discutée et arrêtée dans son montant d'un commun accord entre les parties. Pour le juge, par ailleurs, la loi n'impose pas une charge nouvelle aux collectivités territoriales dans la mesure où les objectifs assignés au fonds de solidarité pour le logement rentrent bien dans le cadre de ceux confiés aux départements dans le domaine social par la loi du 2 mars 1982. Il s'agit donc, selon lui, d'une extension des compétences dans le domaine social des départements.

charges anciennes, ne doivent pas peser sur le budget de la collectivité territoriale considérée au point d'entraver sa libre administration<sup>358</sup>.

C'est à juste titre que François Labie relève que « les limites ainsi fixées (par le juge) renvoient à l'idée de « seuil » quantitatif déjà rencontré en matière de ressources »<sup>359</sup>, car cette dernière idée semble être déterminante dans la prise en compte par l'Etat, à travers les textes de portée légale ou réglementaire, principe selon lequel tout transfert de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat à ces collectivités des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.

La compensation financière des transferts de charge comme moyen de l'autonomie financière des collectivités territoriale est une question capitale, c'est le fondement même de toute décentralisation territoriale. Cette question pose le problème du mode de financement par l'Etat des compétences transférées aux collectivités territoriales.

On pourrait d'ailleurs dire que les modalités de financement des compensations, influent sur la mesure de l'autonomie financière, telle que conçue par l'Etat. Et si l'on tient pour constant que le résultat escompté est de permettre aux collectivités territoriales d'avoir des « ressources suffisantes » pour faire face à leurs charges, alors on comprend aisément que des modes de financement proposés par les droits positifs en vigueur dans les systèmes étatiques comparés, aucun modèle ne puisse être retenu par le droit comme celui de référence quant à la définition de l'autonomie financière.

Très souvent, le financement de la compensation des transferts de charges est en partie assuré par des ressources fiscales propres aux collectivités territoriales, et en partie par des ressources budgétaires de l'Etat à travers une dotation spécifique à la décentralisation, et dont l'appellation varie suivant les pays. C'est pourquoi en fonction des problèmes que présentent les finances locales dans chaque pays considéré, les solutions sont variables et ne peuvent, par conséquent, être transposées dans un pays autre sans en perdre leur sens et leur portée.

---

<sup>358</sup> Le Doyen Vedel défend la même idée dans son article consacré à la question de la mise en œuvre du droit au logement, Loi dite Besson du 31 mai 1990, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, 7 décembre 1990 et 8 mars 1991.

<sup>359</sup> François Labie, *Cours de Finances locales*, op. cit., p. 71.

A ce sujet, on sait par exemple que les premières réflexions en France tendaient vers un accroissement (de moitié) de la part des recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales dans leurs ressources globales<sup>360</sup> ; ce qui amena de nombreux observateurs à penser que l'autonomie fiscale serait le socle de la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales<sup>361</sup>. Si cette acception n'a nullement été contestée dans le cas de la France, du fait notamment de l'importance des produits de la fiscalité directe dans l'ensemble des recettes fiscales, elle reste à nuancer pour un certain nombre de pays où le financement par l'impôt des collectivités territoriales repose en grande partie sur des produits fiscaux partagés avec l'Etat, et dont ces collectivités n'ont pas l'entière maîtrise.

**x x**

**x**

En définitive, l'autonomie financière des collectivités territoriales peut être définie d'une part, comme la capacité juridique de ces collectivités à disposer d'un libre pouvoir de décision tant en matière de recettes que de dépenses, et d'autre part comme l'indépendance matérielle en matière de finances de ces collectivités vis-à-vis de l'Etat.

Le pouvoir de décision et la détention matérielle des moyens financiers sont les deux aspects cumulatifs et interdépendants dont l'absence de l'un peut dénaturer la portée de l'autre, au point de ne pouvoir couvrir la définition tant recherchée de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Une question d'ordre théorique en apparence, mais d'une grande portée du fait de son implication, reste cependant à éclaircir. Le fait pour les collectivités territoriales de réclamer sans cesse une relative liberté visant à accroître et à garantir l'effectivité de leurs pouvoirs de décision et de détention matérielle des moyens financiers suffisants, sur la base de leurs recettes fiscales, conduit inévitablement à s'interroger sur la place du pouvoir fiscal local dans la définition de l'autonomie financière.

---

<sup>360</sup> Cf. Article 72-2 du projet de Loi constitutionnelle. Au final, l'article adopté ne spécifie plus le quota de « plus de la moitié » auquel est substitué celui de « part déterminante » qui se lit in extenso : « les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégories des collectivités, une part déterminantes de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

<sup>361</sup> Nous revenons plus loin, à la section suivante, sur cette question.

## **SECTION 2**

### **LA PLACE DU POUVOIR FISCAL DANS LA DETERMINATION DE L'AUTONOMIE FINANCIERE**

Peut-on parler d'un pouvoir fiscal dans la sphère de la décentralisation territoriale des Etats unitaires de la France et des pays d'Afrique noire francophone ?

Par pouvoir fiscal local, il faut entendre la compétence qu'ont les collectivités territoriales dans la maîtrise du processus des impôts locaux (création, modification et suppression, détermination de l'assiette, vote du montant et des taux d'imposition, détermination des modalités de recouvrement), ensemble de matières qui relèvent du législateur conformément aux lois fondamentales des pays considérés.

Ainsi donc, seul le législateur dispose de la compétence fiscale aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Le régime de l'impôt national ou local relève de la loi. C'est la traduction du principe général de la légalité fiscale issu de l'article 14 de la déclaration des droits de 1789, lequel doit se concilier avec le principe particulier de l'égalité devant l'impôt, tel qu'il découle de l'article 13 de la même déclaration. Cependant, dans le cadre de leur libre administration, les collectivités territoriales sont plus souvent appelées à mettre en œuvre les mesures fiscales, mais toujours dans les conditions fixées et limitées par la loi, notamment en matière de création de certaines taxes et de fixation de taux de certaines impositions. Ce pseudo pouvoir fiscal est malgré tout, d'une extrême importance. Il permet aux collectivités territoriales d'être aussi responsables des choix d'investissements locaux devant leurs contribuables.

Un constat s'impose cependant. Avec les analyses économiques néo-libérales qui stigmatisent l'idée d'un Etat fort pourvoyeur de toute chose et l'affirmation continue dans les droits positifs du principe de subsidiarité, on assiste tout naturellement à une explosion des sollicitations des acteurs locaux et par conséquent des budgets locaux, lesquels sont paradoxalement soumis à une tutelle budgétaire qui réduit leur marge quant à la détermination de leurs ressources.

Cette situation doublée du « fait de prince » exercé par l'Etat principalement sur les aspects financiers de la libre administration des collectivités territoriales et devant un contrôle peu édifiant de la dénaturation des recettes fiscales locales, est à l'origine des réformes constitutionnelles observées çà et là et visant à inscrire le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales dans les Lois fondamentales.

Le fait que l'autonomie financière soit désormais un principe fortement ancré dans les Constitutions des Etats unitaires décentralisés n'a pas manqué de soulever le débat autour du pouvoir fiscal local comme socle de la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées. Cette conception soutenue par bon nombre d'auteurs mérite d'être ramenée à juste valeur. Plus que de pouvoir fiscal, mieux vaudrait-il parler d'autonomie fiscale, parce qu'à s'en tenir à la philosophie introduite par l'article 72. 2 nouveau de la Constitution française, cette dernière se fonde sur une autonomie de la recette fiscale.

C'est pourquoi, dans une perspective de recherche du ou des critère (s) idoine (s) pour la détermination de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées, nous formulerons deux remarques, objets de nos développements :

- §1, le pouvoir fiscal local est-il le socle de la notion d'autonomie financière ? A cette question, une réponse négative s'impose sans détour dans le contexte des Etats unitaires de type français. Bien plus, les constituants modernes ont voulu garantir l'autonomie financière, entendue comme un des aspects essentiels de la libre administration.

- §2, les recettes fiscales suffisantes impliquent – elles l'autonomie financière ? La réponse à cette question mérite d'être nuancée. La prévalence des recettes fiscales dans les ressources globales est certes utile, mais les recettes fiscales ne conditionnent pas forcément l'autonomie financière. Autrement dit, cette dernière implique des ressources suffisantes et non forcément fiscales.

## **§1. Le pouvoir fiscal local, socle de la notion d'autonomie financière ?**

Comme l'Etat, les collectivités territoriales ont recours à l'impôt pour supporter leurs charges. Mais ce recours n'est possible que dans un cadre limité par le législateur. Il s'agit donc d'un pouvoir résiduel et intermédié qui, n'est cependant pas négligeable, surtout dans un système où le financement du budget local repose en grande partie sur la ponction fiscale exercée à l'égard du contribuable.

Toutefois, l'analyse du fait fiscal local n'emporte pas la conviction qu'il existerait un véritable pouvoir fiscal local constitutif de l'un des traits fondamentaux de l'autonomie financière des collectivités territoriales. La réalité est que le pouvoir fiscal n'a pas de place dans la détermination de l'autonomie financière. Cette dernière s'apparente plutôt à une manière d'être de la libre administration en tant qu'elle découle de ses aspects fiscaux et financiers. Partant de ces considérations, nous constaterons dans un premier temps, l'introuvable place du pouvoir fiscal dans la notion d'autonomie financière (A). En second lieu, nous montrerons que l'autonomie financière dérive des aspects financiers et fiscaux de la libre administration (B).

### **A. L'introuvable place du pouvoir fiscal dans la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales**

Deux interrogations ponctueront les développements qui suivent. Dans les deux cas, il s'agit de concilier le pouvoir fiscal local à la libre administration, d'une part, et aux principes de l'égalité et de la légalité, d'autre part.

#### **1. La libre administration admet-elle le pouvoir fiscal local dans un Etat unitaire ?**

Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales serait-il devenu un fourre tout susceptible de couvrir toutes les revendications des acteurs locaux, tant il est vrai que c'est toujours à l'issue de la violation de ce principe, et sur son fondement, que

la jurisprudence constitutionnelle française forge chaque jour le statut des collectivités territoriales décentralisées<sup>362</sup>.

La tendance actuelle considère que l'absence d'un véritable pouvoir fiscal impute la libre administration d'un pan de ces éléments importants, à savoir la marge de manœuvre prévisionnelle sur l'anticipation des budgets locaux et surtout l'exercice de la démocratie ou sous l'angle de la responsabilité qui lie l'élu à son contribuable.

S'il est vrai qu'à travers des ressources fiscales autonomes, à la différence des emprunts et des subventions étatiques, les collectivités territoriales garantissent mieux leur indépendance vis à vis de l'Etat et des institutions financières, il n'est cependant pas certain que la quantité des ressources fiscales soit l'élément déterminant de l'autonomie locale<sup>363</sup>.

Au demeurant, ni la Constitution française ni la Constitution camerounaise n'accordent la moindre place à un véritable pouvoir fiscal local dans la répartition des compétences entre l'Etat et leurs collectivités territoriales. Disons-le clairement, le pouvoir fiscal local, n'existe pas dans nos Etats unitaires. Dans ces Etats, le pouvoir fiscal est singulièrement du ressort exclusif du législateur. Seul ce dernier peut, pour sa mise en œuvre, réguler l'intervention du pouvoir réglementaire national ou local lorsqu'il en existe un, mais toujours dans les conditions prévues par la loi. Il en est ainsi des articles 34 de la Constitution française et 26 de la Constitution camerounaise.

Si l'on considère qu'il existe néanmoins un pouvoir fiscal dérivé et donc un pseudo pouvoir fiscal local, ce dernier ne peut être ni autonome ni initial. Il dépendra toujours de la volonté du législateur.

Le fait que la jurisprudence constitutionnelle française impose au législateur de respecter certaines limites dans l'exercice de son propre pouvoir fiscal en protégeant certains aspects financiers de la libre administration, « les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre le ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre

---

<sup>362</sup> Voir, André Roux, *Droit constitutionnel local*, Economica, 1993 ; M. Verpeaux, « la Constitution et les collectivités territoriales », *RD publ.* 1998, p. 1379.

<sup>363</sup> Tout compte fait, le financement de l'activité locale émane d'une ponction du contribuable local ou national.

administration »<sup>364</sup> ne permet pas, à notre sens, d'y voir une quelconque protection constitutionnelle d'un pouvoir fiscal local. On en veut pas preuve le flou délibérément entretenu par la jurisprudence, laquelle n'a jamais sanctionné une mesure législative supprimant ou réduisant considérablement une recette fiscale.

Nous ne pensons donc pas comme Loïc Philip que la jurisprudence reconnaît implicitement une protection constitutionnelle à une certaine part du pouvoir fiscal local<sup>365</sup>. D'abord, le juge constitutionnel, qui sait très bien ce qu'il dit, n'a jamais usé des expressions « pouvoir fiscal local » dans ses différents dispositifs. Par ailleurs, les faibles éléments que présentent l'idée du pouvoir fiscal local ne couvrent pas, même de moitié, les éléments structurants du véritable pouvoir fiscal. Enfin, il serait assez simpliste d'ébranler le rigorisme des termes juridiques en leur trouvant à chaque fois des substituts parcellaires.

Il est constant que dans un Etat unitaire d'inspiration française, l'exercice d'un pouvoir fiscal local se heurterait à l'uniformité des règles juridiques protégées par les principes d'égalité et de légalité, tels qu'ils découlent des articles 13 et 14 de la Déclaration de 1789, sous réserve des dérogations qui peuvent les affecter<sup>366</sup>, mais qui, à notre sens, confirment de ce fait la pertinence de leur force.

## **2. Le pouvoir fiscal local est inconciliable avec les principes de la légalité et l'égalité fiscale**

On sait déjà que ni la Constitution de l'Etat unitaire français, ni celles des Etats unitaires d'Afrique noire francophone ne reconnaissent aucune compétence fiscale locale et encore moins aucun véritable pouvoir fiscal local aux collectivités territoriales. En outre, même dans le cadre de la libre administration dont la valeur constitutionnelle a été longtemps reconnue en France, l'existence d'un tel pouvoir serait inconciliable avec deux grands principes du droit fiscal : la légalité fiscale (a) et l'égalité devant l'impôt (b).

---

<sup>364</sup> Sur ce point précis, se rapporter au recueil de jurisprudence fourni par Loïc Philip, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12/2002, p. 98, note n° 16.

<sup>365</sup> *Ibid.*, pp. 98-99.

<sup>366</sup> Nous pensons notamment à l'Outre-mer non départementalisé, et principalement à la spécialité législative dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie suite à l'accord de Nouméa du 5 mai 1998. A ce sujet, se rapporter à nos développements, chap. 2, Titre Préliminaire.



### a) La légalité fiscale

Le principe de légalité fiscale est la traduction du principe du consentement à l'impôt formulé en ces termes par l'article 14 de la Déclaration des droits de 1789 : « Les citoyens ont le droit de constater eux – même ou par leurs représentants la nécessité la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Ce principe, repris dans les Constitutions du Cameroun et de la France, met en relief deux aspects du consentement à l'impôt. D'une part, l'autorisation de percevoir l'impôt et, d'autre part et surtout, le statut des impositions de toutes natures (assiette, quotité, recouvrement et durée) doivent être fixés par le législateur dans une loi ordinaire ou dans une loi de finances. Jean François Picard rappelle, à ce sujet, que « si le premier aspect est resté immuable le second est cependant affecté par la nouvelle définition de la loi donnée par la Constitution de la V<sup>ème</sup> République »<sup>367</sup>, ainsi que par la délégation de compétence dont bénéficie le pouvoir réglementaire nationale en matière d'application des lois fiscales, mais jamais par un quelconque pouvoir réglementaire local. Avouons cependant que la combinaison des nouvelles dispositions constitutionnelles françaises, selon lesquelles les collectivités disposent d'un pouvoir réglementaires (art. 72-al. 3) et qu'elles peuvent être autorisées à fixer l'assiette et le taux des impositions de toutes natures (art. 72–2, al. 2), sont de nature à semer le doute et la confusion dans l'exercice des compétences locales.

Le pouvoir réglementaire local et le pouvoir fiscal local rentreront – ils en conflit avec le pouvoir réglementaire national ? Que valent ces pouvoirs locaux sans modification des articles 21 et 34 de la Constitution française ?<sup>368</sup> On se souvient que les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel du 19 mars 2003 à propos de la Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République avaient déjà évoqué des arguments identiques<sup>369</sup>. Mais l'incompétence déclarée du juge constitutionnel n'aura évidemment pas aidé à clarifier le droit sur cette question.

---

<sup>367</sup> Jean-François Picard, *Finances publiques*, Litec, 1989, p. 253.

<sup>368</sup> Rappelons que les articles 34 et 21 de la Constitution française fixent respectivement la compétence parlementaire en matière fiscale et le pouvoir réglementaire d'application des lois confié au Premier ministre. Des dispositions similaires sont reprises dans les constitutions des pays d'Afrique noire francophone.

<sup>369</sup> Cf. Texte de la saisine, JO, 29 mars 2003, p. 5573.

Au demeurant, le nouvel article 72. 2 de la Constitution française ne confère aucun pouvoir fiscal initial aux collectivités territoriales françaises. Pas plus que leurs homologues en France, aucune autorité locale d'Afrique noire francophone ne peut édicter des règles de droit fiscal sans l'aval d'une loi et cette dernière peut retirer à tout moment ce qu'elle a accordé.

Le virtuel pouvoir fiscal des autorités locales serait donc un pouvoir dérivé et non autonome. Même dans ce dernier cas, il s'agirait d'un pouvoir extrêmement résiduel. En effet, la faculté de fixer et surtout d'aménager l'assiette de certains impôts ne nous semble pas être une révolution dans les rapports entre le législateur et les collectivités territoriales. Ainsi que le souligne François Labie, le principe selon lequel seul le législateur est compétent pour « fixer les règles concernant l'assiette des impositions de toutes natures » n'a jamais eu une portée absolue. Le législateur a souvent confié aux collectivités territoriales un pouvoir de décision dans le domaine de l'assiette de leurs impôts sans pour autant qu'une loi l'ait expressément prévu.

A notre sens, le fait que la compétence fiscale locale soit désormais constitutionnelle ne constitue qu'une meilleure garantie pour les collectivités territoriales d'une pratique courante. Mais elle ne préfigure pas que les conditions et limites législatives puissent s'éloigner « des aspects marginaux du régime d'assiette fiscale concerné ».

Tout compte fait, le pouvoir d'aménager l'assiette de certaines de leurs recettes fiscales n'a le plus souvent concerné que des exonérations partielles ou définitives, des abattements et assez rarement des majorations de base ou des élargissements d'assiette d'impôts. Or seul le volet élargissement d'assiette et/ou majoration de base d'impôts constituerait une sûreté pour un accroissement de la recette fiscale. Dans ces conditions, on peut se permettre d'affirmer qu'une telle marge de manœuvre ne peut être accordée aux autorités locales que par le législateur, au risque de provoquer une explosion fiscale dans chacune des collectivités et de rompre avec le principe de l'égalité, cher aux Etats unitaires de type classique.

### **b) L'égalité devant l'impôt**

Le principe de l'égalité devant l'impôt est une émanation du principe plus général d'égalité qui figure à l'article 13 de la déclaration de 1789, « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit ». Appliqué au domaine de la fiscalité, ce principe conduit à traiter de

manière identique les citoyens d'un même Etat selon leurs facultés contributives. Dépassant la sphère de l'être humain, le Conseil constitutionnel l'a même étendu aux personnes morales<sup>370</sup>.

Il est clair que le principe de l'égalité devant l'impôt doit être concilié avec celui de l'autonomie financière et plus précisément de l'autonomie fiscale qui, signifie que chacune des collectivités territoriales peut « imposer différemment des contribuables se trouvant placés dans des situations identiques, à l'exception du cadre territorial auquel ils relèvent »<sup>371</sup>.

En outre, selon un considérant devenu classique, le Conseil constitutionnel français considère que « le principe de l'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situation différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec la loi »<sup>372</sup>, mais le législateur veille à ce que de fortes inégalités ne puissent pas ébranler la force du principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, au point de provoquer de grandes disparités de traitement fiscal à l'intérieur d'un même territoire. Autrement dit, dans un Etat unitaire, le pouvoir fiscal local autonome ne saurait exister sans heurt avec le principe de l'indivisibilité de la République et celui de l'égalité devant la loi. Les régimes fiscaux dérogatoires<sup>373</sup> issus des spécificités locales et très souvent évoqués par certains, pour tenter de justifier l'existence d'un pouvoir fiscal local autonome dans les Territoires d'Outre-mer ne suffisent pas à couvrir les éléments caractéristiques d'un tel pouvoir.

Les actes des collectivités territoriales dans les Etats unitaires de types classiques demeurent des actes administratifs<sup>374</sup>, et en tant que tels, susceptibles de recours pour excès de pouvoir au bénéfice de toute personne ayant un intérêt, et du recours à l'exception d'illégalité. Tout à fait différente est la situation des actes émanant des autorités autonomes des Etats régionaux

---

<sup>370</sup> Voir en ce sens, la décision du 9 janvier 1980 à propos de la taxe professionnelle et d'E.D.F, citée par J.-F. Picard, op.cit., p. 261 ; Louis Favoreu et autres, Droit des libertés fondamentales, 2<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2002, p. 149 ; Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982.

<sup>371</sup> Cf. Loïc Philip, « Le pouvoir fiscal bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle » ?, Pouvoirs Locaux n° 46 III/2000, p. 61.

<sup>372</sup> Cf. décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, précitée.

<sup>373</sup> Cf. « Loi montagne » du 9 janvier 1985 ou « loi littoral » du 3 janvier 1986 ; Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 26 janvier 1995 et la Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 par laquelle, le juge constitutionnel estime que la loi ne méconnaît ni le principe d'égalité, ni celui d'indivisibilité de la République.

<sup>374</sup> Voir, Roland Debbasch, « L'indivisibilité de la République et l'existence de statuts particuliers en France », in IDL, Etat, Régions et Droits locaux, op. cit., p.73. L'auteur relève la décision du Conseil n° 85-197 DC du 23 août 1985 dans laquelle, le juge considère que les territoires d'outre-mer participent à l'élaboration de leur statut, mais ne disposent pas d'un pouvoir d'auto-organisation. Leur organe délibérant « *ne se limite pas à la simple administration* » du territoire, mais les décisions qu'il prend, y compris dans les matières qui, en métropole, relèveraient de la compétence du parlement, ont la qualité d'actes administratifs (Conseil constitutionnel, Décision n° 65-34 L du 2 juillet 1965).

qui, ont le caractère d'actes législatifs soumis au contrôle d'une haute autorité juridictionnelle<sup>375</sup>.

### **B. L'autonomie financière est un des aspects de la libre administration**

Dans le système juridique français, l'évolution de l'autonomie financière est subordonnée à celle du principe de la libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, la Loi constitutionnelle française de 2003 a porté à la fois sur l'article 72, relatif à la libre administration, et sur l'article 72-2 relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le lien entre l'autonomie financière et la libre administration a été fortement entretenu par la doctrine juridique et surtout par le Conseil constitutionnel français, qui conçoit l'autonomie comme étant un aspect du principe de la libre administration. Faut-il rappeler que c'est en raison de la protection insuffisante dans l'appréciation de libre administration que les constituants français ont évoqué expressément la garantie de l'autonomie financière en 2003. Mais la garantie de l'autonomie financière n'a de sens qu'accompagné d'une certaine autonomie normative. Or, dans les Etats unitaires décentralisés de type français, les collectivités territoriales disposent uniquement d'un pouvoir réglementaire, qui peut être plus ou moins limité par la loi, notamment en matière de finances locales. On doit donc conclure qu'il n'existe pas de véritable pouvoir fiscal conféré aux collectivités territoriales par les Etats unitaires. Et s'il existe une certaine autonomie fiscale des collectivités territoriales, en tant qu'expression du principe constitutionnel de libre administration, elle est définie et encadrée par la loi, sous le contrôle du juge constitutionnel qui apprécie les atteintes portées au principe de libre administration.

En France, on sait que le Conseil constitutionnel apprécie l'autonomie fiscale à partir de la notion de seuil, au-delà duquel il y aurait atteinte au principe de libre administration. Et si le recours à la notion de seuil a permis au juge constitutionnel de régler opportunément quelques cas litigieux, il n'a cependant pas conféré d'unité de mesure susceptible de servir pour toutes les collectivités ; l'appréciation du seuil s'est faite soit globalement par catégorie de collectivités, soit encore pour les ressources globales d'une collectivité concernée (cas de la ville de Paris).

---

<sup>375</sup> Voir infra, chap. 1, titre 2, nos développements relatifs à la notion d'autonomie administrative comparativement à celle d'autonomie politique.

## **§2. L'autonomie financière implique – t-elle une certaine quantité de recettes fiscales dans les ressources globales ?**

L'idée dominante dans la doctrine française est que la prédominance des recettes fiscales dans les ressources globales des collectivités territoriales implique leur autonomie financière (A). Il reste que cette proposition partagée par la quasi- totalité des acteurs politiques est discutable. Nous montrerons que la recette fiscale ne conditionne pas forcément l'autonomie financière (B).

### **A. La prévalence des recettes fiscales dans les ressources globales**

Les sources de financement des collectivités territoriales sont très diverses et peuvent néanmoins correspondre à quatre secteurs : les ressources fiscales, les transferts financiers, les emprunts et les revenus de l'exploitation et du domaine.

La philosophie qui sous-tend les réformes constitutionnelles consiste à désigner comme autonome du point de vue financier la collectivité territoriale dont la quantité de ressources fiscales constituerait une part importante de ses ressources globales. C'est ce qu'expriment clairement des dispositions de l'article 72-2 de la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 : « les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

On sait que les Constitutions modernes déclarent le principe d'une autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées. Dans ce contexte, la formulation assez originale retenue par le constituant français présente l'intérêt particulier de poser comme ligne directrice « la part déterminante des recettes fiscales sur les ressources globales », proposition susceptible de constituer une base pour l'élaboration d'une théorie juridique de l'autonomie financière.

Nous reprendrons donc dans sa totalité l'analyse de l'article 72-2 nouveau, pour constater que certaines de ses dispositions ne rajoutent pas au système existant (1), tandis que d'autres paraissent innovantes (2).

## 1. Les principes déjà existants

Ces principes sont nombreux :

- « Les collectivités territoriales bénéficient des ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi », (§ 1) ;
- « Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine », (§ 2) ;
- « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi », (§ 4).

Les paragraphes 1 et 2 énoncent, globalement, le pouvoir des collectivités territoriales de disposer librement de leurs ressources, d'en fixer l'assiette et le taux de leurs impôts dans les conditions prescrites par la loi. Or qu'il s'agisse des collectivités territoriales françaises ou africaines, ces préoccupations sont déjà contenues dans les principes de droit budgétaire pratiqués dans ces pays qui, confèrent au législateur la compétence de principe sur toutes les questions relatives à la création, à l'assiette, à la fixation du taux de l'impôt et de manière subsidiaire et partiel un certain pouvoir de décision aux collectivités sur ces mêmes questions. Il s'agit, somme toute, de ce que Robert Herzog qualifie de « facette essentielle de la libre administration »<sup>376</sup>, et que l'on retrouve dans les droits positifs des Etats unitaires, objet de notre étude.

Quant au §4 relatif à la compensation financière des charges transférées, de toute création ou extension des compétences, il n'a pour objectif que l'inscription de cette compensation au rang de principe constitutionnel. En effet, le droit de collectivités territoriales avait déjà posé la norme selon laquelle « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences », et que ces ressources devaient prioritairement provenir des impôts représentant au moins la moitié de celles attribuées par l'Etat aux collectivités<sup>377</sup>.

---

<sup>376</sup> Robert Herzog, l'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, AJDA, 24 mars 2003, p. 554.

<sup>377</sup> Voir, Code Général des collectivités Territoriales, art. L. 1614-1 0 L. 1614-7 issus des articles 102 de la loi du 2 mars 1982 et 94, al. 2 de la loi du 7 Janvier 1983.

Certes, la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 n'impose plus que lesdites ressources soient constituées d'une masse significative des impôts, mais simplement de « ressources ». Dans tous les cas, ce qui importe est de considérer que dans les droits positifs du Cameroun et de la France, il existe toujours un système compensatoire des charges transférées. Cette compensation peut être faite aussi bien par un transfert de fiscalité d'Etat au niveau local que par une dotation étatique, ou encore par les deux à la fois.

Le véritable problème que pose la compensation financière des charges transférées est celui de sa garantie. Qu'elle soit constitutionnelle ou simplement législative, la tendance généralement admise par tous est de considérer que seule une fiscalité propre constitue la meilleure garantie pour la couverture d'une compétence transférée. Dans ce contexte, le transfert d'une fiscalité d'Etat au niveau local ne poserait en principe, aucune difficulté puisque cette matière existe déjà dans le bloc des ressources étatiques. Resterait alors à résoudre l'épineuse question de la compensation d'une charge nouvellement créée ou nouvellement étendue. Une telle charge serait à l'évidence supportée par la création d'un nouvel impôt ou l'extension d'un impôt existant. Dans tous les cas, la tâche n'est pas facile. L'une des pistes à explorer serait alors de partager l'avis de Robert Hertzog pour qui « les impôts d'Etat disponibles pour d'éventuels transferts n'étant pas légion (...), et en l'absence des petits impôts facilement convertibles en impôts localisés, il faudra s'orienter vers la superposition de taux nationaux et de taux locaux »<sup>378</sup>.

On le voit bien, au risque de négliger toute explosion fiscale, il faudrait néanmoins retenir comme autre critère probable de l'autonomie financière, le principe de la compensation par impôt propre des transferts de charges d'Etat, car il s'agit somme toute d'une préoccupation réelle des Etats unitaires pris en compte.

## **2. Les principes innovants**

Au rang des principes innovants, on retiendra le §3 au terme duquel : « les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités constituent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

---

<sup>378</sup> Robert Hertzog, op. cit., p. 556.

Cette disposition qui met clairement en relief les aspects fiscaux de l'autonomie financière des collectivités territoriales appelle cependant quelques observations. Par recettes fiscales, nous entendons l'ensemble du produit de la fiscalité directe et indirecte locale<sup>379</sup>. Cette précision n'est pas sans intérêt dans la mesure où certains auteurs distinguent les recettes fiscales de celles non fiscales, ces dernières étant constituées principalement du produit des taxes fiscales indirectes<sup>380</sup>. Il n'y a pas, dans le fond, de distinction fondamentale entre une recette fiscale et une ressource propre. En effet, tout produit fiscal non propre (intermédié ou partagé) constitue in fine une recette fiscale locale dès lors que le législateur en a décidé ainsi. Bien plus, les ressources propres, s'entendent en France comme l'ensemble du produit de la fiscalité directe constitué des quatre vieilles (impôts sur le foncier bâti et non bâti, taxe d'habitation et taxe professionnelle), tandis que dans la quasi-totalité des pays d'Afrique noire francophone et au Cameroun en particulier, ces impôts (directs) sont insignifiants. Il importe donc de ne considérer que la recette fiscale et locale définitive.

S'agissant de la « part déterminante », la définition retenue par le législateur organique français le 29 juillet 2004, et qui fixe comme seuil minimal les ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales en prenant pour référence l'année 2003<sup>381</sup>, ne nous semble pas être un critère pertinent susceptible de couvrir la notion d'autonomie financière.

D'abord, il est imprudent, voire insensé d'affirmer que le montant des ressources propres des collectivités territoriales françaises ait pu représenter en 2003 une part importante de leurs ressources<sup>382</sup>, d'autant plus que c'est la diminution progressive de cette catégorie de ressources qui sonne le glas de l'autonomie fiscale locale et justifie la réforme constitutionnelle promulguée le 28 mars 2003. Ensuite, nous avons déjà signalé que la version ou signification française de « ressources propres » ne peut être considérée comme universelle et qu'il faudrait lui préférer les termes de « recettes fiscales locales », entendues comme toutes recettes fiscales qui rentrent effectivement dans les caisses des collectivités territoriales

---

<sup>379</sup> Sous réserve de la distinction impôt direct – impôt indirect, aujourd'hui difficile à cerner. A l'origine, l'impôt direct s'entendait comme toute imposition foncière ou personnelle, c'est-à-dire assis directement sur les fonds de terre ou directement sur la personne, qui se levait par voie de rôle et passait directement du contribuable au percepteur chargé d'en recevoir le produit. L'impôt indirect, au contraire, était tout impôt assis sur la fabrication, la vente le transport, le commerce, la consommation, impôt dont le produit était supporté et indirectement payé par le consommateur. Voir, J.-F. Picard, *Finances publiques*, Litec, éd. 1989, p. 247.

<sup>380</sup> Au Cameroun plus qu'en France, la fiscalité indirecte ne représente qu'une part limitée des ressources fiscales des collectivités. Bien que ces impôts soient plus nombreux, ils sont aussi plus sensibles à la conjoncture économique.

<sup>381</sup> Voir, loi organique n° 2004 – 758 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, JO 30 juillet 2004, p. 13561.

<sup>382</sup> Pour un avis identique, voir, Jean – Bernard Auby, Jean – François Auby et Roger Noguellow, *Droit des collectivités locales*, 3<sup>ème</sup> édition PUF, novembre 2004, p. 63.



par détermination d'une disposition légale ou réglementaire. Enfin, l'expression « part déterminante » demeure une formule juridiquement stérile et délibérément floue,<sup>383</sup> malgré les indications fournies par la Loi organique. Par commodité, il faudrait nous semble-t-il revenir à la formule qui a prévalu lors des travaux préparatoires à la réforme constitutionnelle, et par laquelle l'autonomie fiscale signifiait que les ressources de chacune des catégories de collectivités territoriales devaient être constituées pour la moitié au moins des recettes fiscales et autres ressources propres, quitte à spéculer ensuite sur la fiabilité du seuil retenu<sup>384</sup>.

### **B. Les ressources fiscales ne conditionnent pas forcément l'autonomie financière**

Il convient de rappeler, que c'est en réaction à la diminution progressive de la part des recettes fiscales des collectivités territoriales dans leurs ressources globales et à une jurisprudence peu protectrice des aspects fiscaux et financières de leur libre administration, que les classes politiques confondues se mobilisent pour rechercher la solution idoine d'une source de financement aux aléas peu fragiles et permettant aux collectivités de pourvoir à l'exercice régulier de ses compétences. Dans cette perspective, l'idée dominante est que seul un impôt local pourrait réaliser une telle prouesse, parce qu'il serait stable et à l'abri des contraintes, des subventions et des dotations provenant de l'Etat et autres collectivités.

Selon une présentation « classique »<sup>385</sup> des budgets locaux des collectivités territoriales françaises, leur croissance depuis 1982 est essentiellement due à l'augmentation de la fiscalité locale, qui contribue pour plus de la moitié aux recettes globales. Les transferts d'Etat et autres organismes (collectivités territoriales, communauté européenne et institutions publiques) n'ont représenté jusqu'en 1998 qu'un tiers des budgets locaux, un dixième étant assuré par les tarifs et les revenus du patrimoine dont les montants sont variables selon les collectivités et enfin les emprunts pour le reliquat de six pour cents.

Sans rentrer dans la complexité des nombreuses analyses présentées par les experts en finances locales, il faudrait simplement retenir que de nos jours, la part des recettes fiscales correspondant à des impôts dont les collectivités votent le taux dans leurs recettes totales hors emprunt s'est progressivement réduite du fait des mesures (dégrèvements, exonérations et suppressions d'impôts) adoptées dans une période récente par l'Etat français. Certes, l'Etat compense ses allègements et suppressions d'impôts locaux par des dotations, mais les

<sup>383</sup> Voir Robert Hertzog, op. cit., p. 553.

<sup>384</sup> Voir la proposition de loi adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000. Doc. Sénat n° 17 (2000-2001), déjà cité.

<sup>385</sup> On peut relever la convergence de vue de tous les rapports précités sur cette question.

collectivités territoriales estiment que les compensations d'exonération et les dégrèvements législatifs ont atteint le seuil critique suffisant qui provoque le déclin de leur libre administration, dont l'autonomie financière est un élément fondamental. Cette autonomie financière repose, quant à elle, sur quatre piliers : l'existence d'un pouvoir fiscal propre, le vote des taux des impôts locaux par les collectivités elles-mêmes, la prépondérance des recettes fiscales dans leur ressources globales et la compensation financière des transferts de compétences. En une décennie, l'Etat est devenu le premier contribuable des budgets locaux. Ce faisant, il bride la responsabilité des élus locaux<sup>386</sup>, la garantie de leurs recettes fiscales jugée plus fiable que les dotations étatiques et enfin la péréquation destinée à compenser les inégalités entre collectivités territoriales.

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000<sup>387</sup> est assez révélateur de l'ampleur du problème. On peut y lire : « le caractère automatique des compensations sans recherche d'une réelle contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales pose pour ces dernières, le problème d'une substitution croissante du contribuable national au contribuable local avec un risque de déresponsabilisation des acteurs locaux et pour l'Etat, la question d'un engagement financier pluriannuel lourd et d'une maîtrise délicate».

On sait que la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est montrée peu protectrice des aspects financiers et fiscaux de la libre administration, notamment en ce qui concerne le niveau des recettes fiscales locales. En effet, même lorsque certaines dispositions législatives ont semblé réduire considérablement les recettes fiscales, le juge constitutionnel français s'est toujours refusé de les invalider. Il s'est limité à constater que « les dispositions critiquées, si elles réduisent de nouveau la part des recettes fiscales (d'une catégorie de collectivités) dans leurs ressources, n'ont pour effet, ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales de ces collectivités au point d'entraver leur libre administration »<sup>388</sup>. Pour autant, il n'indique pas le seuil de déclenchement en deçà duquel la

---

<sup>386</sup> Voir la présentation faite par Sonia Guelton, « Moins d'impôts, plus de ressources ? », Pouvoirs Locaux n° 46 III/2000, pp. 44 à 46. Voir aussi l'Avis présenté par M. Pierre Méhaignerie au nom de la Commission des Finances sur le projet de la Loi constitutionnelle adopté par le Sénat (n° 369), relatif à l'organisation décentralisée de la République, déjà cité, principalement les pages 5 à 10.

<sup>387</sup> Rapport Méhaignerie, précité, p. 9.

<sup>388</sup> V/ les décisions n° 91-298 DC du 24 Juillet 1991, 91-291 DC du 6 mai 1991, 98 – 405 DC du 29 décembre 1998, 2000 – 432 DC du 12 Juillet 2000, toutes précitées.

diminution d'une recette fiscale ou des ressources globales serait une enclave à la libre administration<sup>389</sup>.

L'enjeu est donc la préservation d'un niveau suffisant de recettes fiscales, considérées comme constitutives de l'autonomie financière tant réclamée. A ce propos, il est vrai que la conception française de l'autonomie financière locale basée sur le financement des budgets locaux par des recettes fiscales aussi anciennes que l'est l'impôt sur le revenu, à savoir les quatre vieilles, est difficilement ébranlable. Mais il n'est pas prouvé que les recettes fiscales impliquent l'autonomie financière. De prime abord, c'est ici le lieu de relever, pour la considérer comme un recul, voire un aveu d'échec, la discordance qui a précédé l'adoption finale de l'article 72 -2 de la Loi fondamentale du 28 mars 2003<sup>390</sup>.

Alors que la proposition de Loi constitutionnelle Pouillet et autres relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières retenait en lettres d'or le principe de « la prépondérance » des recettes fiscales et autres ressources propres dans les ressources globales des collectivités, le projet de loi du Gouvernement Raffarin relatif à l'organisation décentralisée de la République lui substituait celui plus réducteur de « la part déterminante » des mêmes recettes. Un tel recul, provenant des experts avertis et dont la plupart partage au moins une expérience locale, démontre à suffisance le risque qu'il y a de faire reposer l'autonomie financière locale sur des recettes fiscales, certes stables, mais elles – mêmes dépendantes des fluctuations économiques.

Par ailleurs, le fait de constater pour la détermination de l'autonomie fiscale « qu'en moyenne plus de la moitié des ressources des communes sont constituées de recettes fiscales propres ne signifie pas que les communes s'administrent librement »<sup>391</sup>, car la libre administration des

---

<sup>389</sup> S'agissant principalement de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation par l'art 11 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000, ladite suppression diminuait de 22 ; 5% les recettes de fiscalité directe perçues par les régions et de 7,2% de leurs recettes totales hors emprunts.

<sup>390</sup> « La part prépondérante » avait les faveurs du sénat, mais présentait, entre autres, le risque de voir le Conseil constitutionnel censurer désormais toute suppression de ressources propres, ou tout remplacement de ressources propres par des dotations. En optant pour « la part déterminante », notion non définie et laissée à libre appréciation du Conseil constitutionnel, nous n'y voyons pas d'avancée particulière par rapport à la jurisprudence constante selon laquelle les dispositions incriminées n'ont pour effet ni de restreindre les recettes fiscales..... au point d'entraver leur libre administration. Et ce n'est non plus le fait d'assigner à une loi organique le soin de fixer les modalités de mise en œuvre de cette règle de « part déterminante » des ressources des collectivités territoriales qui résout mieux le problème. La loi organique détient – elle la solution miracle ? Gageons que la référence à l'année 2003 choisie par le législateur organique pour la mise en œuvre de la part déterminante conduira à des querelles d'académicien.

<sup>391</sup> Henri-Michel Darnanville, « l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », AJDA, 9 septembre 2002, p. 677.

collectivités territoriales suppose la libre administration de chaque collectivité territoriale prise isolément, et non une catégorie de collectivités territoriales, prises dans leur globalité

Au-delà, une bonne part de la fiscalité locale ne nous semble pas constituer une donnée quantitative constante et suffisante capable d'épuiser de manière irréductible la question de « la part déterminante » des ressources locales. Songeons que les marchés de l'emploi (pour la taxe professionnelle), de l'automobile (pour les vignettes et cartes grises) et de l'immobilier (pour les droits de mutation) sont fortement dépendants d'une conjoncture économique instable. Et ce n'est pas sans importance si Jacques Blanc souligne que « pendant la majeure partie des années 1990, la crise sur les marchés de l'automobile et de l'immobilier a conduit départements et régions à réviser à la baisse au compte administratif, leurs recettes tirées de vignette et droits de mutation à titre onéreux »<sup>392</sup>.

C'est un constat identique que dresse Sonia Guelton sur l'instabilité des ressources issues de la fiscalité locale et partant, l'auteur affirme que « la substitution de l'Etat au contribuable apporte à beaucoup de collectivités une garantie de stabilité des recettes et l'espoir d'une meilleure allocation »<sup>393</sup>.

L'idée selon laquelle la prise en charge de la fiscalité locale par l'Etat conduit à une restriction de l'autonomie locale, ne fait pas l'unanimité dans la doctrine française. Pour Loïc Philip, malgré une fiscalité locale très développée par rapport à l'ensemble des pays de l'Union européenne, la France demeure très centralisée. Or, pour cet auteur, le taux de décentralisation de la dépense publique serait un critère idoine que celui de l'autonomie fiscale, pour la détermination de l'importance des compétences locales<sup>394</sup>. En ce sens, de nombreux pays voisins à la France – notamment l'Italie, l'Angleterre et l'Allemagne – sont généralement cités comme des exemples dans lesquels la fiscalité locale ne représente qu'une infime part dans les ressources globales de leurs collectivités<sup>395</sup>. Pour autant, les systèmes financiers pratiqués dans ces pays laissent une marge de manœuvre suffisante aux collectivités par rapport à leur liberté d'intervention locale. En fait, l'autonomie financière revêt deux aspects : l'autonomie de la dépense et l'autonomie de la recette. On notera au

---

<sup>392</sup> Jacques Blanc, *Vive l'autonomie financière!*, Pouvoirs locaux n° 46 III/ 2000, p. 53.

<sup>393</sup> Sonia Guelton, *Moins d'impôts, plus de ressources ?*, Pouvoirs locaux n° 46 III/2000, p. 50.

<sup>394</sup> Loïc Philip, *Le pouvoir fiscal local bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle ?*, op. cit., p. 60. Voir aussi, Jacques Blanc, *Vive l'autonomie financière*, op. cit., pp. 52-53.

<sup>395</sup> Voir Jacques-R. Fayette, *Le fédéralisme fiscal en Italie*, Pouvoirs Locaux n° 46 III/2000, pp. 89-92 ; Sonia Guelton, op. cit., p. 49.

passage qu'aucun de ses aspects n'exclut l'autre ; bien au contraire, la réunion des deux aspects forme l'autonomie financière.

S'agissant précisément de l'autonomie de la recette – celle qui fonde le noyau dur des revendications françaises – elle s'analyse davantage comme une autonomie tarifaire, en ce sens que les collectivités souhaitent moduler leurs budgets à travers la maîtrise des tarifs qu'elles imposent à l'occasion des services rendus ou de rémunérations perçues. Or sur les quatre taxes directes locales en vigueur en France, seule la taxe foncière sur les propriétés bâties a résisté aux assauts des critiques et n'a pas fait l'objet d'une prise en charge par l'Etat. La taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe sur les propriétés non bâties ont toutes fini par sombrer dans la désuétude du fait de leur inadéquation aux conjonctures socio-économiques. Par défaut d'une meilleure solution, l'Etat s'est substitué au contribuable local, certainement pour préserver un niveau suffisant de ressources aux collectivités territoriales, lesquelles couraient le risque d'être privées d'une partie de leurs ressources fiscales. Autrement dit, l'engagement de l'Etat dans les budgets locaux est une mesure de sauvegarde dans un contexte où la pression fiscale conduit inexorablement à l'extinction progressive des impôts concernés.

Dans ces conditions, ce qui importe c'est la régularité de la ressource et non plus sa localisation. Dire que l'autonomie financière repose sur l'autonomie de la recette fiscale devient alors une utopie, car il est somme toute difficile d'inventer de nouveaux impôts locaux.

En Afrique noire francophone et au Cameroun en particulier, la fiscalité locale, à l'exemple des quatre vieilles en France, n'a pas d'ancrage historique et ne représente pas le pilier du financement des budgets locaux. Dans ces pays, l'autonomie financière est perçue comme un vœu de disposer des ressources suffisantes et régulières pour faire face aux compétences transférées. Peu importe alors l'origine des fonds, pourvu qu'ils soient d'un niveau suffisant susceptible de couvrir les charges élémentaires.

Quant à l'argument de la responsabilité fiscale des élus, il est clair qu'aujourd'hui, l'intercommunalité et les délocalisations sans cesse croissantes des entreprises ne militent pas en faveur d'un véritable impôt local à travers lequel les citoyens peuvent valablement sanctionner leurs élus. Nous ne pouvons donc que partager l'avis de Guy Gilbert pour qui «

on peut écorner l'autonomie fiscale des collectivités pour mieux rationaliser l'édifice, sans pour autant mettre en cause leur responsabilité fiscale »<sup>396</sup>.

**x x**

**x**

Quelles que soient les argumentations avancées en faveur du pouvoir fiscal local dans un Etat unitaire d'inspiration française, il reste difficile de soutenir la thèse de l'existence d'un véritable pouvoir fiscal local. Pourtant, la prise en compte des intérêts spécifiques locaux au plus haut niveau de la hiérarchie des normes juridiques n'est pas un fait anodin. Au plan financier et fiscal, elle emporterait désormais une adaptation de l'uniformité de la norme fiscale aux spécificités locales sans cesse grandissantes, dans un contexte où il est clair que la mise en œuvre du principe de subsidiarité pour l'exercice des compétences locales s'affirme comme le nouveau mode managérial de l'action publique dans les Etats unitaires décentralisés.

En somme, si la quantité suffisante des recettes fiscales dans les ressources globales constitue certes un meilleur moyen de garantie de l'autonomie financière, cette dernière ne peut entièrement reposer sur un véritable pouvoir fiscal local, inadmissible dans un Etat unitaire d'inspiration française, mais en plus facteur d'inévitables pressions fiscales. En revanche, le développement de la qualité de la dépense influe très souvent en diminution de la quantité de la dépense, et donc du besoin exprimé en termes de recettes fiscales. Enfin, « les impôts d'Etat n'étant pas légion », le développement des économies locales pour la constitution d'un gésier de matières imposables constitue aussi une piste préalable à explorer.

---

<sup>396</sup> Guy Gilbert, Le scénario médian d'une fiscalité disjointe, Pouvoirs Locaux, n° 46 III/2000, p. 79.

## Conclusion du chapitre 2

Contrairement à l'autonomie administrative qui se définit négativement, à partir de la notion d'autonomie politique présente dans les régions autonomes, on peut dire qu'il existe une convergence d'idées sur les critères déterminants de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Globalement, cette autonomie comporte une condition qualitative (la capacité juridique) et une condition quantitative (l'indépendance financière et matérielle). De la réunion de ces deux aspects pourrait naître un pseudo pouvoir normatif en matière financière pour la gestion des intérêts locaux, c'est-à-dire une capacité d'émettre des normes juridiques à incidence financière locale sans être soumis à une forte tutelle de l'Etat.

Toutefois, l'autonomie financière qui en découle, et qui reposerait en grande partie sur des recettes fiscales propres est loin d'être acceptée dans tous les pays, si l'on tient compte des règles qui gouvernent la pratique des finances publiques dans les Etats unitaires d'inspiration française, notamment la légalité et l'égalité fiscale. Dans ces conditions, la constitutionnalité de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées commande et impose un minimum supplémentaire de partage de pouvoir financier de l'Etat vers les collectivités locales, dont la garantie ne peut être que juridictionnelle.

## Conclusion du titre 2

Nous venons de voir qu'il n'y a pas de redondance possible dans l'utilisation des termes autonomie administrative et financière par rapport aux autres principes fondamentaux de la décentralisation territoriale. Si tel était le cas, il serait alors possible de penser que le constituant moderne use des termes synonymes pour désigner la même chose, en l'occurrence, la libre administration ou l'autonomie de la personnalité morale des collectivités territoriales.

En l'absence d'une définition expresse, claire et précise de l'autonomie administrative dans les textes institutifs, il est possible de tirer une définition a contrario à partir de la doctrine et de la jurisprudence relatives à l'autonomie politique. Partant, si l'autonomie politique est qualitativement supérieure à l'autonomie administrative parce que les collectivités territoriales « jouissent d'une autonomie législative », alors l'autonomie administrative serait une liberté normative – non législative - axée sur l'administration de la collectivité territoriale.

Quant à l'autonomie financière, on retiendra qu'il existe une convergence d'idées, un consensus qui, tend à relever deux de ses aspects. Le premier, d'ordre qualitatif, signifie l'absence de contrôles trop paralysant en matière de dépenses, et suppose une libre disposition de ses ressources, alors que le second, d'ordre quantitatif, signifie un poids important des ressources propres dans la masse des ressources financières des collectivités territoriales, ce qui suppose une relative dose de liberté normative en matière de finances locales.

Tout compte fait, l'interdépendance qui existe entre ces deux notions commande de mettre toujours en exergue leur caractère complémentaire, ce qui débouche alors tout court sur une liberté normative des collectivités territoriales décentralisées. Mais là s'arrête momentanément la précision. En effet, l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées pour la gestion des intérêts locaux, fusse t-elle une liberté normative, ne se démarque pas a priori de la libre administration, qualifiée elle aussi de liberté locale. Elle s'apparente à une liberté spécifique locale fortement ancrée dans les Constitutions des nouveaux Etats unitaires décentralisés constituant moderne pour répondre aux ambitions du nouvel Etat unitaire décentralisé, d'où l'impératif de lui attribuer une définition qui se voudrait elle-même autonome au plan juridique.



Au total, on retiendra que l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées est une liberté locale fondée, selon les cas, directement sur une disposition constitutionnelle et permettant à l'organe qui en bénéficie d'émettre des normes (non législatives) à caractères administratif et financier pour la gestion des intérêts spécifiquement locaux.

## Conclusion de la première partie

La décentralisation territoriale connaît depuis quelques temps un nouvel aménagement dans la plupart des Etats africains d'inspiration française, et particulièrement au Cameroun. La transformation de ces Etats en Etat unitaires décentralisés illustre le changement de ton opéré dans l'histoire de ces pays à très forte tradition jacobine. L'autonomie locale (administrative et/ou financière) y est consacrée par les récentes lois constitutionnelles, de manière implicite par la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 et de manière explicite par la vague des Lois constitutionnelles africaines des années 1990 ; elle se décline généralement en autonomie administrative et/ou financière, sans exhaustivité, mais jamais en autonomie politique.

Après avoir parcouru les grandes étapes qui retracent les origines du concept d'autonomie locale dans le monde, et qui fondent probablement son émergence et son inscription dans les Constitutions contemporaines, notre objectif était, d'abord, de relever, dans la grande majorité des cas, la constitutionnalité de l'expression « autonomie locale » dans le vocabulaire usuel des Etats unitaires jadis réfractaires à ce terme. Ce phénomène d'apparence anodine, mais d'importance capitale au regard de la valeur suprême dont est parée la norme fondamentale dans l'ordre juridique interne, justifiait ensuite qu'une recherche soit entreprise sur la signification et le contenu de cette expression non défini par aucun texte institutif.

Dans cette optique, il nous a semblé de bonne méthode d'opérer un rapprochement entre l'autonomie locale et des autres principes fondamentaux de la décentralisation territoriale, notamment la personnification juridique et la libre administration des collectivités territoriales. En effet, la personnification du groupement humain s'analyse fréquemment comme l'octroi d'une « autonomie » à une entité juridique reconnue comme telle vis-à-vis de l'Etat. Le recours généralisé à la libre administration des collectivités territoriales en lieu et place de l'« autonomie » et inversement s'inscrit dans la même logique.

En se posant la question de savoir si le constituant moderne n'assimilait pas respectivement l'effet de la personnalité juridique et la libre administration à l'expression « autonomie », auxquels cas il n'y aurait pas de novation dans le langage constitutionnel, mais plutôt une utilisation redondante des termes constitutionnels synonymes, une réponse négative s'est imposée à notre analyse. On parvient à l'idée que l'autonomie locale (administrative et/ou financière) est certes un terme constitutionnel en liaison avec les collectivités territoriales, mais un terme d'identité différente avec la personnalité morale et la libre administration. Tout

comme la libre administration, il s'agit d'une liberté constitutionnelle, mais d'une liberté spécifique, destinée à couvrir le champ des intérêts locaux<sup>397</sup>. En outre, cette liberté a pour but de « donner une consistance à la libre administration » jugée quelque peu obsolète et insuffisamment protégée par le juge constitutionnel.

Liberté locale spécifique, liberté constitutionnelle, l'autonomie administrative et financière doit être définie de manière autonome. Pour ce faire, l'isolement des deux aspects de l'autonomie locale étudiée s'est avéré nécessaire. Au plan juridique, l'autonomie administrative étant « qualitativement inférieure à l'autonomie politique », qui permet à une collectivité autonome de détenir un pouvoir législatif, elle désigne donc la liberté normative *d'émettre des actes à caractère réglementaire (et non législatif) dans les domaines de la gestion des services, des personnels, des contrats, de la collectivité tout court. L'autonomie financière, quant à elle, désigne la même liberté normative rapportée au domaine financier et fiscal, mais qui ne repose pas essentiellement sur un pouvoir fiscal local. La somme de ces deux aspects liés consubstantiellement par une interdépendance fait de l'autonomie administrative et financière un cadre de liberté qui puise sa force directement dans les normes constitutionnelles qui la proclament.*

Au demeurant, nonobstant l'importance que revêt l'essai d'une définition juridique de la notion d'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts locaux et la prise en compte de sa constitutionnalité, il est clair que la mise en œuvre de cette liberté bute, de façon variable selon les nouveaux Etats unitaires décentralisés, sur des pratiques institutionnelles encore ancrées dans l'héritage du jacobinisme. De ce point de vue, la détermination d'un contenu minimal de l'autonomie consacrée, ainsi que sa protection par le juge constitutionnel constituent des enjeux forts sans lesquels, l'autonomie locale restera un mythe dans le système administratif des Etats unitaires décentralisés.

---

<sup>397</sup> L'intérêt local est lui-même consacré par la Loi fondamentale du Cameroun.

**DEUXIEME PARTIE**

**L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE, LE MYTHE  
D'UNE LIBERTE RENFORCEE DES COLLECTIVITES  
TERRITORIALES DANS L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE**

Le concept d'autonomie locale a été construit originellement dans la sphère des démocraties occidentales. Il exprime une nouvelle manière d'être de l'Etat unitaire, ou précisément une novation dans la manière de concevoir la gestion du territoire national au sein de nombreux Etats unitaires décentralisés. En effet, les transformations observées dans ces Etats montrent que ces dernières s'effectuent dans le cadre de la décentralisation territoriale, au moyen du concept d'autonomie locale. Au Cameroun comme en France, les finances locales et l'administration sont généralement au cœur du dispositif de ces changements, l'enjeu étant l'étendue du pouvoir des collectivités territoriales.

L'expression « autonomie locale », déclinée selon les cas en autonomie administrative et/ou financière, apparaît ainsi dans la terminologie du droit constitutionnel des Etats africains d'inspiration française, comme un idéal-type ayant pour vocation de doter les collectivités territoriales d'une plus grande liberté d'action.

Certes, la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 ne recourt pas de manière expresse et littérale à l'expression autonomie locale ; elle se déduit implicitement dans les termes de l'article 72 et plus clairement dans les textes et travaux préparatoires. En revanche, le concept d'autonomie locale est à la mode dans l'ensemble des Lois constitutionnelles des Etats africains d'inspiration française, à l'instar de l'article 55 alinéa 2 de la Loi constitutionnelle camerounaise qui dispose que « elles (les collectivités territoriales) jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux ».

A l'évidence, il s'agit d'une liberté qui s'apprécie de manière liée, par rapport au principe de la libre administration des collectivités territoriales, principe commun à tous les Etats unitaires d'inspiration française et jugé désormais moins protecteur de certaines spécificités et libertés locales, face notamment aux principes de l'unité de la source législative et de l'égalité de la norme juridique dans un Etat unitaire. De ce point de vue, sans dénaturer le cadre de l'Etat unitaire, le modèle type magnifié s'apparente alors à celui des collectivités territoriales des Etats dits autonomiques ou à régions autonomes comme l'Espagne et l'Italie.

L'évocation de la fonction de l'autonomie locale, magnifiée dans les discours politiques, et sa valorisation au niveau des Lois fondamentales révisées de nombreux Etats unitaires, en font aujourd'hui un véritable mythe : celui d'une liberté renforcée des collectivités territoriales décentralisées.

Le mythe ici ne sera pris ni au sens de la pensée contemporaine d'affection et de rêve ni au sens d'une fabulation. Il sera entendu dans son acception sorélienne du terme, comme une charge symbolique représentant une idée forte capable de mobiliser des acteurs autour d'un idéal de valeurs à réaliser. Comme l'a si bien souligné Gilles Darcy, « le mythe sert à créer un lien entre une valeur idéalisée et un comportement réel ou souhaité. Il structure le réel comme le langage structure la pensée »<sup>398</sup>.

Dès lors, l'autonomie locale aura pour vocation de territorialiser le pouvoir en organisant sa diffusion à travers un transfert de compétences de l'Etat central vers des collectivités territoriales. Les exemples des Etats autonomiques ou des Etats à régions autonomes constitueront désormais un dogme du constitutionnalisme moderne, une référence obligée dans les Etats unitaires décentralisés, bien que le concept d'autonomie locale soit différemment interprété selon le système juridico-politique pratiqué dans chaque pays.

Au Cameroun comme en France, la décentralisation territoriale au moyen de l'autonomie locale se heurte à une forte et irréductible conception d'un Etat unitaire qui n'admet pas de pouvoir législatif au sein de ses collectivités territoriales. Aussi, l'autonomie locale est-elle toujours accompagnée d'un adjectif réducteur tel que administrative, financière, etc. En revanche, dans les Etats unitaires d'Espagne, d'Italie ou du Portugal, où la conception de l'autonomie locale tend vers la plénitude de son sens étymologique, les collectivités territoriales bénéficient principalement tant du pouvoir législatif que de celui d'auto-organisation.

Comme l'a fait le professeur Charles Cadoux, on peut alors constater que l'autonomie locale envisagée comme liberté locale renforcée est étreinte par une forte tradition jacobine qui continue de nourrir la pratique juridico-administrative de l'Etat unitaire décentralisé, conduisant ainsi à un mythe producteur d'une relative liberté des collectivités territoriales (Titre 1).

Au regard des pesanteurs qui caractérisent l'Etat unitaire de type français, l'une des spécificités du Cameroun est d'avoir clairement défini la décentralisation territoriale comme « l'axe fondamental de la promotion du développement et de la démocratie locale ». La pertinence d'une telle approche devrait conduire à libérer l'action des collectivités territoriales

---

<sup>398</sup> Gilles Darcy, avant-propos in *Libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, op. cit., p. 13.

pour offrir davantage de facilités d'application des concepts abstraits dans un jeune Etat comme le Cameroun, où les pratiques institutionnelle et administrative de l'autonomie locale sont à l'aube de l'expérimentation. En d'autres termes, L'approche fonctionnelle d'une décentralisation territoriale valorisée sous l'angle d'un axe fondamental du développement local pourrait conduire à un Etat modernisé, qui vise plus de démocratie, plus de lisibilité et de transparence, plus de responsabilité, plus d'efficacité du système dans son ensemble : « un Etat assez fort pour décentraliser vraiment tout en demeurant le garant de la solidarité et des grands équilibres de la société et des institutions ; des pouvoirs locaux rénovés, réorganisés, plus autonomes, plus démocratiques »<sup>399</sup>. Un cadre de décentralisation qui repose sur des choix clairs : celui de rechercher la mise en cohérence et la meilleure régulation de toutes ses composantes, notamment l'Etat central, les compétences transférées, les ressources financières et matérielles ; celui, enfin de promouvoir la démocratie, et de gérer la diversité et le pluralisme.

Titre 1- *Un mythe producteur d'une relative liberté dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé*

Titre 2- *Un mythe à valoriser dans l'Etat unitaire du Cameroun*

---

<sup>399</sup> Jean Pierre Balligard et Adrien Zeller, « Pour une volonté politique forte d'aggiornamento ! », in Propositions pour une nouvelle décentralisation, Institut de la Décentralisation, 2006, p. 9.

## TITRE 1

# UN MYTHE PRODUCTEUR D'UNE RELATIVE LIBERTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS L'ORDRE DE L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE

En consacrant le principe de l'autonomie locale comme un idéal à atteindre par les Etats signataires de l'acte, la charte européenne de l'autonomie locale énonce moins une nouvelle théorie de la décentralisation territoriale qu'elle ne réfléchit aux moyens de prescrire un cadre commun d'autonomie locale qui respecte la diversité locale et régionale dans les Etats membres contre l'absolutisme et la très forte concentration du pouvoir dans les mêmes mains, par un agencement de pouvoirs s'équilibrant mutuellement. Cette conception, qui traverse naturellement les barrières géographiques de nombreux Etats, a soit nécessairement inspiré des courants de pensée dominant, soit encore trouvé bon échos directement auprès de quelques textes fondamentaux, à l'instar de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 ; mais elle sera mal comprise dans les systèmes administratifs et institutionnels en vigueur dans les Etats unitaires décentralisés d'inspiration française. De fait, dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé, l'autonomie locale demeure un cadre de liberté ambigu (chapitre 1) qui, par ailleurs, s'éloigne du modèle des Etats régionaux ou autonomiques (chapitre 2).

Chapitre 1- *L'autonomie locale, un cadre de liberté ambigu dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé*

Chapitre 2- *L'autonomie locale de l'Etat unitaire décentralisé, un cadre de liberté éloigné du modèle des Etats régionaux ou autonomiques*



## CHAPITRE 1

### L'AUTONOMIE LOCALE, UN CADRE DE LIBERTE AMBIGU DANS L'ORDRE DE L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE

La question de l'autonomie locale conduit à s'interroger sur la liberté d'action des collectivités territoriales au sein de l'Etat unitaire décentralisé. Cette liberté d'action se situe t-elle dans le cadre du nouveau concept d'autonomie locale constitutionnellement consacré ou alors s'insère t-elle dans celui et du principe de la libre administration. A priori, les principes de l'autonomie locale et de la libre administration ne sont ni synonymes ni indépendants l'un de l'autre. Selon la théorie juridique française, il s'agit de deux expressions intimement liées, ainsi que nous l'avions précédemment souligné, l'autonomie locale étant une composante de la libre administration, et ceci quelque soit son accent administratif, financier ou politique.

Analysé sous cette approche incertaine, on s'aperçoit que l'autonomie locale demeure un concept ambigu dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé, tant par sa nature juridique confuse (section 1), que par le rôle fonctionnel auquel il semble rattacher. En effet, la liberté d'action des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé s'inscrit dans un cadre étroitement sous surveillance (section 2).

Section 1- Une nature juridique confuse

Section 2- *Un cadre d'exercice* sous surveillance

## **SECTION 1**

### **UNE NATURE JURIDIQUE CONFUSE DE L'AUTONOMIE LOCALE**

L'idée selon laquelle l'autonomie locale serait une liberté renforcée des collectivités territoriales dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé n'est pas sans poser de problème quant à la détermination de la nature juridique de ce concept constitutionnel qui, s'assimile par ailleurs à un droit commun des collectivités territoriales, au regard des principes fondamentaux inscrit dans les textes qui l'instituent. Droit ou liberté, l'autonomie locale s'affirme être un concept constitutionnel flou (§1), dont la protection juridictionnelle est par conséquent incertaine (§2)

#### **§1. L'autonomie locale : droit ou liberté ?**

La théorie juridique française assimile l'autonomie locale à une liberté et principalement à la libre administration des collectivités territoriales. Cependant, l'autonomie locale semble également s'identifier à partir d'un certain nombre de principes contenus dans les textes qui l'instituent. En effet, l'ensemble des textes et projets de textes internationaux relatifs au concept d'autonomie locale lui attribuent de façon presque similaire un certain nombre de principes fondamentaux susceptibles d'être considérés comme le « droit commun » des collectivités territoriales (A). Certes, l'application de ces principes varie selon les Etats, mais elle tombe surtout en désuétude du fait de l'incorporation du concept d'autonomie locale au principe de la libre administration (B).

#### **A. La perception de l'autonomie locale comme droit commun des pouvoirs locaux**

La définition de l'autonomie locale issue de la charte européenne, ainsi que les principes directeurs qui lui donne corps laissent apparaître, au plan juridique, une expression qui instaure certain nombre de droits au profit des pouvoirs locaux. En d'autres termes, plus que de liberté, l'autonomie locale s'apparente à un véritable « droit » consacré au profit des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé.

Faut-il rappeler que les textes fondateurs, quel que soient leurs origines, sont d'une importance considérable car ils deviennent des traités internationaux qui obligent les Etats membres dès lors qu'ils sont adoptés et ratifiés, même si leurs principes sont généralement

exprimés d'une manière suffisamment large pour laisser une marge de manœuvre à des solutions différentes.

De ce point de vue, la charte européenne de l'autonomie locale résume parfaitement l'idée que nous voudrions exprimer. Elle définit en son article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> l'autonomie locale comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».

Nonobstant cette définition qui comble une lacune du droit administratif, où la doctrine parle très souvent d'autonomie mais sans définir cette notion, des auteurs n'ont pas manqué de relever la généralité qui entoure certaines dispositions de la charte, de même que l'affaiblissement de sa portée juridique par des expressions telles que « normalement », « autant que possible », « dans la mesure du possible ». Sous ces réserves, et comme l'a précédemment fait Philippe De Bruycker<sup>400</sup>, on s'attachera ici à mettre en exergue les éléments essentiels que les dispositions de la Charte européenne fournissent pour donner corps à l'autonomie locale :

- **Premièrement, des organes des collectivités territoriales** ; l'élection directe de l'organe délibératif par la population, l'organe exécutif devant en principe être responsable devant l'assemblée élue (article 3, paragraphe 2) ;

- **deuxièmement, des compétences des collectivités territoriales**, au titre de « la portée de l'autonomie locale » (article 4) ; l'exigence de définir dans la Constitution ou dans la loi un certain nombre de compétences « de base », si possible « pleines et entières », le droit d'initiative des autorités locales à travers la clause générale de compétence, et enfin de recours devant une instance juridictionnelle pour assurer la protection de l'autonomie locale ;

- **troisièmement, la capacité « d'auto-organisation » des collectivités territoriales**, pour ce qui concerne uniquement leurs structures administratives internes et du principe de qualité pour ce qui concerne le personnel auquel elles ont recours (article 6) ; on sait que les limitations de cette auto organisation peuvent être multiples (nomenclature, échelle des emplois, politique salariale échappant aux collectivités elles-mêmes) ;

---

<sup>400</sup> « Les garanties européenne de l'autonomie territoriale », in Etat, Région et Droits locaux, IDL, Economica 1997, pp. 149-150.

- **quatrièmement, des conditions d'exercice des responsabilités par les mandataires locaux**, qui visent à garantir le libre exercice de leur mandat, et à promouvoir une compensation financière adéquate pour le travail qu'ils fournissent ainsi que la prise en charge de leurs besoins sociaux (article 7) ;

- **cinquièmement, du contrôle administratif**, qui peut être exercé sur l'action des collectivités territoriales : ce contrôle doit être défini par la Constitution ou la loi, et ne peut porter que sur le respect de la légalité, excepté lorsque les compétences en question émanent d'une délégation spéciale aux collectivités et donc susceptibles d'être l'objet d'un contrôle d'opportunité ; on sait que le contrôle administratif de l'action locale est l'un des domaines où l'affirmation d'une prescription ne suffit pas ; c'est pourquoi il existe toute une gamme de procédures tendant à limiter les atteintes à la liberté de l'action locale, notamment une forte tendance à judiciaireiser les contrôles (article 8) ;

- **sixièmement, des ressources financières des collectivités territoriales** : celles-ci doivent bénéficier des ressources propres (notamment des impôts et taxes) suffisantes dont elles peuvent disposer librement ; par ailleurs, une péréquation financière devrait permettre de protéger les collectivités territoriales les plus pauvres dans un élan de solidarité nationale (article 9) ;

- **septièmement, de la reconnaissance aux collectivités territoriales de divers droits** : le droit de s'associer entre elles, pour exercer des compétences en commun, le droit de coopérer avec des collectivités territoriales d'autres Etats, dans le cadre de la coopération transfrontalière (article 10 et 11).

Ainsi donc, les principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale ne diffèrent pas de ceux identifiés dans les dispositions des lois fondamentales révisées des pays d'Afrique noire francophone. Bien au contraire, des dispositions similaires figurent intégralement dans les résolutions issues du cadre de concertation pour la décentralisation et le développement local des pays africains<sup>401</sup>. D'une manière générale, ces dispositions qui fondent le concept d'autonomie locale consacrent l'attachement à un certain type d'administration publique, fruit de l'évolution du système administratif. En substance, on peut

---

<sup>401</sup> Cf. les résolutions prises dans le cadre des travaux (précités) de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL).

dire que le droit commun des collectivités territoriales réalise une coïncidence, d'une part, entre la démocratie et la décentralisation<sup>402</sup>, le droit à l'autonomie locale étant exercé par des conseils élus, et d'autre part, entre la décentralisation et le développement local, sur la base du principe de subsidiarité.

A ce stade, on posera comme l'une des solutions possible que l'autonomie locale constitue un droit plus qu'une liberté ; un droit fondamental, assurément, eu égard au niveau de protection juridictionnelle que lui confère les normes internationales et/ou constitutionnelles qui l'institue.

### **B. Le rattachement de l'autonomie locale à la libre administration des collectivités territoriales**

L'autonomie locale aurait-elle pu être appréhendée isolément et de ce fait, être considérée comme une notion à part entière ? La question ne s'était apparemment pas posée en doctrine, car dans l'affirmative, elle aurait certainement eu pour effet principal de remettre en cause le cadre de l'Etat unitaire. Mais il ne fait pas de doute, qu'elle aurait tout aussi eu le mérite, d'une part, de doter le droit administratif d'une définition théorique de laquelle auraient pu émerger des critères d'identification et, d'autre part, de régler un débat sous-jacent portant sur la nature juridique du principe constitutionnel de l'autonomie locale.

La théorie juridique française, reprise en grande partie dans les Etats francophones d'Afrique noire, ne distingue pas l'autonomie locale de la libre administration. Autrement dit, en France comme au Cameroun l'autonomie locale n'est pas une notion à part entière ; elle ne se comprend que dans le cadre du principe de la libre administration des collectivités territoriales, dont elle constitue par ailleurs l'un des aspects fonctionnels.

Le débat autour de la nature juridique du principe de la libre administration des collectivités locales ayant déjà été clos, on s'accordera avec C. Bacoyannis que la libre administration constitue bien une liberté et non un simple principe d'organisation de l'Etat duquel découlerait certains droits ou libertés comme ont pu le soutenir certains auteurs au siècle

---

<sup>402</sup> Voir en ce sens, l'article précité de Serge Regourd, « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie : genèse d'une problématique ».

dernier<sup>403</sup>. Sans reprendre ici les analyses de ce débat, il suffit de rappeler que les expressions « libre administration », « libertés des collectivités locales », « liberté communale » et « libertés locales » ont été considérées comme synonymes lors des travaux préparatoires de la Constitution française de 1958.

Dans le même ordre d'idées, on se souvient que Maurice Bourjol était allé plus loin. Pour cet auteur, l'idée d'une liberté naturelle avait déjà prévalu lors des débats de la commission de la Constitution française de 1946, permettant les collectivités territoriales de passer de la sphère de la « Constitution administrative » à celle de la « Constitution politique » ; et c'est dans ce cadre que la Constitution a affirmé le principe de libre administration qui est « une liberté publique, parmi les plus anciennes, les libertés locales »<sup>404</sup>. Mais le législateur de 1946 n'a pas donné de consistance financière à ce principe. Cette inertie est rompue en 1958 notamment par la jurisprudence constitutionnelle qui, au fil des décisions rendues sur recours des parlementaires, façonne progressivement les contours du principe constitutionnel de la libre administration à travers une première décision rendue en 1979. Quelques années après, à la faveur de la création par loi française du 30 juin 2000 de la procédure du référé-liberté (Code de justice administrative, art. L. 521-2), le Conseil d'Etat a, dans un important arrêt rendu en janvier 2001, contribué à la définition de la nature juridique de la libre administration en affirmant que « **la libre administration des collectivités territoriales est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle** »<sup>405</sup>. Autrement dit, le juge des référés a admis que les collectivités territoriales et les élus sont détenteurs de libertés fondamentales au sens de l'article 521-CJA.

En principe donc, l'assimilation de l'autonomie locale à la libre administration conduit à poser que, comme cette dernière, l'autonomie locale est une liberté fondamentale également protégée par le législateur. Il n'est d'ailleurs pas superflu de rappeler ici que certains Etats offrent la possibilité aux collectivités territoriales de saisir directement une juridiction constitutionnelle en cas d'atteinte à leur autonomie locale.

---

<sup>403</sup> J. Barthélémy, « Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle », RDP 1909, p. 150-151 écrit que « la décentralisation est une liberté (qui) a toujours suivi le sort des autres libertés ; L. Rolland, « La démocratie et la décentralisation en France », RDP 1926, p. 141.

<sup>404</sup> Voir Constitution, in J.-Cl. Collectivités locales n° 46.

<sup>405</sup> CE, sect, 18 janv. 2001, Cne de Venelles, RFD adm. 2001, p. 378, concl. L. Touvet ; CE, réf., 19 novembre 2001, Commune de Escueilles ; CE, 24 janvier 2002, Commune de Beaulieu-sur-Mer ; CE, 24 juin 2002, Commune de Fauillet.

A s'en tenir à la procédure urgente de référé-liberté instituée par l'article L. 512-2 du Code français de justice administrative, ainsi qu'à quelques éléments de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français, des incertitudes demeurent cependant quant à l'effectivité de la protection juridictionnelle du principe de l'autonomie locale.

## **§2. Une protection juridictionnelle incertaine**

D'une manière générale, le juge est le gardien des libertés. Son action dans ce domaine vise aussi bien les abus des personnes physiques ou morales que ceux constitutifs d'une loi inconstitutionnelle ou d'une disposition illégale.

Au Cameroun, la justice constitutionnelle est récente ; jusqu'ici dévolue à la Cour suprême en plus de ses traditionnelles attributions, la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 a institué un Conseil constitutionnel chargé entre autres attributions, de statuer souverainement sur la constitutionnalité des lois (article 47). Par ailleurs, rappelons que l'article 31 de la loi n° 2004-4 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel permet au tiers de députés ou tiers de sénateurs ainsi qu'aux exécutifs régionaux de saisir cette juridiction lorsque « les intérêts de leur région sont en cause ».

Le Conseil constitutionnel n'étant pas encore opérationnel au Cameroun, et la jurisprudence de la Cour suprême camerounaise étant quasiment inexistante en matière de liberté locale, c'est davantage sur les leçons de l'expérience française que reposeront nos développements relatives à la protection de l'autonomie locale par le juge constitutionnel, d'une part (A), et par le juge de l'administration, d'autre part (B).

### **A. La protection de l'autonomie locale par le juge constitutionnel**

En principe, l'autonomie locale est protégée par le juge constitutionnel à l'occasion du contrôle d'une loi mettant en œuvre la libre administration des collectivités locales. Il s'agit donc d'une protection indirecte (1), laquelle pourrait être transformée en protection directe (2), si l'autonomie locale était invoquée du fait de son inscription au rang des normes constitutionnelles.

## 1. La protection indirecte par le biais du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales

Les analyses qui suivent prennent pour point de départ que l'autonomie locale découle du principe de la libre administration des collectivités territoriales, principe élevé par le juge par le juge constitutionnel français au rang de norme suprême. Partant, la protection juridique de la libre administration englobe ipso facto tous les aspects de cette liberté sans qu'il soit besoin de les catégoriser, d'en détacher quelques uns qui bénéficieraient d'une protection particulière. En d'autres termes, si la libre administration des collectivités territoriales jouit d'une garantie constitutionnelle, ses aspects notamment administratifs et financiers bénéficient également d'une garantie identique.

Dans un article intitulé « la libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? »<sup>406</sup>, Louis Favoreu et André Roux montrent que la libre administration a d'abord été protégée par l'article 72 de la Constitution française (les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ») dans son aspect organique ou institutionnel en tant que liberté « d'être » des collectivités territoriales. Elle l'a ensuite été par le juge constitutionnel français à la fois dans ses aspects institutionnel et fonctionnel en tant que liberté « d'agir »<sup>407</sup>.

<sup>406</sup> Les cahiers du conseil constitutionnel, N° 12 / 2002, not. pp. 90 à 92.

<sup>407</sup> Dans ce dernier cas et sans être exhaustif,

L'autonomie institutionnelle englobe notamment :

- l'existence des conseils élus, issus d'un suffrage qualifié de politique (déc. N° 826146 DC du 18 nov. 1982) ;
- l'interdiction faite au législateur d'imposer que les séances des commissions permanentes régionales soit publiques « plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement » (déc. n° 986407 DC du 14 janv. 1999)

L'autonomie fonctionnelle découle notamment :

- de l'existence « d'attributions effectives » que la loi doit reconnaître aux conseils élus (déc. n° 856196 DC du 8 août 1985 ; déc. 876241 DC du 19 janv. 1988) ;
- du droit des collectivités territoriales de procéder librement à la nomination de leurs agents (déc. n° 83-168 DC du 20 janv. 1984, RD publ. 1984, p. 687, note L. Favoreu ; AJDA 1984, p. 258, note J. Cl. Nemery) ;
- de la liberté contractuelle : prolonger librement une convention de délégation de service public (décision « Prévention de la corruption » du 20 janvier 1993) ;
- des moyens financiers reconnus et garantis aux collectivités territoriales, en ce sens que « les règles posées par loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités locales ou même de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration » (déc. n° 91-298 DC du 24 juill. 1991 ; déc. n° 98-405 DC du 29 déc. 1998 ; déc. 2000-432 DC du 12 juill. 2000 ; déc. n° 2000-442 DC du 28 déc. 2000 ; déc. n° 2001-456 DC du 27 déc. 2001) ;
- de la liberté pour les collectivités territoriales d'utiliser leurs ressources et de les dépenser, de sorte que les dépenses obligatoires prévues par le législateur doivent être définies « avec précision quant à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration (déc. n° 90-274 DC du 29 mai 1990). Le Conseil rajoutant même que les obligations et les charges prescrites par la loi aux collectivités territoriales doivent répondre à « des exigences constitutionnelles » ou concourir à « des fins d'intérêt général » (déc. n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, loi sur la solidarité et le renouvellement urbains).



Ainsi donc, s'agissant précisément de l'autonomie locale, on s'aperçoit qu'elle bénéficie d'une protection indirecte du fait de son incorporation au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales. Or, la garantie conférée à la notion d'autonomie locale par les lois fondamentales des Etats unitaires décentralisés constitue une ambiguïté certaine tant dans l'entendement de cette expression que dans son processus de protection juridictionnelle.

Dans le premier cas, s'il apparaît clairement que le principe de l'autonomie locale n'est pas détachable de son contenant (la libre administration), son inscription, notamment dans ses aspects financiers, dans une même disposition constitutionnelle qui consacre le principe de la libre administration des collectivités territoriales, le premier étant de surcroît consubstantiel au second, constitue alors une originalité surabondante dans le bloc de la constitutionnalité.

Dans le second cas, le fait de constater que les aspects fiscaux et financiers de la libre administration des collectivités territoriales n'ont pas été suffisamment protégés par le juge constitutionnel, et d'élever le principe de l'autonomie financière au niveau de la loi fondamentale, à pour effet de créer pour une même liberté un système de protection juridictionnelle double, c'est-à-dire basé sur des fondements différents. En effet, rien n'interdit désormais à une collectivité territoriale d'invoquer sa liberté « d'agir » pour mettre en cause une loi qui porterait atteinte à son autonomie, et ceci non plus sur le fondement du principe constitutionnel de la libre administration, mais directement sur celui du principe constitutionnel de l'autonomie locale.

## **2. Vers une protection directement fondée sur la notion d'autonomie**

La principale motivation qui a précédé à l'inscription de l'autonomie locale au rang des normes fondamentales était de conférer une consistance financière au principe de la libre administration en lui garantissant une meilleure protection juridictionnelle. Or, la pertinence de l'autonomie financière comme un aspect substantiel à la libre administration ne semble pas avoir été habituellement méconnue par le juge constitutionnel. En effet, si le Conseil constitutionnel français, tout en affirmant dans plusieurs décisions que « les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration », a néanmoins considéré, à chaque

fois, que tel n'était pas le cas, il n'y a pas lieu de conclure à un déni manifeste de la notion même d'autonomie financière.

Le Conseil remet davantage en cause les conditions de déclenchement d'entrave à la libre administration. De ce point de vue, l'inscription de l'autonomie financière dans une loi fondamentale ne modifierait pas en elle-même a posteriori cette jurisprudence, tant qu'il n'aura pas été prouvé l'existence effective d'éléments susceptibles d'entraver la libre administration. Dès lors, à la question de savoir quel serait l'apport réel de l'inscription de l'autonomie locale, administrative et/ou financière, dans le système de protection juridique de la libre administration des collectivités territoriales, une certaine logique conduit vers l'idée d'une protection juridictionnelle directe, reposant non plus de façon incidente sur l'analyse des aspects financiers de la libre administration, mais plutôt sur les éléments structurants de l'autonomie invoquée.

Enfin, si partant du contentieux constitutionnel au contentieux de la légalité, l'atteinte à l'autonomie locale était invoquée par les autorités territoriales à l'occasion d'un contrôle de la légalité des actes pris par l'Administration, il n'est pas évident que le caractère de « liberté fondamentale » découle aisément de la qualification de « liberté-droit » objet de contestation comme ce fut le cas en France pour la libre administration.

## **B. La protection de l'autonomie locale par le juge administratif**

La doctrine juridique assimile l'autonomie locale à la libre administration des collectivités territoriales, tandis que les textes fondateurs d'origine communautaire semblent y consacrer un ensemble de droits fondamentaux. À considérer l'autonomie locale selon les cas comme une liberté fondamentale ou un droit fondamental, ce qui importe est d'apprécier si elle est susceptible en tant que telle de bénéficier d'une protection contre les agissements d'une administration très souvent omniprésente.

En esquisant une réflexion sur les attitudes possibles du juge de l'administration en matière de liberté fondamentale ou de droits fondamentaux en France et au Cameroun, on s'aperçoit qu'elle emprunte à quelques nuances près, liées notamment aux procédures<sup>408</sup>, à deux

---

<sup>408</sup> La procédure urgente du référé-liberté instituée en France par l'article L. 521-2 du Code de justice administrative n'existe pas le système d'organisation de justice administrative au Cameroun.

exigences principales : l'atteinte à une liberté (1) et la détermination du critère de caractère fondamental (2).

### **1. L'exigence d'une atteinte à une liberté protégée**

D'une manière générale, le juge administratif est appelé à protéger les libertés publiques et droits fondamentaux contre toute atteinte émanant d'un tiers. Si la protection des libertés publiques semble être acquise au plan doctrinal du fait de l'antériorité de cette notion, tel n'est pas le cas des droits fondamentaux dont l'émergence récente de l'expression dans les normes internationales suscite encore bien de débats au sein des courants doctrinaux. A s'en tenir à l'article L. 521-2 du Code français de justice administrative<sup>409</sup> qui exprime parfaitement l'idée que nous voudrions mettre en exergue, on constate que le législateur fait expressément référence à « une liberté fondamentale » : lorsque l'administration, ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde de cette liberté. Et la jurisprudence précitée du 18 janvier 2001, Commune de Venelles selon laquelle « la libre administration des collectivités territoriales est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle » conduit à se poser la question de savoir si le législateur a entendu protéger uniquement les libertés fondamentales ou s'il entendait y inclure implicitement les droits fondamentaux.

Pour le Doyen Louis Favoreu, des éléments intervenus peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi ôtent tout doute sur l'idée selon laquelle la notion de liberté fondamentale s'étend également aux droits fondamentaux. Pour justifier sa position, l'auteur s'appuie sur la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au droit d'asile<sup>410</sup> de laquelle il ressort que « la notion de liberté fondamentale [...] englobe, s'agissant des ressortissants étrangers [...], le droit constitutionnel qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié ». Dans le même ordre d'idées, mais concernant les atteintes au droit de propriété<sup>411</sup>, le Conseil d'Etat confirme sa position dès 2002, en mentionnant que « le droit de propriété a, comme son corollaire

---

<sup>409</sup> F. Moderne, « Le référé-liberté devant le juge administratif, Colloque de Strasbourg, Annales Fac. de Droit, n° 5, p. 131.

<sup>410</sup> CE ord, 12 janvier 2001, Hyacinthe et surtout CE, 15 février 2002, M. Hadda, RFDA. 2002. 436.

<sup>411</sup> J. Tremeau, Le référé-liberté, instrument de protection du droit de propriété, AJDA. 2003. 653 ; Th. Pez, Le droit de propriété devant le juge administratif du référé-liberté, RFDA. 2003. 370.

qu'est le droit pour le locataire de disposer librement des biens pris à bail, le caractère d'une liberté fondamentale »<sup>412</sup>.

Ainsi donc, selon le Doyen Louis Favoreu, le Conseil d'Etat n'instaure pas de distinction entre droit fondamental et liberté fondamentale, les deux notions étant susceptibles de bénéficier de la même protection juridictionnelle accordée par le législateur. Autrement dit, quelle que soit la perception que l'on se fait de l'autonomie locale, sa protection par le juge administratif ne souffrirait en pratique d'aucune ambiguïté en raison de l'interprétation extensive des dispositions législatives existantes. Cependant, la thèse soutenue par cet auteur n'emporte pas l'unanimité dans la doctrine. Elle est, sur la base d'une interprétation différente de la même jurisprudence du Conseil d'Etat, réfutée par un courant de pensée qu'illustre Guillaume Glénart<sup>413</sup>.

Pour Guillaume Glénart, l'assurance qu'un droit fondamental puisse bénéficier de la protection mise en œuvre pour une liberté fondamentale ne se conçoit que dans la mesure où ce droit se rattache à une liberté fondamentale. Ainsi par exemple, le droit de se déplacer hors du territoire français se rattache à la liberté d'aller et venir, le refus de délivrance d'un passeport à un citoyen français constituant une atteinte à cette liberté<sup>414</sup> ; le droit de vote et d'éligibilité consacré à l'article 3 de la Constitution française se rattache à la liberté d'expression du droit de suffrage<sup>415</sup>. De même, s'agissant d'un lien entre le droit d'asile et une quelconque liberté, celui-ci ne se déduit que directement de la formule empruntée par le juge : « la notion de liberté fondamentale [...] englobe, s'agissant des ressortissants étrangers [...], le droit constitutionnel qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers »<sup>416</sup>. S'agissant enfin du droit de propriété, l'auteur pense également qu'il se rattache à la libre disposition des biens par le propriétaire.

---

<sup>412</sup> CE, 21 novembre 2002, GDF, AJDA. 2002. 1368 ; 3 janvier 2003, Sté Kerry, AJDA. 2003. 342.

<sup>413</sup> G. Glénart, Les critères d'identification d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 CJA, AJDA 2003. 2008 ; François Brenet, La notion de liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 CJA, RD publ. 2003. 1535.

<sup>414</sup> CE ord, 9 janvier 2001, Deperthes.

<sup>415</sup> CE, 7 février 2001, Commune de pointe à Pitre.

<sup>416</sup> A ce sujet, François Brenet, « La notion de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative », op. cit., note cependant que si le droit d'asile se rattache à des libertés, aucune « liberté authentique » n'est véritablement abordée dans cette hypothèse.

Tout compte fait, si l'autonomie locale est perçue selon les cas comme un droit fondamental, il serait alors, au regard de ce courant de pensée, rattaché à la libre administration des collectivités territoriales. Cette dernière ayant été expressément qualifiée de liberté fondamentale par le juge constitutionnel, l'autonomie locale bénéficierait donc, en principe, de la protection du juge administratif. Mais la solution n'est pas si évidente, car au-delà de la problématique classique opposant « droits et libertés », certains objectifs de valeur constitutionnelle ont été clairement consacrés par le juge constitutionnel comme des libertés fondamentales, mais n'ont pas bénéficié de l'onction du juge administratif. A l'inverse, des droits de créance, généralement qualifiés de « droit à », supposant une action positive de l'Etat et ne correspondant pas à la définition des libertés-droits, ont été qualifiés par le juge administratif de liberté fondamentale de valeur constitutionnelle.

S'agissant des objectifs de valeur constitutionnelle, le Conseil d'Etat considère, dans une ordonnance du 3 mai 2002, Association de Réinsertion sociale du Limousin, que « si dans sa décision du 29 juillet 1998, le Conseil constitutionnel a qualifié d'objectif de valeur constitutionnelle la possibilité pour une personne de disposer d'un logement décent, il n'a pas consacré l'existence d'un droit au logement ayant rang de principe constitutionnel »<sup>417</sup>. Un an plus tôt pourtant, le même Conseil qualifiait de liberté fondamentale « le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion »<sup>418</sup>, considéré par le Conseil constitutionnel comme un objectif de valeur constitutionnel<sup>419</sup>. Sur cette question en définitive, on conviendra avec Guillaume Glénart que « certains objectifs de valeur constitutionnel servent à limiter le pouvoir du législateur ou à servir de normes de conciliation, tandis que d'autres servent à renforcer une liberté ou un droit constitutionnel »<sup>420</sup>. Seuls ces derniers peuvent prétendre à une reconnaissance en tant que libertés fondamentales.

S'agissant des droits-créances, la jurisprudence Casanovas<sup>421</sup> relative au droit à l'emploi en est une parfaite illustration. En l'espèce, le juge a refusé de reconnaître l'atteinte à une liberté fondamentale dans la décision de licenciement d'un agent, au motif que cette décision n'avait pas été prise en raison des opinions de l'intéressé. Le raisonnement a contrario postule que les motifs sur lesquels se fonde une décision de licenciement peuvent constituer une atteinte à

---

<sup>417</sup> Voir en ce sens, G. Glénart, op. cit.

<sup>418</sup> CE, Sect., 24 février 2004, Tiberi, D. 2001. 1748, note Ghevontian.

<sup>419</sup> Notamment Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001.

<sup>420</sup> Op. cit.

<sup>421</sup> CE, Sect., 28 février 2001, Casanovas, RFDA. 2001. 399, concl. Fombeur.

une liberté fondamentale. En d'autres termes, on retrouve à nouveau l'idée selon laquelle la mise en cause d'une liberté entraînerait la reconnaissance d'un droit, même de créance, comme une liberté fondamentale<sup>422</sup>.

Il va sans dire que toutes ces incertitudes juridiques ne sont pas de nature à rassurer le juriste sur l'éventuelle protection de l'autonomie locale par le juge administratif. Mais le point d'ancrage du débat sur la détermination des libertés fondamentales se situe davantage au niveau de la détermination du critère de « caractère fondamental ». En d'autres termes, il s'agit de savoir qu'est-ce qui fonde ou non le caractère fondamental d'une liberté ?

## 2. La détermination des critères de caractère fondamental

Le caractère fondamental d'une liberté se détermine, soit à partir de son importance intrinsèque (A), soit à partir de la norme qui la consacre (B). Ces deux approches traduisent la substance du débat qui couvre le champ de la détermination de la nature juridique d'une liberté. L'intérêt de la distinction réside dans le fait que, si le juge administratif opte pour la première approche, les libertés fondamentales consacrées pourront trouver leurs sources dans les normes de valeur infra-constitutionnelles, favorisant ainsi une « permanence du phénomène de la loi écran »<sup>423</sup> bien connu du juge administratif, notamment dans la pratique camerounaise. C'est pourquoi Pascal Fombeur, dans ses conclusions sur l'arrêt Casanovas, préfère combiner les deux approches en écrivant qu'« une liberté fondamentale doit se déterminer à la fois par son objet et par son rang dans la hiérarchie des normes »<sup>424</sup>.

---

<sup>422</sup> La jurisprudence administrative n'est cependant pas constante s'agissant des droits-créances. Ainsi par exemple, dans son ordonnance du 29 novembre 2005, le Tribunal administratif de Chalons en Champagne affirme qu'« en adossant à la Constitution une charte de l'environnement qui proclame dans son article 1<sup>er</sup> que chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en liberté fondamentale de valeur constitutionnelle ». Un jugement identique du Tribunal administratif de Nice du 25 janvier 2001 érige en liberté fondamentale « l'égalité des usagers devant le service public », qualification déniée plus tard par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 31 janvier 2001, Commune de Saint Laurent du Var.

<sup>423</sup> L'expression est du Pr. Roger Gabriel Nlep, dénonçant une pratique juridictionnelle très courante au Cameroun, in « Le juge de l'Administration et les normes constitutionnelles ou infra constitutionnelles en matière de droits fondamentaux », Rapport présenté au XXVe congrès de l'Institut International de Droit d'expression et d'inspiration françaises (IDEF), Le Caire, 18-21 décembre 1997. En principe, le juge administratif a toujours accepté de sanctionner un acte administratif contraire à la Constitution. Mais il ne le fait que si l'acte viole directement et par lui-même la Constitution. Si l'inconstitutionnalité découle de ce que l'acte administratif est pris en exécution d'une loi elle-même inconstitutionnelle, alors le juge se refuse de sanctionner ladite loi, cette dernière faisant écran au contrôle.

<sup>424</sup> RFDA. 2001. 399.

### a) Le caractère intrinsèque de la liberté

Selon cette approche soutenue par Guillaume Glénart et François Brenet, le caractère fondamental d'une liberté tient à son « essentialité », à sa nature intrinsèque. De la sorte, la consécration constitutionnelle ou conventionnelle d'une liberté doit céder devant son caractère essentiel dans la recherche du critère de caractère fondamental. Il en découle donc qu'une liberté consacrée par une norme simplement législative peut être qualifiée de liberté fondamentale par le juge administratif.

L'approche du caractère intrinsèque de la liberté n'est cependant pas une simple imagination de l'esprit. D'abord, elle est confortée par une jurisprudence administrative française qui, à de nombreuses reprises, s'est détachée de la vision constitutionnaliste de la notion pour qualifier de fondamentale une liberté au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative. Ainsi, dans un arrêt du 30 octobre 2001, Ministère de l'Intérieur contre Tliba, rendu en section par le Conseil d'Etat, le juge administratif déclare que « le droit de mener une vie normale constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative »<sup>425</sup>. Telle fut la formulation également adoptée dans des affaires concernant les droits de la défense, la liberté d'aller et venir et enfin la liberté d'entreprendre<sup>426</sup>.

Ensuite, elle prolonge ses implications au-delà même de l'« essentialité » car, comme que le soutenait nos deux auteurs, il est possible de dégager un caractère fondamental à partir d'une loi ou encore de principes généraux du droit. C'est bien les sens empruntés par le juge administratif qui, en se fondant sur des lois et en occultant toute référence à des normes constitutionnelles, a qualifié certaines libertés de fondamentales<sup>427</sup>.

<sup>425</sup> CE, Sect., Min. de l'Intérieur c/Mme Tliba, AJDA. 2001. 1054, chron. Guyomar et Collin.

<sup>426</sup> Respectivement, Aff. Kurtaci, Deperthes et Sté Saria.

<sup>427</sup> Dans un arrêt du 18 octobre 2002, M. Caunes-Rey, le Conseil d'Etat a consacré par le droit à l'instruction sur la des articles L. 612-2 et L.612-3 du Code de l'éducation ; Le 15 mai 2002, le droit pour un patient majeur de donner son consentement à un traitement médical est consacrée sur la base des dispositions conjointes du Code civil (article 16-3) et du Code de la santé publique (article L. 1111-4). Dans cette affaire, un médecin interdisait à un patient atteint de troubles mentaux d'envoyer des courriers aux autorités administratives et judiciaires.

## **b) La hiérarchie de la norme consacrant la liberté**

La valeur supra législative de la norme qui consacre la liberté a, sous la houlette du Doyen Louis Favoreu, également inspiré la pensée d'un courant d'auteurs<sup>428</sup> largement tributaire de l'évolution du constitutionnalisme français.

En premier lieu, cette approche se propose de rattacher la notion de libertés et droits fondamentaux au degré de protection juridique dont ils bénéficient, la plupart de ces libertés fondamentales se trouvant rassemblé dans le bloc de la constitutionnalité. Ensuite, elle exalte que toutes les libertés placées hors de la portée du législateur, parce que protégées par des normes constitutionnelles ou supra constitutionnelles, soient des libertés fondamentales. Ainsi, l'affirmation selon laquelle « la libre administration des collectivités territoriales, énoncée par l'article 72 de la Constitution est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière », est un rejet par le Conseil d'Etat de la conception essentialiste au profit d'une conception moderne des libertés fondamentales, qui s'étend désormais aux personnes publiques.

Pour pertinente qu'elle soit, la thèse défendue par Louis Favoreu ne couvre pas cependant la réalité de la gestion des libertés fondamentales. En effet, de nombreuses libertés fondamentales sont une émanation des normes législatives<sup>429</sup>, ce que semble par ailleurs soutenir la jurisprudence administrative au regard de l'inconstance<sup>430</sup> qui caractérise sa position sur la détermination du caractère fondamental d'une liberté. Dans le même temps, on imagine mal comment une liberté constitutionnelle ou un droit ayant un lien avec une liberté se verrait refuser la qualification de liberté fondamentale.

**x x**

**x**

---

<sup>428</sup> Le Pr. Roger Gabriel Nlep, op. cit., rappelle que c'est à partir de la décision du Conseil constitutionnel français du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association, et aux premières tentatives de théorisation du statut des droits fondamentaux menées par le Pr. Jean Rivero qu'il faut remonter pour cerner les sources intellectuelles de cette approche. Il cite à cet effet Jean Rivero : *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, Economica, Paris, 2<sup>ème</sup> éd., 1987 et *Idéologies et Techniques dans le Droit des Libertés publiques*, in *Mélanges Jean-Jacques Chevallier*, Cujas, Paris, 1978, p. 247-258.

<sup>429</sup> Lire en ce sens, Arlette Heymann Doat, *Libertés publiques et droits de l'homme*, LGDJ ; Danièle Lochack : *La justice administrative*, coll. « Clefs », Montchrestien, 1994 ; *Les droits de l'homme*, coll. « Repères », La Découverte, 2002.

<sup>430</sup> Principalement sur le référé-liberté, consulter Paul Cassia, *Les référés administratifs d'urgence*, LGDJ, 2003.



On doit donc conclure, que des incertitudes continuent de peser sur la nature juridique de l'autonomie locale pourtant consacrée par les lois fondamentales des Etats unitaires décentralisés. Il s'agirait donc d'une notion davantage politique que juridique, dont seule la fonctionnalité pourrait valablement justifier la raison d'être.

A l'évidence, cette nature juridique incertaine de l'autonomie locale influe sur la liberté d'action qu'elle est supposée générer. Cette dernière n'est certes pas illimitée, mais elle évolue dans un cadre fortement contraste, en ce sens qu'elle est capable d'écorner certaines limites jadis considérées comme étanches dans le cadre de l'Etat unitaire, en même temps qu'elle est susceptible d'être étreinte par les frasques du pouvoir central.

## SECTION 2

### UN CADRE DE LIBERTE SOUS CONTRÔLE DE L'ETAT

L'autonomie locale ne signifie pas indépendance des collectivités territoriales vis à vis de l'Etat. Ces dernières inscrivent leur action dans le cadre d'un ensemble de règles de droit diffusées par le caractère unitaire de l'Etat, et à partir desquelles se dégagent les principes généraux du droit des collectivités territoriales. Ces principes, on le sait, sont souvent des références confirmées par la jurisprudence et respectées comme tel par toutes les autorités publiques y compris le législateur qui évitent d'y porter une atteinte grave.

Ainsi, l'autonomie locale, consacrée par la Charte européenne éponyme ratifiée par l'Etat français et explicitement inscrite dans la Constitution du Cameroun « pour la gestion des intérêts régionaux et locaux », serait, autant que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, désormais une référence et une limite au législateur qui éviterait de l'écorner. Certes, on conviendra avec Jean-Marie Pontier que « l'autonomie locale n'est pas la décentralisation, ou ne se situe pas dans le même plan, et il n'est pas difficile de ressentir la différence de « tonalité » entre les deux, la décentralisation partant du centre, ainsi que l'indique l'étymologie, tandis que l'autonomie part de la collectivité locale »<sup>431</sup>, mais la dimension de l'autonomie locale, au sens de liberté d'action, suggère comme hypothèse idéale de collectivité autonome, celle qui exercerait des compétences qui lui sont propres, distinctes de celles de l'Etat, et qui disposeraient d'un pouvoir de décision locale.

Or, on constate que cette dimension de l'autonomie locale présente une évolution controversée, au regard du mouvement plutôt descendant<sup>432</sup> perceptible dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. C'est ainsi, qu'au plan des compétences, la vocation générale des collectivités territoriales, véritable expression de leur autonomie à gérer les « affaires locales » selon un « intérêt local », est marquée par un parcours emprunt de vicissitudes (§1). Et de façon plus générale, la liberté d'action des collectivités territoriales continue de buter contre une conception assez rigide de la souveraineté de l'Etat dans l'ordre juridique des Etats unitaires d'inspiration française (§2).

---

<sup>431</sup> J.-M. Pontier « Considération générale sur la clause générale de compétences », Pouvoirs locaux, n° 68 I/2006, p. 53.

<sup>432</sup> Contrairement à l'étymologie du mot autonomie qui renvoie à un mouvement ascendant (des collectivités vers l'Etat), ce mouvement part de l'Etat vers les collectivités territoriales.

## **§1. De la clause générale de compétence à la complexification dans la détermination des compétences**

De prime abord, il importe une fois de plus de lever des confusions qui ont trait à la compréhension du mot compétence.

La notion de « compétence », avons-nous précédemment signalé, doit s'entendre, au sens large, comme l'ensemble des attributs confiés par l'Etat à un organisme public, auquel la personnalité morale a été préalablement reconnue. L'Etat crée un nouveau sujet de droit apte à être titulaire de droits, ou mieux encore, habilité à créer des normes juridiques.

L'habilitation à créer des normes juridiques ne doit pas être confondue avec l'exercice effectif de cette habilitation, laquelle dans notre droit administratif, est très souvent précisée dans des textes de portée législative ou réglementaire. En ce sens, l'autonomie locale, par exemple, est un mode d'exercice de l'habilitation conférée ; elle constitue un attribut de la personnalité morale.

L'intérêt est une réalité plus large que celle que recouvrent d'autres vocables, ceux « d'affaires », de « compétences », « d'attribution », ou de « vocation ». Cependant, il les englobe toutes<sup>433</sup>. Par rapport à la compétence, si tout peut relever de l'intérêt local, tout ne saurait constituer une compétence communale, soit parce que la commune se heurte à d'autres compétences détenues par d'autres personnes morales ou physiques, soit parce que les moyens communaux sont limités, soit surtout parce que la commune ne forme qu'un ensemble plus vaste, et qu'en tant que telle elle doit respecter la hiérarchie des normes juridiques.

La clause générale de compétence, considérée comme la véritable expression de l'autonomie des collectivités territoriales à gérer les affaires locales selon un intérêt local (A), a pu être l'objet de nombreuses spéculations portant sur sa disparition au profit des lois de répartition des compétences. Pourtant, la clause générale de compétence n'a pas disparu ; elle a transcendé toutes les époques depuis son apparition au 19<sup>ème</sup> siècle en France et elle cohabite aujourd'hui avec une variété de procédés de détermination de compétences reprise dans

---

<sup>433</sup> Cf. Marie-Christine Rouault, « Réflexion sur le vœux d'intérêt communal », *Semaine Juridique*, 6 mars 2006, p. 297-301.

l'ensemble des textes de décentralisation des Etats unitaires décentralisés, dont la technique d'énumération des compétences (B).

### **A. La Clause générale de compétence et la notion d'affaires locales**

Déjà sous la restauration en France, Alexis de Tocqueville écrit que : « certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers. D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels, par exemple, que les entreprises communales »<sup>434</sup>. L'idée fut reprise successivement dans les lois décentralisatrices françaises, d'abord départementale de 1871, ensuite communale de 1884 : « le conseil général délibère généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi »<sup>435</sup>, et « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune »<sup>436</sup>. La formulation est restée constante dans le droit public français, et l'unanimité s'est faite autour des besoins locaux comme un des éléments fondamentaux de la décentralisation<sup>437</sup>. Ainsi pour le Doyen Vedel, « la décentralisation est conditionnée par l'existence autonome de certains intérêts, en eux-mêmes généraux, mais d'une généralité moins large que ceux dont l'Etat a la charge : intérêt municipal et départemental »<sup>438</sup>. Le professeur Rivero est plus explicite lorsqu'il distingue « parmi la masse des besoins auxquels l'administration doit pourvoir, entre ceux qui intéressent l'ensemble de la population et ceux qui demeurent particuliers à une collectivité... La reconnaissance d'une catégorie des affaires locales, distinctes des affaires nationales, est la donnée première de toute décentralisation »<sup>439</sup>.

La notion d'affaires locales est donc tributaire d'une conception « territorialiste » de la compétence, ce que le professeur Eisenmann désigne par « la faculté des organes d'accomplir les actes de leur fonction dans une sphère territoriale, en certains lieux »<sup>440</sup>. « Régler la compétence territoriale des organes – poursuit-il – c'est assigner l'espace où ils peuvent agir »<sup>441</sup>. A ces propos, on ne saurait oublier la ferveur avec laquelle l'auteur s'était employé à anéantir la confusion née de la doctrine classique quant au rôle assigné au territoire. De simple moyen d'identification des organes – central et/ou non central-, le territoire fut

<sup>434</sup> Alexis de Tocqueville. De la démocratie en Amérique, livre I, chapitre V.

<sup>435</sup> Art. 45, 28° de la loi du 10 août 1871.

<sup>436</sup> Art. 40, code d'administration communale.

<sup>437</sup> Voir en ce sens, J.-C. Douence, « La notion d'affaires locales. Collectivités locale », Encyclopédie Dalloz, 3<sup>e</sup> volume, p. 6025 et s.

<sup>438</sup> G. Vedel, Droit Administratif, P.U.F. Ed. Thémis, op.cit., p. 640.

<sup>439</sup> Jean Rivero, Droit Administratif, Précis Dalloz 1971, p. 286 ; Du même auteur, 8<sup>e</sup> éd., 1997, p. 308 ; Idem, Jean Rivero, Jean Waline, Précis de droit administratif, 18<sup>e</sup> éd., Dalloz, op.cit., p. 331.

<sup>440</sup> Charles Eisenmann – centralisation et décentralisation op.cit., p. 32.

<sup>441</sup> Ibid.

injustement qualifié de critère d'identification desdits organes. « Est central un organe qui est investi d'une fonction à l'égard de la collectivité toute entière, c'est-à-dire de tous ses membres indistinctement. Inversement, un organe qui n'est investi d'une fonction qu'à l'égard d'une fraction déterminé de cette collectivité, c'est-à-dire d'une partie seulement de ses membres, n'est pas central ».

Ainsi donc, la reconnaissance d'un intérêt local a conduit une partie de la doctrine à présenter l'existence d'affaires locales, par nature distinctes de celles de l'administration d'Etat, comme la traduction juridique de la décentralisation territoriale. Cependant, la notion d'affaires locales, d'apparence simple dans la théorie générale, est demeurée tellement insaisissable en pratique, qu'elle a pu être considérée par certains comme une notion qui n'existe pas<sup>442</sup>. Au plan conceptuel cependant, l'intérêt local, qui sous-tend la notion d'affaires locales, n'est autre chose que la reconnaissance d'un besoin spécifique local par opposition aux besoins généraux communs à tous les habitants du territoire national. On retrouve ici la distinction « intérêt national et intérêt local ».

Dans le cadre de la décentralisation territoriale, la satisfaction d'un besoin collectif local, et donc la création d'un service public local, est largement tributaire de la conception que se font les gouvernants, à un moment donné, du rôle de l'Etat et des personnes publiques. De ce point de vue, il va de soi que la préservation de l'intérêt national est de la compétence exclusive de l'Etat<sup>443</sup>, qui l'exerce par le biais des compétences dites étatiques ou "régaliennes". Cependant, les compétences régaliennes<sup>444</sup> sont, à l'initiative de l'Etat, de plus en plus redistribuées aux collectivités territoriales pour la gestion des intérêts locaux.

L'intérêt local qui est ici un aspect local de la politique nationale élargit le champ des compétences de chaque collectivité territoriale, par un transfert de compétences de l'Etat généralement dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif<sup>445</sup>.

---

<sup>442</sup> J. Chapuisat, thèse, 1972, op. cit.

<sup>443</sup> Pour certains, l'Etat ne s'est pas constitué à partir du néant, mais en prenant à l'inverse, sur des institutions, des organisations qui existaient déjà. Ainsi, les missions dites aujourd'hui d'intérêt national furent, jadis, exercées par la famille ou les communes, antérieures à l'Etat. En ce sens, lire Jean-Marie Pontier, « La notion des compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », RDP n°1-2003, p.196 et s.

<sup>444</sup> Selon J.-M. Pontier précité, p.195, note (6), le terme régalis signifie simplement royal, qui a rapport avec le roi. C'est principalement Cicéron qui utilise ce terme. L'adjectif « régali » apparaît à la fin du XII<sup>e</sup> siècle, le terme de « régalien » au début du XV<sup>e</sup> siècle.

<sup>445</sup> Cf. article 55 in fine, constitution du Cameroun.

L'intérêt local est donc une notion en perpétuelle évolution ; il est fonction du temps, du lieu, des mœurs, et ne peut être renfermé dans une conception simple dépendant de la distinction « besoins généraux » et « besoins locaux » par nature. On remarquera d'ailleurs, que certains domaines jadis qualifiés de services publics « régaliens », car directement rattachés aux missions conçues comme celles de souveraineté de l'Etat (impôt, voirie urbaine, santé, éducation, transport, police administrative etc.) passent aujourd'hui du service public de l'Etat au service public local. Certains y voient un jeu de l'Etat consistant « à réduire l'autonomie des instances locales tout en leur donnant l'impression d'exister »<sup>446</sup>. D'autres y voient une « ruse de l'Etat », au service « d'un programme de restauration et de rénovation du centre »<sup>447</sup>

Toutefois, l'intérêt local, perçu sous l'angle de limite inférieure à l'objet de l'autonomie locale, demeure un buttoir variable. En effet, les compétences locales sont issues des lois dites de "répartition des compétences". Outre le caractère instable de la loi<sup>448</sup>, lesdites lois de répartition fluctuent au gré des circonstances de temps et de lieu.

## **B. La complexification du domaine du local**

Qu'il s'agisse d'un intérêt général ou encore d'un intérêt spécifique local, l'enjeu c'est la satisfaction d'un besoin collectif, lequel justifie à l'évidence, la création d'un service public. Dans le cadre de la décentralisation territoriale, la satisfaction d'un besoin collectif local, et donc la création d'un service public local, est largement tributaire de la conception que se font les gouvernants, à un moment donné, du rôle de l'Etat et des personnes publiques.

Si certains persistent à réfuter la notion de compétences locales<sup>449</sup>, on doit cependant accepter que lesdites compétences, qu'elles soient propres, partagées ou simplement déléguées, découlent de la nécessité réelle de territorialiser l'action publique nationale.

Au Cameroun comme en France, l'articulation de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est garantie par la Constitution et déterminée par la loi. Sur ce dernier point, la tendance actuelle est à la détermination matérielle des compétences transférées en substitution de la technique du transfert par « bloc de compétences ». Pour autant, les lois de détermination continuent de cohabiter avec la clause générale de compétence. Mieux encore, les droits positifs en vigueur maintiennent une cohabitation entre

---

<sup>446</sup> Baguenard, *La Décentralisation*, coll. Q.S.J, op. cit., p. 31.

<sup>447</sup> Jacques Caillosse, « décentralisation, une ruse de l'Etat central ? Comment le "centre" se sort-il des politiques de décentralisation ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 63, IV, 2004.

<sup>448</sup> Ce qu'une loi a fait, une autre peut le défaire.

<sup>449</sup> Robert Hertzog, « Les personnes publiques n'ont pas de compétences », in (Gouverner, administrer, juger, *Liber amicorum*, Jean Waline), Dalloz, 2002, op. cit.

divers modes de détermination de compétences locales : la clause générale de compétence, les lois attributives de compétences, bloc de compétences et /ou compétences partagées, compétence générale ou compétences spécialisées, subsidiarité ou encore expérimentation. Le domaine du « local » est ainsi enrichi d'un ensemble d'expressions et de concepts tellement complexes, dont les ambiguïtés de compréhension n'ont d'égale que leurs difficultés d'application concrètes, au point où certains s'interrogent sur la pertinence du sens même de la notion de « compétence ». Aucun mode de détermination de compétences ne semblent parvenir à un consensus au regard des vives critiques présentes dans la doctrine.

La répartition des compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées donc l'une des équations primordiales à résoudre dans le processus de décentralisation territoriale. A l'instar des Etats ayant adopté une nouvelle manière d'être, l'articulation de cette opération met en scène un second volet, celui du pilotage de l'action publique au sein des différentes collectivités territoriales décentralisées. En clair, il s'agit d'accompagner le mouvement de décentralisation territoriale par l'exercice autonome de compétences locales, considérées comme le premier indice révélateur du degré d'autonomie locale concédée par l'Etat aux collectivités territoriales.

## **§2. Un butoir supérieur : la souveraineté de l'Etat**

La souveraineté de l'Etat peut être définie comme l'autorité suprême ; la qualité du pouvoir politique d'un Etat ou d'un organisme<sup>450</sup> qui n'est soumis au contrôle ni d'un autre Etat ni d'un autre organisme. On sait, que dans les démocraties modernes, la souveraineté nationale de l'Etat s'exerce par l'ensemble des citoyens au moyen de la représentation<sup>451</sup>.

Cette définition qui renvoie à l'idée d'indépendance de l'Etat, au même sens attribué par le droit international, ne rend pas suffisamment compte de l'ampleur de la signification concrète que recouvre ce terme. Lato sensu, la compréhension de la souveraineté de l'Etat doit tenir compte d'un ensemble de principes d'ordre constitutionnels<sup>452</sup> qui participe de près ou de loin à son expression. En ce sens, certains termes caractérisent souvent l'Etat, notamment l'unité

---

<sup>450</sup> L'Etat placé sous la quelconque dépendance d'un autre ne peut prétendre à la qualité d'Etat souverain.

<sup>451</sup> Voir article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de la loi du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972 du Cameroun. En France, ce sont la Convention du 25 novembre 1792 et les constitutions de 1848 et 1946 qui proclamaient l'unité et l'indivisibilité de la République française. La constitution française de 1958 ne reprend pas expressément l'unité de la République, et préfère l'indivisibilité. Mais il y a longtemps que l'unité a acquis une valeur constitutionnelle : décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, loi portant statut de la Corse.

<sup>452</sup> La liste des principes que nous retenons n'est pas exhaustive. On peut y rajouter, l'intégrité du territoire, la défense nationale.

et l'indivisibilité (A), tandis que d'autres découlent des manifestations de la souveraineté : on peut citer l'ordre public, la sauvegarde des intérêts nationaux, l'égalité de tous les citoyens devant la loi, la primauté de l'Etat et l'exercice concurrent des compétences (B). Dans tous les cas, il s'agit des principes qui prescrivent un certain type de conduite, et qui constituent par conséquent des butoirs à la liberté d'action des collectivités territoriales.

### **A. Les limites découlant des caractères de l'Etat**

Les Lois fondamentales des Etats unitaires classiques proclament presque toutes, à travers une formule liminaire, les caractères « un » et « indivisible » de l'Etat. Notons d'emblée que le maniement et la compréhension de ces deux expressions constitutionnelles ne sont pas souvent aisés. En effet, une partie de la doctrine considère l'unité et l'indivisibilité comme des termes synonymes (1), le second constituant même la panacée du premier. Quoiqu'il en soit, ces expressions limitantes de l'autonomie locale connaissent de nos jours une évolution séparée (2).

#### **1. Le sens commun de l'unité et l'indivisibilité de la République**

A l'origine, l'unité de la République a certainement un lien très étroit avec la centralisation absolue du pouvoir politique. Ainsi, l'ordre juridique unifié autour de la personnalité de l'Etat souverain est le seul ordre susceptible d'être diffusé sur toute l'étendue du territoire national.

Mais l'unité législative, qui signifie aussi l'uniformisation de la règle juridique sur le territoire national, suppose par ailleurs un territoire soudé par son peuple. Autrement dit, la règle de l'unité de la République s'analysait à la fois comme une unité juridique d'une part, et une unité sociologique, socle de l'Etat-nation, d'autre part.

S'agissant de l'indivisibilité, sa paternité semble être attribuée à Jean-Jacques Rousseau qui en faisait l'élément substantiel de la souveraineté nationale. Par l'indivisibilité, aucune entité territoriale ne pouvait être exempte de sa soumission à la souveraineté nationale. C'est donc en toute logique que la doctrine juridique, a toujours considéré la souveraineté comme un



élément de définition de l'Etat<sup>453</sup>, l'assimilant même à l'indivisibilité de la République, et cette dernière réalisant pleinement la première<sup>454</sup>.

Pour sa part, le constituant français de 1791 n'avait pas distingué les termes « un » et « indivisible »<sup>455</sup>. Ces derniers, conçus comme l'objectif commun de l'unification du territoire, vont cependant connaître une désolidarisation au fil du temps.

## **2. La relative désolidarisation des termes unité et indivisibilité**

En France, le bloc des expressions « unité et indivisibilité » avaient conservé leur rigorisme jusqu'en 1946 : l'unité territoriale et l'unité législative, sur toutes les composantes du territoire étatique. Mais sur la pression des "départementalistes" et probablement des exemples de l'Espagne et de l'Italie, l'on a assisté à une conciliation de « l'unité et l'indivisibilité » avec les particularismes locaux<sup>456</sup>. A ce propos, Roland Debbasch écrit que : « Pour tenter de faire la synthèse entre des aspirations contradictoires, la Constitution (du 27 octobre 1946) affirme concomitamment les principes d'indivisibilité et de libre administration des collectivités territoriales (...). L'article 85 indique que « la République une et indivisible reconnaît l'existence de collectivités locales ». L'article 89 annonce une extension des libertés locales par des lois organiques qui pourront prévoir (...) et comporter des dispositions spéciales pour certains départements »<sup>457</sup>.

A mesure que les Etats unitaires classiques affirment leur nouvelle manière d'être, le principe de l'unité s'accommode mal à la diversité de statuts particuliers, qui accordent une adaptation de l'ordre juridique étatique à des situations dites "différentielles"<sup>458</sup>. La substitution

---

<sup>453</sup> V. en ce sens, André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 7<sup>e</sup> éd., et principalement « les éléments sociologiques de l'Etat », p. 97 ; François Luchaire, *Les fondements constitutionnels de la décentralisation*, R.D.P 1982, p. 1552.

<sup>454</sup> A ce propos, F. Luchaire, *op.cit.*, va plus loin et pense que « l'indivisibilité de la souveraineté (...) autant que l'unité de la République, s'oppose au fédéralisme ». On sait que cet argument d'unité par opposition au fédéralisme n'a pas convaincu plusieurs autres pour qui, l'Etat fédéral ne comporte pas moins une unité. Voir en ce sens, G. Héraud, « De la décentralisation au fédéralisme » in F. Moderne (s. dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, 1983, p. 430.

<sup>455</sup> C'est la Constitution française du 3 septembre 1791 qui proclame la première, que le Royaume (Territoire) est « un et indivisible ».

<sup>456</sup> V. Article 2 de la Constitution espagnole de 1978 : « La constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, partie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles ».

<sup>457</sup> Roland Debbasch, « L'indivisibilité de la République et l'existence de statuts particuliers en France », in *Etat, Régions et Droits locaux. Droits locaux et statuts particuliers en France et en Europe*, Actes du colloque des 6 et 7 juin 1996, *op. cit.*, p. 79.

<sup>458</sup> Il s'agit de l'application du principe de l'égalité, et précisément de « l'égalité différentielle », qui autorise la prise en compte des règles différentes à des situations objectivement particulières. Voir en ce sens, la Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, J.O., 1<sup>er</sup> février 1995, p. 1706. Dans cette affaire où la déférée – Loi d'orientation pour

progressive du principe de l'unité par celui de l'indivisibilité ne devrait donc pas suspendre, en témoigne sa disparition dans le dispositif constitutionnel français du 4 octobre 1958.

Si le principe de l'unité semble aujourd'hui sortir du contenu matériel de la forme républicaine de l'Etat unitaire au profit de l'égalité et de l'indivisibilité, il demeure cependant dans l'esprit du juge constitutionnel français<sup>459</sup> comme un critère pertinent qui justifie la cohésion sociale de l'Etat-nation. Cette démarche se déduit aisément de la décision du 9 mai 1991 relative au statut de la Corse<sup>460</sup>, où le Conseil constitutionnel français, en se fondant certes sur le principe d'égalité, rejette la notion de « peuple corse » au profit de celle de « peuple français ».

En tout état de cause, l'exercice de l'autonomie locale ne peut porter atteinte à l'un des éléments constitutifs de la souveraineté de l'Etat. L'intangibilité de cette dernière sera toujours, en tant que de besoin, l'objet d'une attentive projection juridictionnelle face aux nécessaires adaptations à la modernité de l'Etat unitaire. A ce sujet justement, l'introduction de la référence à la République décentralisée par le constituant français de 2003 a eu pour but de remettre en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel, accusée d'avoir fait prévaloir les principes d'indivisibilité de la République, d'unité de la souveraineté et d'égalité au détriment de l'autonomie locale et du principe de la libre administration des collectivités territoriales.

## **B. Les limites découlant des manifestations de la souveraineté de l'Etat**

Certaines expressions, considérées comme des manifestations de la souveraineté de l'Etat, notamment l'ordre public, l'égalité des citoyens devant la loi, sont le plus souvent contenues dans les Lois fondamentales (1), tandis que d'autres, à l'instar de l'exercice concurrent des compétences et la primauté de l'Etat, apparaissent surtout au niveau des textes législatifs ou réglementaires en vigueur dans les droits nationaux. Il s'agit dans tous les cas, d'outils susceptibles d'anéantir toute velléité d'autonomie locale non désirée par les gouvernants.

---

l'aménagement et le développement du territoire du 4 février – instituait des directions territoriales d'aménagement dont l'objet était d'adapter les lois d'aménagement et d'urbanisme aux particularités locales, sans tenir compte de l'ensemble du territoire, le Conseil juge que : « la circonstance que leur champ d'application soit limité à certaines parties du territoire national répond à la prise en compte de situations différentes et ne saurait par suite méconnaître le principe d'égalité non plus que porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République ».

<sup>459</sup> Il est d'ailleurs remarquable, que certaines Lois fondamentales, notamment les pays africains d'inspiration française, continuent de maintenir le principe de l'unité dans leurs dispositifs.

<sup>460</sup> Déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991, J.O., 14 mai 1991, p. 6350 ; voir aussi, F. Luchaire, Le statut de la collectivité territoriale de Corse, R.D.P. 1991, pp. 943 à 969.

## **1. Les expressions souvent d'ordre constitutionnel**

Nous verrons successivement des principes communs présents explicitement ou implicitement dans la plupart des droits positifs des Etats unitaires décentralisés, et particulièrement en France et au Cameroun. Il s'agit de l'ordre public (a), de la sauvegarde des intérêts nationaux (b) et de l'égalité des citoyens devant la loi (c).

### **a) L'ordre public national**

L'ordre public est une expression bien connue et utilisée de toutes les branches du droit. Mais les juristes s'accordent à reconnaître qu'il s'agit d'une notion insaisissable, à contenu variable et circonstanciel<sup>461</sup>. La conclusion que livre Etienne Picard à propos de l'ordre public est assez révélatrice de l'exploitation qui peut être faite de cette notion lorsqu'il s'agit de limiter l'exercice d'une liberté. Selon lui, « l'ordre public ne peut s'épuiser dans une définition ni même dans une détermination écrite : il est toujours suréminent, car, dans sa fonction, il sert de sauvegarde à l'essentiel, que personne n'a jamais pu définir essentiellement ni déterminer exhaustivement... »<sup>462</sup>.

L'ordre public apparaît ainsi comme une « notion valise », par laquelle le pouvoir central s'appuie pour disposer d'une marge de manœuvre pour stopper toute action des collectivités territoriales prises sur le fondement de leur autonomie.

### **b) La sauvegarde des intérêts nationaux**

La sauvegarde des intérêts nationaux est un principe consacré tant en France qu'au Cameroun. Tout comme l'intérêt local, le concept d'intérêt national est parfois instable. Dans les systèmes d'administration des Etats unitaires décentralisés, la « charge des intérêts nationaux » est généralement confiée aux délégués du gouvernement. Au Cameroun, à l'instar de ce qui se pratiquait en France en 1958, ces délégués sont les préfets dans les départements et les gouverneurs dans les régions. Leur mission principale est d'assurer le respect des lois dans les circonscriptions. De fait, l'évocation des intérêts nationaux dans les Constitutions est

---

<sup>461</sup> Cette notion a été l'objet d'une réflexion lors d'un colloque organisé les jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000 par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux de l'Université de Caen. Lire à ce sujet, Marie-Joëlle Redor (dir.), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, op.cit., passim.

<sup>462</sup> Etienne Picard, « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique » in *Actes du colloque précités*, p. 61.

moyen pour l'Etat de rester le maître du jeu dans ses relations notamment avec les collectivités territoriales.

### **c) L'égalité de tous devant la loi**

Sacro-saint principe issu de la Révolution française, l'égalité de tous les citoyens devant la loi a été reprise par tous les Etats unitaires d'inspiration française. Ce principe demeure l'un des plus importants remparts du pouvoir central et notamment des juges pour maintenir l'intangibilité de l'unité législative dans l'Etat unitaire face aux nombreuses pressions des situations particulières. S'agissant particulièrement des collectivités territoriales, la limite jurisprudentielle posée par le Conseil constitutionnel français, selon laquelle l'expression de l'autonomie locale ne doit pas conduire à ce que « les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendant de décisions locales et puissent ainsi ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire »<sup>463</sup>, est une règle adoptée et reprise dans l'ensemble des Etats unitaire d'Afrique noire francophone.

Ainsi donc, au nom de ces principes limitant, les Etats disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour stopper toute action des collectivités territoriales prise sur le fondement de leur autonomie locale.

## **2. La primauté de l'Etat et l'exercice concurrent des compétences**

La primauté de l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées peut être perçue sous l'angle des rapports d'un Etat, organe-créateur, avec ses collectivités territoriales, organes infra-étatiques. Mais rapportée au domaine des principes de répartition des compétences, cette primauté semble revêtir un autre sens qu'il conviendrait d'élucider (a). Quant à l'exercice concurrent, si son étymologie rappelle à bien d'égards l'idée d'une rivalité, ce sens devrait s'effriter à mesure que l'on l'associe à celui de la subsidiarité. C'est donc sur ce dernier lien que nous mènerons notre analyse (b).

### **a) La primauté de l'Etat**

L'exemple du Cameroun semble ici suffisamment illustratif d'un rappel constant formulé dans l'ensemble des Etats unitaires d'inspiration française. L'article 3 alinéa 2 de la LOD dispose que « les collectivités territoriales exercent leurs activités dans le respect de l'unité

---

<sup>463</sup> Voir supra.

nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'Etat ». Si les articles 5 et 64 de la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 du Cameroun avaient déjà posé les fondements de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, en tant que principes structurants de l'Etat unitaire décentralisé, en revanche, le principe de la primauté de l'Etat sur les collectivités territoriales apparaît pour la première fois dans les dispositions générales de la LOD. A notre sens, ce principe rappelle simplement le caractère suprême de l'ordre juridique de l'Etat sur tout autre pouvoir normatif, et notamment local, à l'instar de la signification que l'on accorde à cette expression dans les institutions de type fédérales ou communautaires<sup>464</sup>.

De ce point de vue, l'on pourrait s'interroger sur la pertinence de l'inscription de ce principe dans un dispositif juridique qui pose les règles générales relatives à l'exercice de compétences locales. Concrètement, on pourrait regretter que le principe de primauté de l'Etat ne serve de fondement supplémentaire à l'abus de pouvoir dominant, au détriment de la subsidiarité et de l'autonomie locale. Le raisonnement a contrario permet cependant de poser que la primauté de l'Etat est un rappel nécessaire voire indispensable dans un contexte de mutation institutionnelle, où l'autonomie locale constitutionnellement proclamée ne saurait déboucher sur des ordres juridiques concurrents.

### **b) L'exercice concurrent des compétences**

L'article 15 alinéa 2 de la LOD dispose que « les compétences transférées aux collectivités territoriales par l'Etat ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de manière concurrente par l'Etat et celles-ci, dans les conditions et modalités prévues par la loi ». Stricto sensu, cette disposition ne renvoie en aucun cas à l'idée d'une concurrence "négative", mais plutôt « positive » dans l'exercice des compétences transférées. Autrement dit, l'exercice de « manière concurrente » des compétences transférées devrait davantage s'analyser comme une complémentarité dans l'exécution de l'action publique plutôt qu'une rivalité entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'exercice concurrent prend tout sens lorsque l'exercice des compétences est partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il signifie alors qu'aucune compétence ne peut être exercée de manière exclusive par l'une des parties. A l'évidence, ce principe n'est que la

---

<sup>464</sup> La philosophie qui sous-tend la primauté de l'Etat a pour effet de rappeler la prééminence de l'ordre juridique de l'Etat fédéral ou de la communauté sur les divers ordres juridiques des Etats fédérés ou Etats membres de la Communauté.

traduction juridique d'une pratique, qui fait généralement de l'Etat, l'assistant permanent des actions locales.

Ainsi donc, on peut retenir que le principe de la concurrence est dépourvu de tout sens dans l'hypothèse des compétences exclusives. En revanche, sa mise en œuvre dans l'hypothèse des compétences partagées, englobe « la complémentarité » et surtout de la notion de « vocation » apparue à l'article 72 (nouveau) de la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 et assimilée par la doctrine<sup>465</sup> à la « subsidiarité » de l'article 3B du Traité de Maastricht : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient [...] que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés que de façon suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

Toutefois, la concurrence peut être source d'abandon manifeste de responsabilité, de même qu'il pourrait constituer des doubles emplois dans le cadre de la dépense publique nationale. Dans ce domaine comme dans tout autre, la clarification exhaustive des niveaux de responsabilités est une condition sine qua non de la réussite du processus de décentralisation.

x x

x

L'autonomie locale est une liberté d'ordre constitutionnel. Ces limites devraient donc être contenues dans les normes d'égale valeur ou encore dans les normes restrictives qui la mettent en œuvre, mais inscrites comme telles dans la Constitution. Partant, les droits positifs des Etats unitaires décentralisés de la France et du Cameroun situent ces limites, au niveau inférieur, à la détermination de l'intérêt local, et au niveau supérieur, à la souveraineté de l'Etat unitaire. De ce point de vue, la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales ne saurait être considérée comme une limite à l'autonomie locale ; elle le sera toutefois, lorsque ses conditions d'exercice s'avèrent trop asphyxiante au point d'entraver l'expression de l'autonomie en question.

---

<sup>465</sup> Lire en ce sens, les critiques formulées par Maurice Bourjol, « Quel avenir pour la théologie politique », in Nicole Lerousseau (textes réunis par), *La Décentralisation à la croisée des chemins*, L'Harmattan, pp. 9-20 ; Julien Barroche, « La subsidiarité française existe-t-elle ? », projet de communication au 7<sup>ème</sup> Congrès français de droit constitutionnel des 25, 26, 27 septembre 2008, pp. 1-19.

## Conclusion du chapitre 1

L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales est un cadre de liberté d'ordre constitutionnel. Conditionnée ou non, elle exprime, dans tous les cas, la manière d'être des nouveaux Etats unitaires décentralisés d'accorder une relative marge de manœuvre aux collectivités territoriales pour régler leurs affaires propres. Ces dernières peuvent, selon les cas, adapter la loi nationale ou encore procéder à une expérimentation dès lors que sont en cause les « les intérêts régionaux et locaux ». Mais il ne s'agit pas d'une liberté sans limite. L'intérêt local, concept certes aux contours flous, apparaît ici comme la limite inférieure qui justifie l'objet de la liberté locale en question, et qui s'étend dans un intervalle ouvert, mais exclusif du respect de l'exercice des libertés publiques fondamentales et de la souveraineté de l'Etat.

Notons toutefois, qu'à la différence de la libre administration, l'une des plus importantes spécificités de l'autonomie locale est qu'elle ne puisse s'articuler d'une manière identique dans toutes les collectivités territoriales. Elle bénéficie davantage de l'application « l'égalité différentielle », sans laquelle elle perdrait toute sa raison d'être. Dans ses conditions, il importe d'apprécier au cas par cas la marge de manœuvre laissée par l'Etat unitaire décentralisé à ses collectivités territoriales pour permettre le bon exercice de leur autonomie locale.

## CHAPITRE 2

### L'AUTONOMIE LOCALE DE L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE, UN CADRE DE LIBERTE ELOIGNE DU MODELE DES ETATS REGIONAUX OU AUTONOMIQUES

Les éléments d'identification de la notion de collectivités territoriales tels qu'ils apparaissent dans les Constitutions des Etats unitaires décentralisés montrent que ces dernières se distinguent des mêmes types des collectivités observables en Espagne ou en Italie, par quatre traits caractéristiques : un statut législatif, une absence de pouvoir normatif autonome, une soumission au contrôle de l'Etat, et une indépendance des unes aux autres.

La doctrine continue de démontrer que si les collectivités de l'Etat unitaire décentralisé ne bénéficient pas d'une autonomie politique et donc d'un pouvoir normatif de rang législatif, c'est parce que le caractère unitaire et/ou indivisible de l'Etat s'y oppose. Or, à s'en tenir principalement à l'existence ou non d'un pouvoir normatif de rang législatif au sein des collectivités infra étatiques, on constate que les critères « unité et/ou l'indivisibilité » de l'Etat sont insuffisants pour rendre compte de l'hypothèse de l'exercice d'un pouvoir normatif à caractère législatif au sein de l'Etat unitaire décentralisé. L'analyse des éléments caractéristiques des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé permet de vérifier notre assertion (section 1).

En d'autres termes, le pouvoir normatif dont bénéficient les collectivités territoriales au sein des Etats unitaires de type autonome ou à régions autonomes n'est pas un pouvoir législatif au sens strict du terme. Bien plus, la pertinence de l'absence ou du refus persistant de la possibilité d'exercer un pouvoir normatif de rang législatif au sein des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé s'estompe avec le phénomène croissant de la territorialisation du pouvoir législatif, preuve s'il en était encore besoin, qu'une incertitude gagne progressivement (section 2).

Section 1 - Les éléments caractéristiques des collectivités territoriales

*de l'Etat unitaire décentralisé*

Section 2 - Le rejet du pouvoir législatif au sein des collectivités territoriales de l'Etat unitaire : une position contrastée



## **SECTION 1**

### **LES ELEMENTS CARACTERISTIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE**

Par Etat unitaire décentralisé, on entendra un Etat unitaire dont inscrit la décentralisation territoriale est expressément inscrite dans sa Constitution ou dans une Loi fondamentale à l'instar de la France et du Cameroun. Un tel Etat est, et demeure, unitaire parce qu'il ne connaît qu'un seul pouvoir politique et par conséquent un seul centre de décisions politiques, une seule Constitution, une seule catégorie de lois adoptées par un seul Parlement et ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire et enfin, un seul gouvernement. L'inscription de la décentralisation au rang des normes constitutionnelles qui le gouverne constitue une garantie que le mode d'organisation du territoire, exprimée par des collectivités territoriales autonomes et distinctes de l'Etat, occupe une place importante dans la gestion territoriale de cet Etat.

A cet égard, les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé peuvent être rapprochées de celles d'autres types d'Etats unitaires qualifiés cependant d'autonomiques (Espagne) ou de régionaux (Italie), parce que dans ces derniers Etats les collectivités territoriales bénéficient d'une plus grande autonomie, notamment la reconnaissance d'un pouvoir normatif autonome.

Nous procéderons d'abord à l'identification des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé, au regard de la théorie juridique et des différents droits positifs du Cameroun et de la France (§1). On s'apercevra ensuite que le critère distinctif essentiel semble effectivement résider dans l'existence ou non d'un pouvoir normatif autonome et notamment de type législatif (§2).

#### **§1. L'identification des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé**

Ni les Constitutions ni les lois françaises et camerounaises ne définissent les collectivités territoriales par des critères d'identification propres qui permettent de les distinguer des autres collectivités publiques. Les Constitutions et les lois de ces pays procèdent simplement à une énumération de ce qu'il est convenu de désigner par collectivités territoriales<sup>466</sup>.

---

<sup>466</sup> Cf. art. 72 à 74, Constitution française et art. 55, Constitution du Cameroun.

D'une manière générale, la doctrine observe que les collectivités territoriales prise indifféremment d'un Etat à un autre présentent quatre traits caractéristiques communs : « la personnalité juridique », « un aspect territorial », « l'existence d'organes élus », « les contrôles budgétaires et administratifs », « la vocation générale ». Dans l'Etat unitaire décentralisé cependant, la notion de collectivité territoriale comporte, en sus ou en renforcement des caractéristiques précitées, quatre autres éléments spécifiques : un statut législatif (A), une soumission au contrôle de l'Etat (B), une indépendance des unes aux autres (C), et enfin l'absence d'un pouvoir normatif autonome (D).

### **A. Un statut législatif**

Au Cameroun comme en France, l'organisation, les compétences et les attributions des collectivités territoriales sont définies par la loi alors que dans les Etats autonomiques ou régional d'Espagne et d'Italie, ces caractéristiques sont l'œuvre de la Constitution.

**Au Cameroun**, l'économie du régime juridique des collectivités territoriales décentralisées est consacrée par le titre X de la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. Son article 55, alinéa 1 dispose que « les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les régions et les communes. Tout autre type de collectivité territoriale décentralisée est créé par la loi ». L'alinéa 2 du même article pose le principe de la libre administration de ces collectivités par des conseils élus et « dans les conditions prévues par la loi », tandis que l'alinéa 5 poursuit que « l'organisation, le fonctionnement et le régime financier de (ces) collectivités sont déterminés par la loi ». Enfin, l'alinéa 6 apporte l'importante précision selon laquelle (seule) le régime des communes est déterminé par la loi, par opposition à celui des régions<sup>467</sup> pour lesquelles la Loi constitutionnelle consacre elle-même 7 articles.

S'agissant du domaine de la loi, il faut remonter à l'article 25 de la Constitution qui pose le principe selon lequel « l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres du Parlement. L'article 26, alinéa 1 poursuit que la loi est votée par le Parlement. Et l'alinéa 2 du même article détermine le champ matériel de production de normes législatives. Ce champ est clairement limité à certaines matières, parmi lesquelles on retrouve l'organisation, le fonctionnement, la détermination des compétences et des ressources des collectivités territoriales décentralisées.

---

<sup>467</sup> Ce qui place les règles d'organisation et de fonctionnement des régions à un meilleur niveau de garanti.

Si cette disposition du domaine de la loi relatif aux collectivités territoriales est à rapprocher d'autres dispositions constitutionnelles (article 55, alinéas 5 et 6), ceci ne signifie nullement que le législateur ne puisse débattre des autres matières relevant en principe du domaine réglementaire<sup>468</sup>.

Du point de vue formel, en laissant de côté l'hypothèse précitée de l'initiative du Président de la République dans le domaine de la loi en vertu de l'article 28 de la Constitution<sup>469</sup>, le droit constitutionnel camerounais ne connaît pas comme en France le procédé d'élaboration de normes législatives par le type de « loi organique ». L'usage est le plus souvent celui des lois de révision de la Constitution, des lois référendaires et surtout des lois ordinaires, dont on constate une pratique assez récente de déclinaison en lois d'orientation<sup>470</sup>.

**En France**, le statut des collectivités territoriales ne diffère pas fondamentalement de celui des collectivités territoriales du Cameroun. La Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 conserve la même logique du statut législatif des collectivités territoriales françaises dans la mesure où, ce dernier est défini par la loi ordinaire pour les collectivités métropolitaines et par la loi organique pour les collectivités d'outre-mer.

S'agissant des collectivités métropolitaines, l'article 34 de la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 attribue au législateur ordinaire le soin de déterminer les principes fondamentaux relatifs à la « libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Et l'article 72 précise que la libre administration s'exerce dans les « conditions prévues par la loi ».

S'agissant des collectivités d'outre-mer, la Constitution prévoit des renvois à des lois organiques pour leur application. C'est ainsi qu'ont été publiées à ce jour :

- la **loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation** par les collectivités territoriales et celle du **même jour relative au référendum local**. La

---

<sup>468</sup> Alain Didier Olinga, La Constitution de la République du Cameroun, Presse de l'UCAC, les éditions Terres Africaines, 2006, p. 123-124.

<sup>469</sup> Le président de la République peut, sur habilitation du Parlement, pendant un délai limité et sur des objets déterminés, prendre des ordonnances ayant force de loi dans les matières réservées au législateur. Ces ordonnances entrent en vigueur dès leur publication. Elles sont déposées au bureau de l'Assemblée nationale et celui du Sénat pour ratification. Elles sont un caractère réglementaire tant qu'elles n'ont pas été ratifiées. Elles demeurent en vigueur tant que le Parlement n'a pas refusé de les ratifier.

<sup>470</sup> Selon une pratique législative récente, de nombreuses lois camerounaises sont des lois d'orientation. On peut citer dans les domaines suivants : Education, loi n° 96/004 du 14 avril 2004 ; Décentralisation, loi n° 2004/017 ; Enseignement supérieur, loi n° 2001/005 du 16 avril 2001. Voir sur cette question, les développements consacrés par Alain Didier Olinga, *ibid.*

première est relative à l'expérimentation préalable à toute politique de différenciation envisagée dans la localité, tandis que la seconde affirme les nouvelles formes de démocratie participative ;

- la **loi organique du 27 février 2004** portant statut d'**autonomie de la Polynésie française** ;
- la **loi organique du 29 juillet 2004** prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, **relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**. Cette loi devait définir la notion de « ressources propres » destinées à constituer la « part déterminante » parmi les ressources des collectivités ;
- la **loi organique du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités** locales, dont le contenu essentiel porte sur les transferts de compétences nouvelles et de personnels de l'Etat ;
- la **loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer**, réorganise profondément le droit applicable à l'outre-mer.

## **B. Une soumission au contrôle de l'Etat**

Contrairement à la France où la loi du 2 mars 1982<sup>471</sup> a supprimé le terme « tutelle » de l'Etat sur les collectivités territoriales, les nouveaux textes en vigueur au Cameroun<sup>472</sup> maintiennent cette appellation à l'égard de leurs collectivités. S'il est vrai que la tutelle suscite des appréhensions qui rappellent à bien d'égards la situation des "mineurs" ou des "incapables majeurs" au sens du droit civil, il n'échappe cependant plus à personne, que la fonction de la tutelle civile diffère fondamentalement de celle de la tutelle administrative<sup>473</sup>. En effet, la première vise à protéger l'incapable alors que la seconde consiste à exercer un contrôle sur les collectivités « moins dans leur intérêt qu'en vue de la sauvegarde de l'intérêt général ou de la légalité»<sup>474</sup>. Toutefois, on admettra qu'une telle terminologie fâcheuse et persistance ne va pas sans parfois inciter à des confusions.

<sup>471</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>472</sup> Aux termes de l'article 55, alinéa 3 : « l'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions fixées par la loi ». Et la loi n° 2000/017 du 22 juillet 2004 d'Orientation de la décentralisation règle par ses articles 66 à 77 la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

<sup>473</sup> Le lexique des termes juridiques les distingue. Voir aussi, René Chapus ; Droit administratif général, Tome 1, 8<sup>e</sup> éd., op. cit., p. 348.

<sup>474</sup> V. Jacques Blanc, Bruno Raymond, Les Collectivités locales, Presses des Sciences Po et Dalloz, 1996 p. 286.

Dans un système administratif où la décentralisation territoriale est garantie par la Constitution, les limites à l'exercice des compétences locales émanent des termes de la Constitution dans les conditions fixées par la loi. La mise en application de cette dernière a pour corollaire le contrôle de la légalité qui, peut se traduire par une tutelle plus ou moins rigide vis-à-vis des collectivités territoriales dans un Etat unitaire classique. En revanche, on supposera que dans l'Etat unitaire décentralisé marqué par un fort accent d'autonomie locale, l'Etat, sans renoncer à la protection de son unité, limitera son action au minimum nécessaire à l'exercice des libertés locales face à l'ordre juridique régnant.

Dans cette optique, plutôt que de tutelle, il vaudrait mieux parler de contrôle de légalité sur les actes des autorités locales. Pour autant, des auteurs comme René Chapus pensent que la « suppression de la tutelle » au profit du « contrôle de la légalité » ne doit non plus impressionner, car les dispositions législatives « sont plus l'expression d'une profession de foi politique que celle d'une réalité juridique »<sup>475</sup>. Et l'on ne saurait mieux l'exprimer que Jacques Moreau : « L'affirmation est plus politique que juridique pour trois raisons. Tout d'abord la tutelle sur les personnes [...] est presque intégralement maintenue (suspension et révocation du maire, dissolution des assemblées délibérantes locales). En outre, certains cas de tutelle par substitution demeurent ou de tutelle par approbation préalable. Enfin, le contrôle budgétaire [...] donne toujours au représentant de l'Etat dans le département ou dans la région le dernier mot [...] solution qui ressemble fort, à quelques différences près, à l'ancienne tutelle par substitution »<sup>476</sup>.

De fait, le contrôle de l'Etat sur l'action des collectivités territoriales dans l'Etat unitaire décentralisé est un contrôle généralisé, sur les actes, sur les personnes et sur les organes. La justification de ce contrôle tient au caractère unitaire de l'Etat décentralisé : faire prévaloir l'unité de l'ordre juridique sur l'ensemble du territoire, la loi devant être appliquée de la même manière et le contrôle exercé en vertu de cette loi est le moyen le plus approprié à l'atteinte de ces résultats<sup>477</sup>.

**Au Cameroun** comme **en France**, si le droit positif voire l'exercice du contrôle de la légalité des actes locaux peut connaître des degrés variables selon les cas, il n'en demeure pas moins que dans ces deux pays, la mise en œuvre de ce contrôle repose sur un personnage (le Délégué du gouvernement), représentant de l'Etat ainsi que tous les membres du gouvernement dans la

---

<sup>475</sup> René Chapus, *op.cit.*, p. 348

<sup>476</sup> J. Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris, Dalloz, 2002, p. 20.

<sup>477</sup> M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 2005, pp. 127-144.

collectivité territoriale et ayant « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois et règlements »<sup>478</sup>.

En somme, dans les Etats unitaires décentralisés d'inspiration française, la décentralisation n'a jamais été synonyme de liberté totale pour les collectivités territoriales qui restent soumises à un contrôle exercé par des autorités étatiques. En France et au Cameroun, le régime de ce contrôle administratif et financier n'a pas cessé d'évoluer dans le sens d'un allègement. Les droits positifs en vigueur dans ces pays suppriment de plus en plus les contrôles « a priori » au profit des contrôles « a posteriori » : les actes des collectivités territoriales deviennent exécutoires à la double condition d'avoir été publiés et transmis au représentant de l'Etat, la loi dressant une liste en principe limitative des actes dont la transmission demeure une condition du caractère exécutoire. Pour sa part, le représentant de l'Etat ne dispose, pour les actes qu'il juge illégaux, que de la possibilité de saisir le juge administratif dans un délai de deux mois suivant la transmission de l'acte. La tendance moderne est donc celle d'un dialogue encouragé entre les autorités locales et le représentant de l'Etat, plutôt que celle d'un contrôle in fine juridictionnel.

### **C. Une indépendance des collectivités territoriales les unes des autres**

Dans l'Etat autonome ou régional d'Espagne ou d'Italie, les Constitutions instaurent une hiérarchie entre les communautés espagnoles ou régions italiennes de rang supérieur et les collectivités de rang inférieur.

En revanche, les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé sont indépendantes les unes des autres, en vertu du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales qui prohibe toute forme de tutelle ou de contrôle d'une collectivité sur une autre.

**En France**, cette dimension de la libre administration est inscrite dans les dispositions de l'article 72 de la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et le Conseil constitutionnel en a déjà fait bon droit dans sa décision du 20 janvier 1984 (CC, n° 83-168 DC, fonction publique territoriale). Elle a été confirmée par le Conseil d'Etat, à l'occasion de la procédure de référé-liberté créée par la loi du 30 juin 2000, en reconnaissant dans un arrêt de principe (CE Sect. 20 janv. 2001, Cne de Venelles, précité) le caractère de liberté fondamentale à la libre administration des collectivités territoriales.

---

<sup>478</sup> Ibid., p. 128.

La Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 n'a pas remis en cause cette jurisprudence ; elle apporte cependant une exception à cette règle générale de la non tutelle d'une collectivité sur une autre « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leur groupement à organiser les modalités de leur action commune ».

**Au Cameroun** en revanche, c'est l'article 8 de la loi n° 2004/017 d'orientation de la décentralisation qui exclu expressément toute forme de tutelle d'une collectivité sur une autre. Aucune précision supplémentaire n'est apportée à cette disposition.

#### **D. L'absence d'un pouvoir normatif autonome**

Les collectivités territoriales des Etats unitaire décentralisés de type français se distingue nettement des collectivités infra-étatiques espagnoles ou italiennes en ce que leur pouvoir normatif que peuvent exercer leurs autorités n'est jamais autonome.

Par pouvoir normatif local autonome, on entendra la faculté dont peuvent disposer les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé d'émettre des normes à caractère législatif ou encore à caractère simplement réglementaire, en l'absence de toute médiation législative.

Au Cameroun comme en France, les contours du pouvoir normatif local sont en réalité déterminés par la conception centraliste de l'Etat et par le principe constitutionnel d'indivisibilité de la République, tout en étant étroitement lié à la conception du principe de la libre administration. On ne saurait mieux le dire que Louis Favoreu, reprenant à son compte la ligne directrice du Conseil constitutionnel français depuis une vingtaine d'années :

« La frontière entre *l'Etat indivisible et l'Etat divisible* se détermine par référence à *l'inexistence ou à l'inexistence d'un pouvoir normatif autonome*. Là réside le critère décisif : la collectivité secondaire a-t-elle *un pouvoir normatif initial et non susceptible d'être anéanti* par la collectivité supérieure ? *Si oui, nous sortons du cadre de l'Etat indivisible ; si non, nous y restons* »<sup>479</sup>.

---

<sup>479</sup> Louis Favoreu, « la notion constitutionnelle de collectivité territoriale », in Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Economica, 2003, p. 159.

Cette citation qui situe le caractère indivisible de l'Etat unitaire au centre du débat met en exergue la problématique du pouvoir normatif autonome au sein des collectivités territoriales de l'Etat unitaire.

## **§2. La problématique de l'exercice d'un pouvoir normatif de rang législatif par les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé**

Beaucoup d'encre a coulé durant ce dernier quart de siècle sur la question de la liberté normative locale. Penser que cela ait été suffisant pour épuiser les contradictions doctrinales et même jurisprudentielles qui en sont issues, en France, serait une réponse assez imprudente. Deux courants de pensée se sont jusqu'ici opposés, reflétant la transposition possible par tradition des mêmes débats doctrinaux dans les Etats unitaires d'inspiration française en Afrique noire, et principalement au Cameroun.

Au centre de ce foisonnement d'idées, se posait la question de savoir si les collectivités territoriales disposaient d'un pouvoir normatif, exclusif de celui confié par l'article 21 de la Constitution (française) au Premier ministre et par renvoi à l'article 13, au Président de la République, et fondé directement sur la libre administration de l'article 72, alinéa 2.

Dans l'affirmative, un tel pouvoir normatif serait alors initial ou autonome et, permettrait aux autorités locales de pouvoir régir une matière d'intérêt local, même en l'absence de la médiation du législateur.

Cette conception a été défendue par un courant d'auteurs<sup>480</sup> dont M. Bourjol est considéré comme le chef de file. Selon lui, la libre administration, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue, serait « une délégation de puissance publique consentie aux collectivités territoriales non par le législateur, mais par la Constitution<sup>481</sup> ». De ce fait, la libre administration « implique pour faire des actes d'administration et, par conséquent, des

---

<sup>480</sup> Voir, M. Hecquart-Théron : Essai sur la notion de réglementation, Préface de J-A. Mazères, Paris, LGDJ, 1977, p. 90 ; F. Luchaire, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », RDP, 1982, p. 1558 et s ; M. Bourjol, « Elaboration du statut : compétence exclusive de l'Etat ou compétence partagée ? », in « La réforme des collectivités locales. Principe de libre administration et statut du personnel », Rencontres d'Angers, cahiers du CFPC, n°13, octobre 1983, pp. 5-11.

<sup>481</sup> Maurice Bourjol et S. Bodard, Droit et Libertés des collectivités territoriales, éd. Masson, coll. Droit de l'administration locale, 1984, p. 24, M. Bourjol, « Constitution », in Jurisclasseurs des collectivités locales (8, 1983), n° 46.



règlements sur le fondements de l'article 72 de la Constitution qui est au règlement local, ce que l'article 37 est au règlement d'Etat »<sup>482</sup>.

On sait que François Luchaire, adoptant l'opinion de Maurice Bourjol, tenta en vain de mettre un bémol à cette thèse de l'autonomie normative locale, fondée directement sur l'article 72, alinéa 2 de la Constitution. Pour cet auteur, si le pouvoir autonome n'existe pas, il « ne peut être limité que par la loi ; en conséquence une matière d'intérêt territorial est régie, soit par la loi, soit par une autorité territoriale et il n'y a donc pas de place pour la compétence réglementaire du Gouvernement »<sup>483</sup>. En d'autres termes, F. Luchaire et bien d'autres considèrent que la limitation contenue dans l'article 72 (conditions prévues par la loi) exclut d'office toute intervention du règlement national d'exécution des lois en matière de libre administration.

Nonobstant cette tentative qualifiée de « de repli »<sup>484</sup>, une forte opposition, du reste majoritaire, fut conduite par Louis Favoreu. A ce propos, les arguments développés par cet auteurs sont intéressants à plusieurs titres, parce qu'ils reflètent la synthèse de la conception défendue par les tenants de la thèse réfractaire à une liberté normative des collectivités territoriales, directement fondée sur le principe de la libre administration.

Cet auteur pose que le pouvoir réglementaire local et initial ne peut exister en France, parce qu'aucune autorité territoriale ne peut édicter une règle de droit sans l'appui de la loi et cette dernière peut à tout moment retirer ce qu'elle a donné, même rétroactivement<sup>485</sup>.

De plus, même en considérant ce qui est le summum du pouvoir réglementaire local en France, c'est-à-dire dans les territoires d'Outre-mer, de Polynésie et Nouvelles – Calédonie, le contrôle de la légalité des actes de ces autorités locales est confié aux Tribunaux administratifs à la différence de l'Espagne ou de l'Italie, où ce contrôle est assurée par une Cour constitutionnelle<sup>486</sup>.

En effet, le pouvoir d'exécution des lois étant expressément confié au règlement national par la Constitution, le pouvoir réglementaire local ne peut être que résiduel. Autrement dit, « il

---

<sup>482</sup> Ibid., « Constitution » in Jurisclasseurs, op. cit., n° 60 ; Droit et libertés, op. cit, p. 33.

<sup>483</sup> François Luchaire, op. cit., p. 1560.

<sup>484</sup> L'expression est de M. Verpeaux, in « Le pouvoir réglementaire local, entre unicité et diversité, op. cit., p. 36.

<sup>485</sup> Cf. Louis Favoreu, intervenant après l'exposé de M. Verpeaux « le pouvoir réglementaire local, entre unicité et diversité », Droit constitutionnel local, « Egalité et liberté dans la Constitution », op.cit., p. 44.

<sup>486</sup> Ibid., p.44.

intervient lorsque le règlement national n'est pas intervenu et jusqu'au moment où le règlement national interviendra. Si le règlement national intervient, il n'y a aucune chance de voir le Conseil d'Etat annuler le règlement national pour violation d'un règlement local »<sup>487</sup>.

Pour finir, Louis Favoreu constate l'impossibilité qu'il y a en France de confier aux conseillers municipaux le soin d'édicter des règles en application de la loi ; il manque dans ce pays un pouvoir régional reconnu qui contraindrait le pouvoir réglementaire départemental ou communal comme cela existe dans les Etats fédéraux ou régionaux. En France, « il n'y a pas de supériorité d'une collectivité sur une autre »<sup>488</sup>, précise-t-il.

D'autres arguments, non moins pertinents que ceux de Louis Favoreu, ont été développés lors de recherches portant sur la question de liberté normative locale. De cet ensemble, la recherche menée par Marc Joyau, et qui aurait pu, selon son auteur, être intitulée, « De l'autonomie normative des collectivités territoriales françaises – Essai sur la liberté du pouvoir normatif local »<sup>489</sup>, aura principalement retenu notre attention.

Après avoir contesté l'argument selon lequel le constituant français de 1958 aurait consacré la libre administration sans la moindre reconnaissance pour les collectivités territoriales d'émettre des actes d'administration<sup>490</sup>, M. Joyau conclut que, dans un Etat unitaire comme la France, la nature du pouvoir normatif local interdit qu'on lui reconnaisse un caractère initial (au sens de non soumis à l'habilitation d'un texte préalable).

A l'appui de sa thèse, l'auteur démontre que le pouvoir normatif des collectivités territoriales est antérieur à l'Etat, et donc consubstantiel à la naissance des collectivités territoriales. A l'aide de la théorie des institutions du Doyen Hauriou, il parvient à qualifier ce pouvoir d'« originel »<sup>491</sup>, parce que son origine se situe dans l'institution dont il émane (c'est-à-dire la collectivité territoriale elle-même), et non dans une délégation de puissance publique ou toute autre force qui lui est extérieure. Mais si ce pouvoir est originel, il ne peut être tenu pour « initial », c'est-à-dire à la fois original et inconditionné<sup>492</sup>, (au sens d'un pouvoir fondé

---

<sup>487</sup> Ibid., p. 44.

<sup>488</sup> Ibid., p. 45.

<sup>489</sup> Thèse Nantes, précitée, soutenue en 1996, Bibliothèque de droit public, Tome 198.

<sup>490</sup> Ibid., p. 52. On se souvient que C. Bacoyannis réfutant la thèse de la liberté normative locale écrit sur « le constituant n'a voulu rien d'autre qu'affirmer (un) état de liberté des collectivités territoriales, en se référant à la « libre gestion », à l'« autonomie », aux « libertés locale » etc... », in C. Bacoyannis, op. cit., Thèse Aix-Marseille 1989, p. 144.

<sup>491</sup> Ibid., chapitre 1, section 1, et not. pp. 17 et s.

<sup>492</sup> Ibid., chap. 1, section 2 (1<sup>ère</sup> partie), not., p. 35.

directement sur la Constitution et ne nécessitant aucune délégation, aucune médiation), parce que le pouvoir initial est un monopole de l'Etat, en raison des principes de souveraineté nationale et d'indivisibilité de la République<sup>493</sup>.

Partant, l'auteur propose un modèle d'autonomie basé non plus sur l'indépendance de sa source<sup>494</sup>, mais sur celle de ces conditions d'exercice<sup>495</sup>. Pour ce faire, il préconise une stricte répartition, par la loi, des compétences entre l'Etat et les collectivités. La même loi confierait alors aux collectivités territoriales le pouvoir d'édition des normes non pas « en exécution » de la loi, mais « en application » de la loi, suivant la célèbre distinction établie par le Doyen Jean Marie Auby<sup>496</sup>.

Pour pertinente qu'elle soit, la thèse défendue par M. Joyau n'emporte pas notre entière adhésion. Si nous partageons les hypothèses selon lesquelles la notion d'autonomie implique un pouvoir normatif indépendant quant à sa source (hypothèse du pouvoir normatif initial) ou encore quant à ses conditions d'exercice (hypothèse du pouvoir normatif autonome) et, que seule cette dernière serait susceptible d'être le modèle idoine d'appropriation dans le système de droit français, nous restons, en revanche, réservés tant sur le raisonnement suivi par cet auteur que sur le fondement ayant servi de base à l'ensemble de la doctrine pour réfuter l'hypothèse d'une autonomie normative locale.

En premier lieu, penser que le pouvoir normatif local est un pouvoir originel émanant de la collectivité territoriale (institution) et non d'une quelconque délégation de l'Etat, c'est brider la portée de la théorie de l'« Institution » dont il se sert pourtant pour expliquer l'origine du pouvoir normatif local. En d'autres termes, si l'on voulait schématiser en un mot cette problématique, on dirait en paraphrasant J. Rivero que « si la collectivité territoriale est une institution, l'Etat en est le maître »<sup>497</sup>. Hauriou lui-même s'était évertué à préciser que « toute personne morale a droit d'être stylisée en personne juridique aussi bien la personne morale institution sociale que la personne morale individu humaine »<sup>498</sup>. Il s'agissait alors pour le

---

<sup>493</sup> Ibid., chap. 1, section 2 (2<sup>ème</sup> partie). Telle est, par ailleurs, la position du Conseil constitutionnel français.

<sup>494</sup> Hypothèse du pouvoir normatif initial.

<sup>495</sup> Hypothèse du pouvoir normatif autonome, ce dernier terme n'ayant pas le sens donné aux "règlements autonomes", c'est-à-dire aux règlements pris, selon l'art. 37, sur le fondement de la Constitution, sans médiation législative.

<sup>496</sup> Cf. Marc Joyau, op.cit., Chapitre 2 (2<sup>ème</sup> partie).

<sup>497</sup> Voir Jean Rivero, « Droit administratif », 15<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1994, p. 32.

<sup>498</sup> Hauriou, Précis de Droit Constitutionnel, 2<sup>ème</sup> éd. 1929, réed. C.N.R.S., p. 205 ; voir aussi « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in cahiers de la nouvelle journée, éd. Blond et Gay, 1925, p. 107.

maître de Toulouse de relever l'importance de tout groupement humain d'être « stylisé » par l'Etat en personne morale pour pouvoir accéder à la vie juridique.

A cet égard, nous avons déjà eu à préciser notre conception de la notion d'autonomie lorsqu'elle est conférée à un organisme public par le biais de sa personnalisation<sup>499</sup>. Nous voudrions simplement rappeler que la dévolution par l'Etat de la personnalité juridique à un groupement humain, fût-il naturel et préexistant à cet Etat, est la condition nécessaire et préalable à sa reconnaissance dans l'ordre juridique de l'Etat<sup>500</sup>. Cette dévolution traduit l'aptitude ou la capacité juridique de l'organisme considéré à être sujet de droits et d'obligations.

Au demeurant, l'article 55, alinéa 2 de la Loi constitutionnelle camerounaise du 18 janvier 1996 dispose clairement que « les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux ». Pour sa part, l'article 72, alinéa 2 de la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 semble plus clair. Il précise que « les collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences). L'alinéa 3 du même article va plus loin et attribue à l'ensemble des collectivités territoriales françaises un pouvoir normatif élargi qui leur confère désormais le bénéfice du mécanisme de l'expérimentation, avec en prime, pour les collectivités d'Outre-mer, un pouvoir d'adaptation des lois et règlements nationaux.

Ces dispositions constitutionnelles nouvelles paraissent de part et d'autre pour le moins surprenante. S'agissant du Cameroun, on peut s'interroger sur la constitutionnalisation expresse de la notion de l'intérêt local au regard du principe d'égalité et de l'uniformité normative. S'agissant de la France, le même son de cloche prévaut, car il y a longtemps que l'existence d'un pouvoir réglementaire distinct de celui conféré au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution avait été admise. Dans tous les cas, ne peut-on penser qu'il y a sans doute là, l'affirmation (certes tatillonnante) d'une liberté normative locale qui n'existait guère ou mieux d'une liberté normative locale qui serait supérieure à celle reconnue autrefois ?

---

<sup>499</sup> Voir supra, chap. 1, section 2.

<sup>500</sup>Cf. Florian Linditch, Recherche sur la personnalité morale en droit administratif, thèse précitée, pp. 169-173.

De fait, les Etats unitaires décentralisés semblent être aujourd'hui confrontés à un véritable dilemme, celui de la gestion de *l'un et du multiple*<sup>501</sup>. Face aux particularismes territoriaux, l'Etat unitaire décentralisé, au nom de la cohésion de certains corps sociaux, tend à concilier la dimension unitaire de la tradition étatique avec l'hétérogénéité des territoires participant à sa souveraineté. Dès lors l'intégration de la diversité dans l'ordre juridique des Etats unitaires décentralisés devient un leitmotiv pour une modulation du principe d'égalité. C'est pourquoi, les vellétés du caractère multiple expriment l'admission d'une organisation de plus en plus diversifiée du territoire, tandis que le caractère indivisible continue de préserver l'intangibilité de la souveraineté nationale en tant qu'expression de l'unité politique de l'Etat. Cependant, cette lente progression - du reste perceptible dans la prise en compte constitutionnelle des faits sociaux notamment les minorités et les autochtones - demeure incertaine voire contrastée, preuve que l'esprit jacobin constitue encore le socle de la gouvernance étatique.

x x  
x

Les éléments d'identification de la notion de collectivités territoriales des Etats unitaires décentralisés montrent que ces dernières se distinguent effectivement des mêmes types des collectivités observables en Espagne ou en Italie, d'autres traits caractéristiques, dont l'un des plus discuté semble être l'absence d'un pouvoir normatif autonome.

---

<sup>501</sup> Stéphane Pierre-Caps « La protection des minorités et l'ordre juridique français », Etat, Régions et Droit Locaux, IDL, op. cit., p. 104.

## **SECTION 2**

### **LE REJET D'UN POUVOIR NORMATIF AUTONOME DE RANG LEGISLATIF POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE : UNE POSITION CONTRASTEE**

Parler de pouvoir normatif autonome au sein des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé est en principe une impossibilité. Pour autant, la doctrine qui sous-tend cette assertion demeure incertaine dès lors qu'elle repose généralement sur le critère de l'indivisibilité, dont la pertinence est insusceptible de rendre compte de l'existence d'un tel pouvoir dans d'autres Etats aux caractéristiques identiques (§1). De fait, il apparaît que le rejet de la thèse normative locale repose sur une logique contrastée, en ce qu'elle oscille entre crainte et pragmatisme (§2).

#### **§1. Une doctrine juridique incertaine de l'autonomie normative locale**

La thèse communément admise de l'impossible pouvoir législatif des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé (A), du fait notamment des effets associés des principes de l'indivisibilité et de l'unité législative, mériterait d'être revisitée au regard du droit comparé des mêmes types d collectivités observables en Espagne et en Italie (B).

#### **A. La thèse de l'impossible pouvoir législatif des collectivités territoriales dans l'Etat unitaire**

Aborder de front la thématique du pouvoir normatif local peut a priori paraître paradoxale dans la mesure où ce débat a été considéré comme clos au niveau de la doctrine, le pouvoir réglementaire résiduel des autorités locales ayant été par ailleurs unanimement admis. En fait, il n'en est rien dans la mesure où le mythe d'une liberté renforcée des collectivités territoriales dans l'ordre des nouveaux Etats unitaires décentralisés a pour point de mire le pouvoir normatif autonome de rang législatif tel qu'il est exercé dans les Etats autonomes ou à régions autonomes comme l'Espagne et l'Italie.

De ce point de vue, un rappel d'ordre analytique s'impose. La loi est la norme, à caractère générale et à vocation impersonnelle, édictée par le détenteur du pouvoir législatif au sein de l'Etat unitaire, dans les conditions prévues par la Constitution. C'est du reste ce que soulignent les Constitutions de la France et du Cameroun : le pouvoir de faire la loi est voté

normalement par le Parlement ou, de façon marginale par le peuple par voie de référendum<sup>502</sup> ou encore élaborée, exceptionnellement par le Président de la République sur habilitation<sup>503</sup> du Parlement suivie d'une procédure de ratification.

Pour la définition de la loi dans l'Etat unitaire décentralisé, l'élément décisif est donc le critère organique. Certes, les Constitutions font également recours à un autre critère formel, celui de l'édiction dans les matières fixées par la Constitution. Mais on conviendra que ce critère soit mis à rebus, dans la mesure où il n'y a plus de distinction matérielle possible entre la loi et le règlement (ou tout autre acte à caractère législatif), ces deux actes à caractère général et à vocation impersonnelle étant susceptibles d'être exposés au contrôle de la constitutionnalité<sup>504</sup>.

La force du critère organique est donc de faire du Parlement le véritable détenteur du pouvoir législatif de l'Etat. Dans ce contexte, les collectivités territoriales qui sont l'expression de la décentralisation territoriale sont tenues à l'écart du pouvoir législatif, en tant que ce dernier ne se partage pas. A l'évidence, les collectivités territoriales n'ont qu'une volonté particulière ou même un objet local par opposition à la souveraineté qui caractérise l'Etat.

L'argument majeur à retenir est donc que la forme unitaire de l'Etat et son caractère indivisible, symboles de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, sont des charges réelles qui tiennent définitivement à l'écart de l'exercice du pouvoir législatif les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé.

## **B. La référence au caractère unitaire et indivisible de l'Etat, une thèse non convaincante**

Dans les Etats unitaires décentralisés d'inspiration française, les contours du pouvoir normatif local sont en réalité déterminés, moins par le principe constitutionnel d'indivisibilité que par la conception centraliste de l'Etat et de la République, tout en étant étroitement lié à une conception assez particulière du principe de libre administration.

---

<sup>502</sup> Art. 36 Const. Cameroun.

<sup>503</sup> Art. 28 et 16 Const., respectivement au Cameroun et en France ; CE. Ass. 2 mars 1962, Rubin de Servens et autres, Rec. 143 ; GAJA n° 91.

<sup>504</sup> Cf. Olivier Gohin, « pouvoir législatif et collectivités locales », in Jacques Petit (contributions rassemblés par), Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Economica, Paris 2003, p. 179.

Cependant, les éléments de droit comparé montrent qu'il existe d'autres Etats européens organisés sur le modèle unitaire et reconnaissant, comme les Etats unitaires décentralisés, les principes d'indivisibilité, d'unité de la République et de libre administration des collectivités territoriales :

- la Constitution du Royaume d'Espagne en date du 29 décembre 1978 dispose dans son article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 que « la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol » et que « tous les pouvoirs de l'Etat émanent de lui » ; et l'article 2 précise que « l'unité indissoluble de la nation espagnole fait partie commune et indivisible de tous les Espagnols » ;

- la Constitution italienne du 22 décembre 1947 dispose dans son article 5 que « la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales, elle réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus large décentralisation administrative, elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation ».

Pour autant, l'aménagement constitutionnel de l'exercice du pouvoir normatif exercé par les communautés autonomes d'Espagne ou régions autonomes d'Italie révèle que ces entités territoriales n'édicte pas, au sens strict du terme, des « lois » - expression exclusivement réservée à leurs Parlements -, mais respectivement des « dispositions normatives » ou des « règles législatives ». C'est assez souligner que les normes prises par les collectivités territoriales autonomes d'Espagne ou d'Italie ne sont pas des lois, au sens organique retenue par la théorie du droit pour définition de la loi en tant qu'émanation de la « volonté générale ».

En effet, dans un Etat unitaire, la loi symbolise aussi bien l'unité de l'Etat et de la nation que l'égalité des citoyens qui en est le fondement. La loi, disait Sieyès, doit être « au centre d'un globe immense ; tous les citoyens, sans exception, sont à la même distance sur la circonférence et n'y occupent que des places égales ; tous dépendent également de la loi, tous lui offrent leur liberté et leur propriété à protéger ; et c'est ce que j'appelle les droits communs des citoyens, par où ils se ressemblent tous »<sup>505</sup>.

---

<sup>505</sup> Sieyès Emmanuel Joseph, Qu'est-ce que le Tiers Etat ?, Genève, Librairie Droz, 1970, p. 209.



On sait que dans l'Etat unitaire décentralisé, la loi est votée par le Parlement, symbole de la souveraineté de l'Etat et de l'unité législative. Formellement donc, aucune assemblée territoriale ne saurait partager cette souveraineté. Cependant, si les normes adoptées par les assemblées territoriales – comme en Espagne ou en Italie – ne peuvent être qualifiées de lois, on constate que dans le système juridique des Etats unitaires décentralisés, notamment en France, ces normes « subrogent de plus en plus souvent la loi, et que la hiérarchie classique postulant la supériorité de cette dernière est largement remise en cause tant en théorie qu'en pratique (...). Or, il s'agit bien de normes de mise en cause, générales et impersonnelles, créant au besoin des sanctions pénales. Elles apparaissent dès lors malaisément assimilable à des normes réglementaires, fussent-elles autonomes et ayant force de loi »<sup>506</sup>. La parfaite illustration n'est-elle pas la consolidation au niveau constitutionnel français, du droit à l'expérimentation et du pouvoir d'adaptation ?

De fait, le glissement du pouvoir législatif vers les assemblées territoriales abouti in fine à confier aux collectivités infra étatiques de l'Etat unitaire la possibilité de prendre des normes à caractère générale et à vocation impersonnelle pour adapter leurs situations locales à la norme nationale.

## **§2. Une logique contrastée : entre crainte et pragmatisme**

En France, bien que la territorialisation du pouvoir législatif ait été dénoncée par le Conseil d'Etat<sup>507</sup> et strictement contrôlée par le Conseil constitutionnel, le phénomène demeure croissant et semble s'affirmer comme un nouvel enjeu dans les Etats unitaires décentralisés<sup>508</sup>.

### **A. La territorialisation du pouvoir législatif : un enjeu de la postmodernité constitutionnelle de gestion du territoire de l'Etat unitaire décentralisé**

En posant clairement que la loi est votée par le Parlement, les Constitutions des Etats unitaires décentralisés entendaient exclure de l'œuvre législative toute assemblée infra-étatique à l'instar de l'Etat fédéral. Or l'unité législative de l'Etat est de plus en plus battue en brèche, au

---

<sup>506</sup> André Fazi, « la territorialisation du pouvoir législatif : un enjeu nouveau pour la Vème République », Communication au 7<sup>ème</sup> Congrès français de droit constitutionnel, Paris, septembre 2008, p. 3.

<sup>507</sup> Dans un rapport alarmant, le Conseil d'Etat conclut qu'il s'agit de « dérives qui disqualifient la loi et le législateur et menacent la cohésion sociale ». Cf. Rapport public du Conseil d'Etat, 2005, Sécurité juridique et complexité du droit, études et documents du Conseil d'Etat, n° 56, Paris, La documentation française, 2006, pp. 224-338.

<sup>508</sup> Olivier Gohin, « désordre normatif et droit de la décentralisation », Pouvoir locaux, n° 68, I/2006, pp. 121-128 ; Guy Carcassone, « Penser la loi », Pouvoir locaux, n° 114, 2005, pp. 39-52.

gré d'une sorte de droit à l'adaptation ou encore droit à l'exception que l'on reconnaît aux collectivités territoriales.

Entreprendre une réflexion sur un pseudo droit à l'adaptation ou à l'exception – notamment au nom de l'intérêt local – ne devrait plus surprendre, tant ces expressions figurent explicitement ou implicitement dans les dispositions constitutionnelles ou légales des Etats unitaires décentralisés du Cameroun et de la France. Certes, ces nouveaux droits de types particuliers constituent autant que divers droits communs des réponses à une demande résultant de l'observation de phénomènes sociaux. On conviendra cependant qu'en cela réside la substance du débat, celle du rapport entre le droit et le fait. Décrivant un tout autre contexte, mais qui coïncide avec l'idée que nous voudrions exprimer, Anne-Marie le Pourhiet écrivait à juste titre que : « le fait, c'est ce qui est, le droit comme la morale, c'est ce qui doit être. Or, le post-modernisme (...) part du principe inversé que ce qui est, doit être ... La loi n'est plus le totem respecté, la norme idéale vers laquelle les comportements doivent tendre, elle est, au contraire sans cesse priée de s'adapter aux comportements »<sup>509</sup>.

Ainsi, les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé bénéficient de statuts particuliers qu'ils revendiquent au nom de l'intérêt local, des faits sociaux spécifiques, et qu'ils appliquent par ailleurs en se soustrayant au droit commun. Plus que de statuts particuliers ou d'intérêt local, ces collectivités sont appelés à participer ou à appliquer la loi. Le fait que cette liberté soit de surcroît expressément d'origine textuelle, bien que décriée tant par la doctrine<sup>510</sup> que par le politique<sup>511</sup>, montre bien qu'il s'agit d'une logique incertaine qui oscille entre le pragmatisme de la post-modernité et l'irréductible crainte soutenue par l'esprit jacobin. A s'en tenir principalement à la crainte, c'est probablement elle qui justifie les indéterminations perceptibles dans les droits constitutionnels des Etats unitaires décentralisés à propos du pouvoir normatif autonome des collectivités territoriales. Au demeurant, les réformes constitutionnelles du Cameroun et de la France montrent une évolution sensible, et en même temps incertaine, de la territorialisation du pouvoir normatif, à travers des logiques ambivalentes de manipulation du droit, dont la résultante est de concilier ou de baliser à titre préventif les voies d'une adaptation éventuelle du droit commun aux situations particulières.

---

<sup>509</sup> Anne Marie le Pourhiet, Rapport introductif, in droit constitutionnel local, « Egalité et Liberté dans la Constitution », Actes du Colloque organisé par l'Association française des constitutionnalistes, 18-20 décembre 1997, Fort de-France, Collection droit positif, p. 25.

<sup>510</sup> Milano (L.), « La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, premier jalon de la réorganisation de l'Etat », R.G.C.T., 2005, p. 97.

<sup>511</sup> Lapouze (P.), « L'expérimentation par les collectivités territoriales », J.C.P.G., 2006, p. 307.

## **B. Une logique ambivalente de manipulation du droit**

Ce que nous désignons par logique ambivalente de manipulation du droit relève simplement du constat d'une tendance des Etats unitaires décentralisés à aménager des passerelles constitutionnelles au pouvoir législatif dans le but de concilier selon les cas, les situations particulières au l'uniformité de la loi. Les exemples français de l'expérimentation (1), ainsi que la reconnaissance de l'intérêt local au Cameroun (2) illustreront nos propos.

### **1. En France : l'expérimentation**

La loi, expression de la volonté générale, supposée s'imposer comme « vérité et la raison »<sup>512</sup>, est aujourd'hui opposée à l'expérimentation, méthode qui permet en principe « de tester une nouvelle loi, à une petite échelle d'espace ou de temps, afin d'en mesurer l'utilité et les inconvénients »<sup>513</sup>.

Si la pratique de l'expérimentation n'était pas une nouveauté en droit français, elle a cependant été entérinée par la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Ainsi, en application de l'article 37-1 de la Constitution, la loi du 13 août 2004<sup>514</sup> a doté les expérimentations des collectivités territoriales françaises d'une base légale dans huit domaines<sup>515</sup>, érigeant ainsi le droit des collectivités territoriales en véritables champ d'expérimentations législatives.

Pour autant, les conditions de mise en œuvre du droit à expérimentation ont été bordées par l'uniformité, ce qui en a réduit extraordinairement la portée, au point où le premier bilan des expérimentations les qualifie de « décevant »<sup>516</sup> ou de « demi-succès »<sup>517</sup>. En effet, on a pu constater que la loi du 13 août 2004 ne permettait nullement aux collectivités territoriales participant à l'expérience de déroger à quelque norme que ce soit.

---

<sup>512</sup> Crouzatier-Durand (F.), « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative » (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République), R.F.D.C., 2003, p. 676 et s.

<sup>513</sup> André Roux, « Constitution, expérimentation et décentralisation » in Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philip, Paris, Economica, 2005, p. 207.

<sup>514</sup> La loi n° 2004-809 du 13 août 2009 relative aux libertés et responsabilités locales, J.O. n° 190 du 17 août 2004, p. 14545. Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-503 DC, loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

<sup>515</sup> Les huit domaines sont : les interventions économiques (article 1<sup>er</sup>) ; le transfert des aéroports civils (article 28-IV), la gestion des fonds structurels européens (article 44) ; les mesures d'assistance éducative confiées au département par l'autorité judiciaire (article 59) ; la réalisation des équipements sanitaires (article 70) ; la résorption de l'insalubrité (article 74) ; l'organisation des écoles primaires (article 86) ; l'entretien du patrimoine (article 99).

<sup>516</sup> Cf. « Expérimentations : un bilan décevant », dossier consacré par la Gazette des Communes, Départements et Régions, 25 janvier 2010, pp. 24-31.

<sup>517</sup> Michel Verpeaux, « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », AJDA, pp. 1960-1968.

De même, il n'existe pas un seul exemple d'expérimentation à laquelle les collectivités territoriales se soient portées candidates et qui ait donné lieu à transfert définitif de compétences avec généralisation sur l'ensemble du territoire, les termes même de la loi (du 13 août 2004) ayant davantage trait à la réforme institutionnelle qu'à de véritables expérimentations.

En réalité, l'inscription du droit à expérimentation dans la Constitution se présente comme une balise du déclin français d'une certaine conception classique du droit, au profit d'une post-modernité juridique. Les expérimentations législatives et réglementaires étaient avant 2003, amplement pratiquées en droit en français et encadrées par la jurisprudence, au point où certains se sont interrogés sur le bien fondé de leur constitutionnalisation<sup>518</sup>. A cet égard, il serait intéressant de rappeler la construction juridique mise en œuvre tant par le juge constitutionnel que par le Conseil d'Etat à propos du cadre des expérimentations. Par deux décisions, l'une du 28 juillet 1993 portant sur les universités, l'autre du 24 janvier 1994 relative à la loi portant sur la liberté de communication, le juge constitutionnel a eu à encadrer les expériences législatives en les soumettant à des contraintes strictes, notamment l'exigence d'une dérogation par nature temporaire et non immédiatement renouvelable<sup>519</sup>.

Quant au Conseil d'Etat, il avait développé depuis les années 60 une jurisprudence constante sur les expérimentations réglementaires. En substance, cette jurisprudence encadrait également l'autorisation de dérogation par des limites précises de temps et d'espaces et acceptait l'atteinte au principe d'égalité dès lors qu'elle était motivée par un intérêt général, en vue d'une extension progressive du dispositif à l'ensemble du territoire. Et lorsque quittant le cadre des expérimentations nationales à celles locales, c'est-à-dire à l'initiative des collectivités territoriales, on constate que le Conseil d'Etat avait admis, sur le fondement de la clause générale de compétence, un droit à expérimentation sans habilitation législative<sup>520</sup>.

Au total donc, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 n'a fait que consacrer une pratique suffisamment répandue et encadrée. A bien y regarder, la réforme constitutionnelle introduisait deux sortes d'expérimentations, celle de l'article 37-1 (qualifiée d'expérimentation-transfert) : « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental » et celle de l'article 72, alinéa 4

<sup>518</sup> G. Drago, *Le Droit à l'expérimentation*, in *La République décentralisée*, sous la direction de Y. Gaudemet et O. Gohin, Editions Panthéon Assas, 2004, p. 67).

<sup>519</sup> Ibidem.

<sup>520</sup> CE, 29 juin 2001, *Communes de Mons-en-Baroeul*, AJDA, 2002, 42, note Yegouzo, cité in J.-C. Groshens et J. Waline, *A propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003*, in *Mélanges P. Amssek, Bruylant*, 2005, p. 6.

(encore appelée expérimentation-dérogation ou expérimentation-normative) : « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions *essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti*, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon les cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

Certes les expérimentations de l'article 37-1 ne pouvaient être mises en œuvre que par l'Etat central, et celles de l'article 72, alinéa 4 à l'initiative des collectivités territoriales. Mais dans les deux cas, qu'il s'agisse de l'article 72, alinéa 4 ou de l'article 37-1, la réforme consacrait la reconnaissance des collectivités territoriales comme lieux d'intervention, d'initiative voire d'élaboration de la norme. A l'évidence, cette évolution marque un certain abandon de la vision rousseauiste de la loi, émanation de la volonté populaire et par là infaillible, pour une approche plus pragmatique où la recherche de l'efficacité dans des situations sans cesse plus différenciées est l'objectif ultime. Désormais l'intérêt général pouvait être incarné par les collectivités territoriales et plus seulement par l'Etat central.

Précisément, les conditions de mise en œuvre de l'article 72, alinéa 4 ont été définies par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>521</sup> relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. Faut-il rappeler qu'elles étaient le reflet des décisions du Conseil constitutionnel de 1994<sup>522</sup> et 2002<sup>523</sup>, ainsi que de manière similaire pour l'expérimentation réglementaire, des positions du Conseil d'Etat<sup>524</sup>. Les deux juridictions avaient admis des dérogations très encadrées au principe d'égalité, et conclu, dans ce cas, à la compatibilité de l'expérimentation non seulement avec le principe de l'égalité mais également avec celui de souveraineté.

De ce point de vue, on peut dire que la révision de mars 2003 a quelque peu atténué les élans d'une jurisprudence qui tendait nettement en faveur de la dérogation face au principe d'égalité. En ce sens les articles 37-1 et 72, alinéa 4 relatifs à l'expérimentation procèdent à une conciliation entre une tendance jurisprudentielle souple de l'égalité et le retour à une conception rigide de l'unité de la règle.

<sup>521</sup> L., org. n° 2003-704, 1<sup>er</sup> août 2003, JO 2 août 2003, p. 13217.

<sup>522</sup> Cons. const., 21 janvier 1994, précité.

<sup>523</sup> Const. const., 17 janvier 2002, n° 2001-454 DC, collectivité territoriale de Corse, JO 23 janvier 2002, p. 1526.

<sup>524</sup> Cf., Rapport public 1996 ; également CE, sect., 13 oct. 1967, n° 64778, Sieur Peny, Rec. CE 1967, p. 365.

En réalité, le rôle du juge, contraint à aménager des droits expérimentaux avec le principe d'égalité plutôt que de simplement y déroger, souligne le dilemme voire l'impossibilité qu'il ya à maintenir un principe d'égalité non malléable. Ainsi, peut-on façonner un principe de « non discrimination injustifiée<sup>525</sup> » en s'appuyant sur l'obligation de généraliser la règle après l'expérimentation pour pouvoir la maintenir, et de ce fait, dissiper par ailleurs les inquiétudes soulevées par les parlementaires<sup>526</sup>.

## 2. Au Cameroun : l'inscription des intérêts régionaux et locaux dans la Constitution

La Constitution camerounaise consacre la notion d'intérêts régionaux et locaux. Le rapprochement des articles 55, alinéa 2 – « les collectivités [...] jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux » - et 47, alinéa 2 – « les Présidents des exécutifs régionaux peuvent saisir le Conseil constitutionnel lorsque les intérêts de leur région sont en cause » - montre que « les intérêts locaux » élevés au firmament par le constituant camerounais par opposition « aux intérêts nationaux » concernent davantage l'institution régionale que tout autre type de collectivité territoriale. En effet, seul le Président de la région peut agir devant le Conseil constitutionnel à l'effet de protéger des intérêts de la région susceptibles d'être mis en cause par une loi votée ou par un traité dont l'autorisation de ratification a été donnée. En accord avec une partie de la doctrine, cette personnification de la région en la personne de son président participe d'une démarche politique, et le fait que la Constitution ait élevé les conflits d'attributions entre l'Etat et les régions ou entre les régions en conflits justiciables de la compétence du Conseil constitutionnel est un élément important qui interdit d'aborder la région comme une collectivité administrative et simplement gestionnaire, car la notion d'intérêts revêt une connotation plus politique que juridique, plus essentialiste que normative<sup>527</sup>.

En outre, les organes constitutifs de la région ainsi que la composition du Sénat qui en assure la représentation sont également autant d'éléments révélateurs de la politisation du fait régional au Cameroun. C'est en effet au sein de la région que la Constitution promeut l'ancrage de la représentation sociologique locale : le président du conseil doit être une personnalité autochtone de la région ; le conseil régional est composé des représentants de la chefferie traditionnelle élus par leurs pairs et des délégués élus dans les départements qui

<sup>525</sup> Bertrand Faure, Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité. A propos de la décision n° 2004-503 du 12 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales, R.F.D.A., nov-déc. 2004, p.1150.

<sup>526</sup> Ibid.

<sup>527</sup> Alain Didier Olinga, La Constitution de la République du Cameroun, op. cit., p. 269.

constituent la région ; l'ensemble doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région ; enfin, chaque région est représenté 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.

Au demeurant, la constitutionnalisation de la notion d'intérêt régional, ainsi que l'ensemble des éléments qui sous-tendent la naissance des régions au Cameroun dépassent largement celle d'une décentralisation simplement administrative. Toutefois, on ne saurait ignorer l'ambiguïté certaine qui entoure la conception de la région camerounaise, éprise entre une relative velléité d'autonomisation politique et un contrôle étroit du pouvoir central. A s'en tenir au rapport de la commission des lois relatif au projet de Constitution, « la décentralisation prévue ici est une décentralisation administrative qui confère une simple autonomie administrative et financière aux régions et non une autonomie politique, une tutelle bien ordonnancée est nécessaire pour permettre la préservation du lien unitaire »<sup>528</sup>, tandis que d'autres y voit « une décentralisation régionale poussée qui se rapproche, sans s'y confondre, du régionalisme politique »<sup>529</sup>. Hélène-Laure Menthong est plus radicale lorsqu'elle écrit que « L'accession de la région au rang de collectivité territoriale dans le cadre de la décentralisation, en tant qu'échelon intermédiaire nouveau dans l'agencement territorial s'inscrit à la fois dans un processus de déconcentration administrative et de décentralisation politique »<sup>530</sup>.

A l'évidence, l'intérêt régional constitutionnalisé dépasse largement le cadre des notions de compétences ou d'attributions, car ainsi que nous le soulignons plus haut, il les englobe toutes. Elle suscite l'idée d'une action locale (régionale) qui serait dérogoire à l'action nationale commune.

X X  
X

---

<sup>528</sup> Rapport Hilarion Etong, 17, cité par Alain Didier Olinga, op. cit., p. 271.

<sup>529</sup> Bernard Guimdo, « les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun. Contribution à l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées », Revue générale de droit, Québec t. 29 (1996) : 93, cité par A. D. Olinga, op. cit., p. 268.

<sup>530</sup> H. L. Menthong, « La construction des enjeux locaux dans le débat constitutionnel au Cameroun », in Fondation Friedrich Ebert au Cameroun. La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques, Yaoundé, 1996, 180, Mes italiques, cité par A. D. Olinga, ibid.

Il apparaît clairement que les Etats unitaires décentralisés semblent être de plus en plus confrontés à un dilemme, celui de préserver un cadre juridique qui a permis l'affermissement des Etats forts et régulateurs de sociétés en construction, d'une part, et celui de s'arrimer à une gestion moderne des territoires encensés par l'air des libertés. Là, réside probablement l'explication des nombreuses incertitudes perceptibles dans les rapports entre l'Etat moderne et le local.



## Conclusion du Chapitre 2

A l'heure de la postmodernité constitutionnelle, les Etats unitaires décentralisés éprouvent des difficultés à maintenir les sacro-saints principes qui sous-tendent l'héritage d'une conception jacobine de l'Etat. La source unique du pouvoir est mise à l'épreuve par de innovations juridiques, telles que la méthode expérimentale, la reconnaissance constitutionnelle des intérêts locaux, ensemble de logiques qui se situent aux antipodes de l'exercice d'un pouvoir normatif autonome par les collectivités territoriales infra étatique, en tant que critère distinctif de « *la frontière entre l'Etat indivisible et l'Etat divisible* ».

A l'évidence, avec l'expérimentation et la mise au firmament des intérêts locaux présagent des faits qui précèdent le droit voire le contraignent, au point où la loi est souvent adaptée, échantillonnée, segmentée, souvent abrogée et parfois généralisée. L'aura dont se parait la norme abstraite à caractère impersonnelle et à vocation générale et qui ambitionnait de légiférer pour l'éternité laisse progressivement la place au réalisme et au pragmatisme dans des territoires qui servent désormais de champ d'expérimentation de procréation normative<sup>531</sup>.

Dans ces conditions, il semble difficile de continuer à soutenir la thèse selon laquelle, si les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé ne bénéficient pas d'un pouvoir normatif autonome, éventuellement de rang législatif, c'est parce que le caractère unitaire de leur Etat s'y oppose.

---

<sup>531</sup> Simon de Charentenay, « Les implications juridiques de la constitutionnalisation du droit de l'expérimentation », Proposition de communication pour le VIIe Congrès français de droit constitutionnel à Paris, 25-27 septembre 2008, p.16.

## **Conclusion du Titre 1**

Dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé, l'autonomie locale, déclinée en autonomie administrative et/ou financière demeure un cadre théorique de liberté renforcée, mais ambigu, tant au niveau de la conception même de la liberté locale en question, qu'au niveau de sa mise en œuvre.

De fait, une irréductible conception de l'Etat unitaire continue d'éloigner les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé du modèle-type idéal des Etats régionaux ou autonomiques. Il importe donc de s'attarder davantage sur la fonction que devrait remplir le concept d'autonomie locale dans un système de décentralisation territoriale en quête d'adaptation à la postmodernité.

## TITRE 2

### UN MYTHE A VALORISER DANS L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE DU CAMEROUN

Les Lois fondamentales révisées des pays à tradition administrative française mettent en exergue la volonté des Etats d'attribuer aux collectivités territoriales décentralisées une part importante de responsabilités dans la gestion du territoire. A cet effet, les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité juridique et s'administrent librement par des conseils élus ; elles jouissent en outre de l'autonomie administrative et financière pour la gestion de leurs intérêts locaux. Ce processus qui incarne la décentralisation territoriale se manifeste par l'agencement d'un certain nombre de piliers fondamentaux, signes de l'engagement de l'Etat vis-à-vis des collectivités. En ce sens, la répartition des compétences, le transfert des ressources (financières, matérielles et humaines) et la modernisation de l'administration d'Etat s'inscrivent dans cette logique novatrice comme des actes forts du déclenchement et de la maîtrise du processus de la manière d'être contemporaine des Etats unitaires.

Les techniques de dévolution des compétences et des ressources ainsi que la modernisation de l'administration d'Etat s'apprécient diversement selon les pays. Dans certains cas, elles s'inscrivent dans une loi fondamentale, tandis que dans d'autres, elles émanent d'une loi ordinaire, et sont dans tous les cas très souvent dépendantes des textes intermédiaires d'application qui s'intercalent entre la loi et la décision locale.

Quelle que soit la configuration considérée, ces techniques posent une série de problèmes, qui ont comme dénominateur commun celui de la conciliation de l'autonomie locale à la très forte tradition jacobine de l'Etat centralisé. S'agissant de la répartition des compétences et des ressources, on peut, sans être exhaustif, relever deux de ses aspects. Le premier a trait à la délimitation du champ des compétences : les collectivités auront-elles chacune une compétence générale dans leur circonscription ou faut-il limiter cette compétence à des domaines précis ? Agiront-elles seules, de manière exclusive ou alors de façon partagée avec l'Etat ? Le second se rapporte à la mobilisation et au transfert des ressources : où trouver les ressources nécessaires et comment asseoir l'autonomie de ces ressources (financières,

matérielles et humaines) pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer librement leurs attributions ?

Cette batterie de questions, qui tend à concrétiser le principe constitutionnel de l'autonomie locale, appelle une analyse plus profonde de l'articulation des principes de répartition des compétences et des ressources. Cette articulation suppose préalablement, d'une part, une bonne harmonisation au niveau constitutionnel ou législatif des principes de répartition des compétences et de transfert des ressources qui les mettent en œuvre.

S'agissant de la modernisation de l'administration d'Etat, le problème est celui de son adaptation au nouveau contexte de gestion décentralisée du territoire. Cela suppose une forte déconcentration des services centraux de l'Etat, qui tienne compte du rôle prépondérant de coordination de l'action publique nationale assignée au représentant de l'Etat dans sa circonscription locale.

A travers l'exemple du Cameroun, nous montrerons qu'il est possible de valoriser le principe constitutionnel de l'autonomie locale, si l'harmonisation des principes de répartition des compétences et des ressources (chapitre 1) est relayée par un processus de modernisation de l'administration d'Etat, en vue de l'adaptation de ses services civils à la décentralisation territoriale (chapitre 2).

Chapitre 1 – Harmoniser la trilogie Compétences-Finances-Hommes

Chapitre 2 – *Moderniser l'Administration d'Etat.*

## CHAPITRE 1

### HARMONISER LA TRILOGIE « COMPETENCES - FINANCES - HOMMES »

La constitutionnalisation de l'autonomie locale nécessite préalablement un examen minutieux des principes de mise en œuvre de chacune des composantes de la trilogie « compétences – finances - hommes ». Ces principes entretiennent entre eux une relation très étroite d'interdépendance et l'inadaptation des uns par rapport aux autres pourrait complètement dénaturer le sens de l'autonomie locale. En effet, le transfert de compétences et de ressources implique d'abord l'existence même desdites compétences dans le portefeuille de l'Etat<sup>532</sup> ; Il implique ensuite leur transfert et celui de leurs ressources (financières, matérielles et humaines) au niveau local. Inversement, le transfert du package des ressources ne se justifie que parce qu'il existe des compétences locales. Il importe donc d'étudier successivement les principes gouvernant des transferts selon que l'on est en présence des compétences (Section 1), des finances (Section 2) ou des Hommes (Section 3).

Section 1- Les Compétences

Section 2- Les Finances

Section 3- Les Hommes

---

<sup>532</sup> L'Etat ne devrait céder que ce qu'il a, ce qui exclut en principe le transfert de compétences nouvelles jamais exercées par l'Etat et donc non évaluées financièrement.

## SECTION 1

### LES COMPETENCES

Comment opérationnaliser les premiers transferts de compétences prévues par les lois de décentralisation de 2004 dans le strict respect des principes d'autonomie et de libre administration des collectivités territoriales ? Telle est la principale question à laquelle doivent répondre les organes de suivi et de mise en œuvre de la décentralisation dans le contexte camerounais. En gardant à l'esprit que la compréhension des principes de base énoncés par le législateur pour encadrer le domaine des transferts de compétences et de ressources s'est avérée parfois contraire au principe d'autonomie locale, au point de justifier des clarifications préalables d'ensemble (§1), nous proposons d'explorer les pistes d'une meilleure structuration des organes bénéficiaires des compétences à exercer, d'une part (§2), et d'opter pour le choix d'une gamme de compétences-pilotes à transférer suivant un calendrier bien précis, d'autre part (§3).

#### **§1. La nécessaire clarification des principes gouvernants**

Contrairement à la législation antérieure<sup>533</sup>, la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 énumère les matières susceptibles d'être transférées par le législateur aux collectivités territoriales à savoir « le développement économique, social, sanitaire, éducatif ; culturel et sportif »<sup>534</sup>. Pour sa part, la loi n° 2004/017 d'orientation de la décentralisation (LOD) aménage dans une disposition commune le transfert et la répartition des compétences autour des principes de subsidiarité (A), de progressivité (B) et de complémentarité (C). En effet, l'article 9 alinéa 2 de LOD dispose clairement que « le transfert et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales obéissent aux principes de subsidiarité, de progressivité et de complémentarité ». Aucun de ces principes n'est cependant défini par la LOD et leur application est de surcroît conditionnée par l'élaboration des normes inférieures. Un essai de définition s'impose donc à tous ces principes.

---

<sup>533</sup> La loi communale du 05 décembre 1974 était inscrite dans la logique de « clause générale de compétence ». Son article 1<sup>er</sup> dispose que « le conseil municipal délibère sur les affaires de la commune ».

<sup>534</sup> Cf. art. 56, Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 du Cameroun. Seraient ainsi inconstitutionnelles toutes les autres matières qui ne relèveraient pas de celles expressément citées.

## A. La subsidiarité

Il est possible d'accorder deux sens au terme « subsidiarité ». Le premier aurait trait à ce qui a un caractère « second », tandis que le deuxième s'apparenterait à la racine « subside ». Rapporté à la répartition des compétences, la subsidiarité signifierait alors que l'exercice de certaines compétences peu être transféré à la collectivité seconde, à charge pour le transférant d'accorder des « subsides » à cette dernière. Si cette approche n'est pas celle des plus communément adoptée dans la doctrine, elle trouve cependant un écho favorable dans la Charte européenne de l'autonomie locale, qui fournit le premier exemple de définition de la subsidiarité dans un texte à portée internationale. En effet, l'article 4-3 dispose que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence aux autorités les plus proches du citoyen. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de tâche et des exigences d'efficacité et d'autonomie »<sup>535</sup>.

Ainsi donc, le principe de subsidiarité est une sorte d'exigence de recherche de l'efficacité dans l'action publique. Il invite les Etats à construire les actions visant à la satisfaction des besoins collectifs vers le niveau le plus proche du citoyen et à s'interroger sur l'opportunité de recourir au centre pour l'exercice de telles actions.

L'application du principe de subsidiarité constitue un grand pas vers la matérialisation de l'autonomie locale, en ce que les collectivités territoriales se voient confier une part importante des affaires publiques. Toutefois, des obstacles peuvent encore parsemer ce chemin, lorsque, comme c'est le cas au Cameroun, la dévolution des compétences aux régions et aux communes est cadrée non pas par « blocs de compétences » mais par des domaines d'activités identiques : « les matières nécessaires au développement économique, sanitaire, social, éducatif, sportif et culturel ». Il en découle, que la matrice des compétences tirée des lois de décentralisation du 22 juillet 2004 présente une lisibilité obscurcie par d'inévitables conflits de compétences entre, d'une part, l'Etat et les régions, et d'autre part, les collectivités territoriales entre elles. Dans ces conditions, il s'avère nécessaire d'encourager la juridictionnalisation<sup>536</sup> du principe de subsidiarité, si l'on veut rester conforme à l'esprit de

---

<sup>535</sup> Cf. Charte précitée. L'article 3B du traité de Maastricht instituant la Communauté européenne envisage la subsidiarité beaucoup plus de l'aval vers l'amont, c'est-à-dire des collectivités locales vers l'Etat, et, non de la Communauté européenne vers ses Etats membres. Lire à ce sujet, Philippe De Bruycker, « Les garanties européennes de l'autonomie territoriale » in Etat, Régions et Droits locaux, Publications de l'IDL, Economica, p. 151.

<sup>536</sup> Dans un contexte non moins similaire, la CJCE avait confirmé la justiciabilité du principe de subsidiarité dans un arrêt du 12 novembre 1996. Voir en ce sens, CJCE, 12 nov. 1996, Royaume Uni c/Conseil.

l'autonomie proclamée. Ainsi, l'exceptionnelle brèche ouverte par l'article 47 de la Constitution du Cameroun à propos de la saisine du Conseil constitutionnel par les Présidents des exécutifs régionaux, (un tiers des députés ou un tiers des sénateurs) lorsque les intérêts de leur région sont en cause, devrait être exploitée à bon escient. De manière analogue, les juridictions administratives emboîteraient le pas à la haute instance sur des questions hyponymes à l'échelon communal.

En tout état de cause, l'idée d'une forte juridictionnalisation du principe de subsidiarité apparaît comme un enjeu important du processus des transferts de compétences. Pour autant, dans ce domaine comme dans celui du transfert des ressources, la prudence reste de mise, d'où le recours au principe de progressivité.

## **B. La progressivité**

Le principe de la progressivité n'a de sens, que celui de la mise en place de certains organes, ainsi que celui du transfert des compétences. Ce principe n'est pas une nouveauté dans les pratiques institutionnelles de nombreux pays. Il appelle, en principe, l'intégration d'un lieu temporel, soit dans la mise en place de nouveaux organes, soit dans les procédures de transfert de compétences.

De fait, la progressivité ne s'oppose pas en soi à l'autonomie locale. Elle postule avant tout que l'Etat adopte un chronogramme de transferts qui tienne compte du préalable des ressources d'accompagnement nécessaires pour l'accomplissement des compétences. Mais il va sans dire qu'une telle approche induit nécessairement le contrôle par l'Etat du rythme des transferts ; ce qui pose la problématique des modalités de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Au Cameroun, la dévolution des transferts de compétences sera réalisée par des organes de suivi<sup>537</sup> créés par le constituant de 1996 : le Conseil National de la Décentralisation et le Comité Interministériel des Services locaux. Si la création de tels organes est opportune dans la mesure où ils seront chargés de préparer et de valider les transferts de compétences, il est à craindre que le résultat de leurs travaux ne débouche sur une volonté unilatérale de l'Etat, soit

---

<sup>537</sup> Ces organes ne sont pas encore opérationnels. On peut dire que leur mise en place, par le décret présidentiel fixant leur organisation et fonctionnement, obéit elle-même au principe de progressivité conformément à l'article 6è de la loi constitutionnelle camerounaise du 18 janvier 1996 relatif aux organes nouvellement créés.



de paralyser les transferts, soit encore de se débarrasser des compétences non adaptées aux potentialités de chaque collectivité.

Au total, la politique des transferts reste très délicate. Elle impose une méthodologie consensuelle de tous les acteurs<sup>538</sup> concernés par des compétences transférables, selon un rythme bien défini. De ce point de vue, le schéma directeur des transferts devrait être la résultante d'une large concertation initiée par les organes de suivi et validée de la même manière à la suite d'une évaluation qualitative et quantitative des missions que l'on voudrait assigner aux différents niveaux de gouvernance. Cette approche appelle concomitamment la définition du rythme de transfert, au risque de voir la progressivité se dénaturer en un « abus de progressivité »<sup>539</sup>, qui rendrait obsolète les lois de décentralisation. Dans ce sillage, on relèvera que le rapport sur l'« Etat des lieux de la décentralisation en Afrique »<sup>540</sup> mentionne, que plusieurs pays africains n'ont pas toujours rendu effectif les transferts de compétences, parfois plus de dix ans après les lois de décentralisation. Dans quelques cas rares, où ces transferts ont fait l'objet des textes d'application (Sénégal, Mali), leur mise en œuvre et leur champ d'action demeurent tellement vagues, qu'ils conduisent à des confusions génératrices du prolongement sans cesse de l'utilisation du principe de progressivité par les Etats. L'Etat français, bien non exempt de quelques observations, notamment sur la qualité de certaines catégories de transferts, avait adopté une date butoir pour l'ensemble de ses transferts, et ceci dans le cadre d'une loi organique.

Quoi qu'il en soit, les transferts de compétences s'accommodent mal de l'exercice exclusif desdites compétences par les collectivités territoriales dans un Etat unitaire décentralisé. La complémentarité entre l'Etat et les collectivités territoriales s'affirme très souvent comme un élément différentiel de l'Etat unitaire décentralisé par rapport à l'Etat fédéral ou à l'Etat à collectivités autonomes.

---

<sup>538</sup> Il s'agit de tous les départements ministériels en cause, des collectivités territoriales à travers leurs associations représentatives et de la société civile.

<sup>539</sup> Voir en ce sens, A.D. Olinga, « La régionalisation camerounaise en chantier : « acquis constitutionnels et perspectives législatives », in *Juridis Périodique* n° 55, p. 92 ; également Fred Ebongue Makolle, « Regards sur les lois du 22 juillet 2004 », *Administration et Citoyenneté* n°1, Bulletin d'analyse et de débats des anciens élèves camerounais de l'ENA de France, Publication du SCAC-Cameroun, pp. 4-7.

<sup>540</sup> Le rapport sur l'Etat de la décentralisation en Afrique s'appuie sur un ensemble de rapports thématiques élaborés par le Partenariat pour le développement Municipal (PDM). Il a été préparé et validé par les directeurs africains en charge de la mise en œuvre des politiques de développement local dans leurs Etats respectifs au cours des travaux préparatoires des 23 et 24 avril 2003 à Cotonou (Bénin) et des 17 et 18 septembre 2005 à Yaoundé (Cameroun), le tout en prélude à la 2<sup>ème</sup> Session Ministérielle de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL). Notons enfin, que la CADDEL, qui réunit les ministres africains en charge de la décentralisation et du développement local à l'exception du Maroc, est une initiative de l'Union Africaine, et se propose à court terme d'être l'un des organes spécialisés de cette organisation internationale.

### **C. La complémentarité**

Le principe de complémentarité a trait aux rapports mutuels que doivent entretenir l'Etat et les collectivités territoriales, d'une part, et les collectivités territoriales entre elles, d'autre part. C'est un principe de « bon ordre », qui commande une démarche volontaire et concertée des politiques publiques. L'idée de base est celle de la définition et de la réalisation d'une œuvre commune dans le but de satisfaire un intérêt collectif.

La réalisation de l'œuvre commune revêt ici, deux aspects : d'abord celui de la formulation en commun des actions à réaliser, ensuite celui d'une « substitution positive », c'est-à-dire de la finalisation de l'œuvre par l'une quelconque des parties, en cas de défaillance de l'autre, de sorte que l'action sera toujours réalisée sans que ses bénéficiaires ne constatent un manquement au niveau de la gouvernance locale ou de l'Etat.

L'opérationnalité du principe de complémentarité doit donc s'appréhender sous l'angle d'une forte coopération verticale et horizontale, et se traduire par la contractualisation des politiques publiques. A ce sujet, les lois camerounaises de décentralisation du 22 juillet 2004 envisagent le partenariat avec l'Etat, d'une part, et le développement de l'intercommunalité entre les collectivités territoriales, d'autre part.

Le partenariat n'est pas circonscrit à un domaine spécifique, ce qui laisse une marge d'appréciation assez large pour les actions qui pourraient relever de ce domaine. En effet, l'article 18 de la LOD mentionne que « les collectivités territoriales décentralisées peuvent en tant que de besoin, s'associer sous forme contractuelle pour la réalisation d'objectifs ou de projets d'utilité publique avec l'Etat ; avec une ou plusieurs personne(s) morale(s) de droit public créée(s) sous l'autorité ou moyennant la participation de l'Etat ; avec un ou plusieurs organismes(s) de la société civile ».

Quant au développement de l'intercommunalité, l'article 16 de la loi précitée en pose les fondements. Il dispose que « les collectivités territoriales peuvent librement entretenir entre elles des relations fonctionnelles et de coopération conformément à la législation et à la réglementation en vigueur ». A ce titre, les collectivités territoriales peuvent se regrouper pour l'exercice de compétences d'intérêt commun, en créant des organismes publics de coopération par voie conventionnelle ». L'article 133 de la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes est plus précis, dans la mesure où, il propose aux communes

d'un même département ou d'une même région, après délibérations concordantes acquises à la majorité d'au moins deux tiers (2/3) de chaque conseil municipal, de se regrouper en syndicat en vue de réaliser des opérations intercommunales. Ce syndicat serait créé par une convention signée des maires des communes concernées, laquelle fixerait ses propres modalités de fonctionnement et de gestion conformément à la loi. La loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions, dans ses articles 83 et 84, règle de manière presque similaire la question de la coopération et de la solidarité interrégionale entre les régions camerounaises ou entre ces dernières et des régions étrangères<sup>541</sup>.

Ainsi donc, au regard des missions assignées aux collectivités territoriales dans le domaine du développement local et de la pertinence des compétences qui leur sont reconnus par le constituant camerounais, la complémentarité, en vue de la réalisation d'objectifs communs, devrait davantage s'inscrire dans une large logique d'entente cordiale et de contractualisation cohérente avec l'autonomie locale.

## **§2. La nécessité de disposer des structures organisationnelles et des capacités humaines adaptées aux compétences transférées**

Le « Guide du Maire et du Conseiller municipal »<sup>542</sup>, met en exergue la performance des services communaux comme une exigence fortement tributaire de l'organisation des services et des personnes qui les composent. De fait, une bonne organisation des services devrait donc s'appuyer sur la maîtrise des missions et compétences de la commune, et sur la connaissance de l'ensemble des personnels, de leurs profils et compétences. Aussi, l'absence de formalisation des modes d'organisation, tout comme des modes d'organisation mal ou pas définis peuvent donc constituer un obstacle à la performance.

Au Cameroun, aucun texte ne rend obligatoire l'élaboration d'un organigramme, le constat est que bon nombre de communes ne disposent pas d'organigrammes formalisés. De même, les modes de fonctionnement pâtissent encore d'une grave absence de formalisation. Ainsi, il n'existe quasiment pas de Plan d'Organisation et des Effectifs (POE), ni même des effectifs

---

<sup>541</sup> A ce titre, les régions peuvent adhérer à des organisations internationales de régions jumelées, ou à d'autres organisations internationales de régions. Mais en raison de la connexité que peut revêtir la coopération interrégionale avec les questions de souveraineté de l'Etat, la convention y relative doit être soumise par le représentant de l'Etat à l'approbation préalable du ministre chargé des collectivités territoriales.

<sup>542</sup> Ouvrage réalisé par Landry Ngonon Tsimi et Nathalie Ephritikhine pour le compte du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, Février 2007, p. 61-62.

cibles par services, ni des fiches de poste rappelant les attributions de chaque agent et ses relations avec les autres agents.

Or, les missions des communes se sont considérablement accrues depuis la promulgation des lois de décentralisation de juillet 2004, même si elles étaient déjà très importantes avant même la révision constitutionnelle de 1996. En effet, la loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 définissait la commune comme une école de démocratie et une unité de développement à la base. Ainsi, la commune avait vocation à entreprendre tout ce qui lui paraissait utile au développement local. Elle pouvait réaliser sur son territoire tout ce qui lui paraissait utile au développement et à l'épanouissement des populations locales. L'État ne semblait pas vouloir imposer un domaine circonscrit à l'action de la commune.

Les lois de décentralisation de 2004 ont eu le mérite d'apporter une clarification et une plus grande rationalité dans les missions des communes. Sans restreindre leurs compétences antérieures, la loi n° 2004/018 fixant les règles applicables aux communes, énumère une gamme de compétences transférées<sup>543</sup>. Elles concernent les domaines économiques, social, éducatif, sanitaire, culturel, sportif, ainsi que la promotion des langues nationales. Les nouveaux champs de compétence des communes sont ainsi clairement circonscrits, même si certaines attributions sont concurremment exercées par l'État ou la région, sans indication du seuil d'incompétence de la commune. Il importe donc de proposer des structures organisationnelles appropriées, ainsi que des capacités humaines<sup>544</sup> adaptées pour pouvoir en assurer une gestion efficace.

S'agissant de l'organisation des services communaux, on constate que chaque collectivité s'est structurée à sa manière, les structures changeant souvent avec les équipes dirigeantes. Toutefois, l'on trouve généralement, dans la plupart des communes, une distinction entre les services administratifs, les services techniques et les affaires sociales et culturelles (parfois intégrées dans les services administratifs). Dans les collectivités les plus grandes, l'organisation est naturellement plus complexe. Sur cette base, une étude menée en 2007<sup>545</sup> a dégagé des critères permettant de classer les communes en cinq catégories. A chaque catégorie de commune correspond un référentiel des métiers, ainsi qu'un organigramme

---

<sup>543</sup> Cf., les articles 15 à 22.

<sup>544</sup> Cette question est traitée plus loin, à la section 3 de ce chapitre.

<sup>545</sup> Cf., Etude portant sur l'évaluation des besoins en personnels des collectivités territoriales décentralisées en vue de l'élaboration d'un tableau-type des emplois communaux, Rapport final, mai 2008, pp. 52 à 114. Compte tenu de leur diversité, les collectivités ont été classées en 5 catégories, en fonction de leur nature d'une part, et du chiffre de leur population ou du montant du compte administratif pris sur période de 3 ans.

calqué sur les domaines de compétences transférées. Cet ensemble formé d'organigrammes et de référentiels des métiers devraient, à notre sens, constituer le guide du fonctionnement des collectivités territoriales.

Le référentiel des métiers et les organigrammes-types fournissent aux élus locaux des éléments de repère pour conduire la réflexion préalable à leur décision quant à la configuration minimale à adopter, à court terme, en termes d'organigramme puis de programme de recrutement à opérer pour faire fonctionner leurs services communaux.

La difficulté de l'exercice réside dans l'anticipation, eu égard au nécessaire croisement de plusieurs critères sur certains métiers, en particuliers le recours aux N.T.I.C pour l'exercice de nombreuses tâches ou encore la qualité de la réponse aux attentes des usagers mais aussi la charge de travail effective qui peut incomber à un agent sur tel ou tel profil de poste. C'est en quelque sorte une équation à plusieurs inconnues à laquelle sont confrontées les collectivités territoriales en matière de gestion des ressources humaines.

Globalement, on peut considérer que les élus sont face à un défi, si l'on se place en termes de gestion stratégique des emplois communaux. D'où l'importance de ne pas élucider, dans la réflexion, l'opportunité donnée aux collectivités territoriales de pouvoir mutualiser des moyens (dont les Ressources Humaines) pour répondre à des besoins identiques à l'échelle territoriale, non plus d'une commune mais de plusieurs communes contigües.

Le référentiel des métiers, véritable répertoire descriptif et nomenclature des métiers d'une collectivité territoriale doit pouvoir être affiché, non seulement comme un outil d'information et de communication et d'aide à la prise de décision pour un recrutement, mais aussi comme une base d'orientation des choix de services des R.H en matière de politique de formation (formation qualifiante à travers le CEFAM, formation par alternance pour les cadres de direction) et au-delà de chaque commune, d'outil pour organiser les mobilités professionnelles (possibilités de déroulement de carrière qui rende attractive les fonctions d'agents d'une collectivité territoriale).

D'aucun peuvent présenter ce référentiel comme un support de gestion prévisionnelle des emplois, mais son usage doit et surtout être considéré, à court terme, comme une base pour optimiser les ressources humaines dans leur ensemble. Les métiers sont une chose, leurs statuts en fonction des filières en sont une autre, le mode d'accès à chaque profession

également, tout comme le cadre d'emploi. Ainsi, la logique statutaire ne pourra être considéré comme le facteur primordial par rapport au recrutement, mais plutôt une logique de poste et de compétence ; de même, la qualité des diverses formations offertes aux agents (qualifiante et continue) serait le premier gage d'une administration locale performante ; enfin, le second gage de performance se trouverait dans un cadre (via le statut des agents des collectivités territoriales) pour permettre une gestion consolidée, à l'échelon national, de la carrière de ces personnels des collectivités territoriales décentralisées. Autant d'éléments qui paraissent important à faire partager avec les élus locaux dans le cadre d'une vulgarisation des textes instituant les organigrammes et les tableaux-type d'emplois communaux<sup>546</sup>.

### **§3. Déterminer des compétences-pilotes à transférer et adopter un rythme de transferts**

Le grand défi actuel des pouvoirs publics camerounais est de rendre effectif les premiers transferts sur un ensemble de compétences listées par les lois de décentralisation de 2004. Le Comité Interministériel des Services Locaux (CISL) commis à l'expertise de cette tâche se heurte à la résistance de la plupart des départements ministériels. A notre sens, la détermination d'un certain nombre de compétences-pilotes (A) et la clarification du niveau de leur exercice, notamment entre la communauté urbaine et les communes d'arrondissement qui la compose, devrait conduire à rationaliser les transferts selon un calendrier assez précis (B).

#### **A. Déterminer une gamme de compétences-pilotes et planifier un rythme des transferts**

Le choix des compétences-pilotes devant servir de première vague de mise en œuvre effective doit être complété par une meilleure planification d'opérationnalisation des autres compétences déjà financièrement évaluées et en attente d'être transférées.

##### **1. Pour un choix de compétences-pilotes**

Au risque de faire exploser les collectivités territoriales, il serait périlleux de transférer d'un seul coup toutes les compétences énumérées dans les lois de décentralisation de 2004. L'idée serait donc de mettre en synergie les capacités des collectivités territoriales à exercer certaines compétences, les planifications sectorielles verticales des ministères concernés par les transferts, et de dégager une gamme concertée de compétences pouvant faire l'objet d'un transfert de ressources tant financières, que matérielles et humaines.

---

<sup>546</sup> C'est dans ce sens que le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation a publié l'arrêté n° 136/MINATD/DCTD du 24 août 2009 rendant exécutoire les organigrammes et les tableaux-types des emplois communaux.

L'étude portant sur l'évaluation des besoins en personnels des collectivités territoriales a, par ailleurs, relevé qu'il existe autant d'opinions que de maires consultés à propos du choix des compétences-pilotes à transférer. L'on remarque cependant qu'un certain nombre de compétences ont régulièrement été citées, notamment celles relevant de la santé, de l'éducation, de l'énergie et l'eau.

Dans ce sillage, on peut penser que les vœux des maires ont eu une influence certaine sur les travaux du Comité Interministériel des Services Locaux, dans la mesure où les compétences retenues dans le cadre des premiers transferts projetés en janvier 2010 s'articulent autour de neuf domaines que sont l'éducation de base, la santé, les travaux publics, la culture, l'énergie et l'eau, l'agriculture, la formation professionnelle et l'emploi, la pêche et l'élevage, et enfin les affaires sociales. On regrettera cependant que la méthode utilisée lors de ces travaux, et qui consistait à laisser un libre choix d'appréciation aux départements ministériels concernés, n'ait pas donné la pleine mesure des résultats attendus. En effet, les fortes réticences observées par certains ont débouché sur des transferts partiels de compétences et de moyens financiers qui remettent en cause l'autonomie communale.

En outre, on observe qu'une clarification s'avère nécessaire quant à la détermination du meilleur niveau d'exercice des compétences-pilotes à transférer, en ce sens que dans le contexte camerounais, les lois de décentralisation aménagent la coexistence sur un même territoire de deux variantes de communes, la communauté urbaine et la commune d'arrondissement, dont le contenu des missions respectives ne semble pas évident au regard des lois de décentralisation du 22 juillet 2004.

## **2. Pour une planification du rythme des transferts effectifs**

La planification ici, rappelle simplement l'idée que la première vague des transferts ne saurait être considérée comme la fin du processus, mais davantage comme une étape expérimentale dont les premières leçons devraient permettre, soit de mieux évaluer le coût des charges à transférer, soit encore de s'accorder sur l'opportunité de la charge à transférer. Partant, cet exercice évitera à terme les nombreux transferts partiels de compétences que l'on a pu constater dans le cadre de l'opération des premiers transferts effectifs programmés pour l'année 2010.

En outre, les organes de suivi de la décentralisation disposeraient d'une meilleure lisibilité de l'ensemble des projets de transferts, éléments indispensables à la prise de décision et à la planification souhaitée.

### **B. La clarification du niveau d'exercice des compétences à transférer dans les agglomérations urbaines**

Le passage à l'exercice effectif des compétences transférées par l'Etat aux communes pose le problème de la clarification du niveau d'exercice des compétences dans les agglomérations urbaines. Dans ces dernières, une loi de 1987 avait créé un régime dérogatoire au droit commun communal en instituant des communautés urbaines dans les deux plus grandes villes de Douala et de Yaoundé. Ce régime s'est intensifié à la suite des lois de décentralisation du 22 juillet 2004 par la création de douze autres communautés urbaines dans les agglomérations de Bafoussam, Bamenda, Bertoua, Ebolowa, Edéa, Garoua, Kribi, Limbé, Maroua, Ngaoundéré et Nkongsamba.

Rappelons que les communautés urbaines, organes composés d'un délégué de gouvernement et d'adjoints nommés par le Président de la République, sont créées dans les agglomérations disposant d'au moins deux communes d'arrondissement. En termes de fonctionnement, tant de l'exécutif que de l'organe délibérant, le principe posé par la loi 2004/018 fixant les règles applicables aux communes en son article 129 est que « les dispositions de la présente loi relatives aux communes sont applicables *mutatis mutandis* aux communautés urbaines et aux *communes d'arrondissements* ».

L'expression « *mutatis mutandis* »<sup>547</sup> - entendue ici au sens de « en changeant ce qui doit être changé » - est cependant très loin de refléter les écarts qui existent dans les dispositions applicables aux communes d'une part, aux communautés urbaines et aux communes d'arrondissement d'autre part.

Ainsi par exemple, dans le domaine des transferts de compétences et de ressources, l'article 2, alinéa 1 de la loi 2004/017 d'orientation de la décentralisation dispose que « la décentralisation consiste en un transfert par l'Etat, aux collectivités territoriales décentralisées

---

<sup>547</sup> Le législateur utilise plusieurs fois cette expression, notamment à l'article 111 « la communauté urbaine fonctionne **mutatis mutandis**, suivant les règles applicables à la commune ... » et à l'article 120 « les dispositions de la loi d'orientation de la décentralisation ainsi que celles de la présente loi sont applicables, **mutatis mutandis**, à la commune d'arrondissement », au risque de créer certaines imprécisions et des difficultés d'interprétation.



(...) des compétences particulières et de moyens financiers appropriés ». Le même texte précise cependant que les collectivités territoriales décentralisées sont les régions et les communes. C'est dans la loi 2004/018 fixant les règles applicables aux communes, en ses articles 15 à 22 que l'on retrouve les compétences transférées de l'Etat aux communes ; et l'article 110 de la même loi définit, sans référence à des domaines spécifiques, 21 domaines de compétences transférées aux communautés urbaines. Aucune disposition législative ne fait allusion aux compétences transférées aux communes d'arrondissement ; leurs compétences sont déduites par assimilation à celles de la commune suivant la formule « mutatis mutandis ». Autrement dit, comme pour les communautés urbaines, elles s'étendent à tous les domaines touchant au développement économique, développement sanitaire et social, développement éducatif, sportif et culturel tel que prévu par les articles 15 à 22 de la loi 2004/017 d'orientation de la décentralisation. Il en résulte une coïncidence de compétences<sup>548</sup> que le législateur semble vouloir distinguer par la notion, elle même floue, « d'intérêt communautaire » et/ou « d'intérêt communal » selon les cas.

Ces ambiguïtés s'accroissent avec la lecture de l'article 124 de la loi 2004/018 qui dispose que « la création d'une communauté urbaine emporte le transfert de compétences et de ressources à ladite communauté urbaine par les communes d'arrondissement »<sup>549</sup>.

De fait, la cohabitation dans un même espace géographique de deux types de communes - communautés urbaines et communes d'arrondissement - susceptibles d'exercer les mêmes compétences est source de nombreux conflits.

Si selon le discours politique, l'action de la communauté urbaine devrait s'inscrire dans le cadre des grands projets structurants, et celle de la commune d'arrondissement sur des missions locales, cette philosophie n'est cependant pas de nature à régler les conflits latents de répartition de compétences et de ressources dans les agglomérations urbaines. L'usage de la notion de subsidiarité pourrait peut être mieux s'appliquer sous toute réserve dans ce contexte.

---

<sup>548</sup> Voir à ce sujet, le tableau comparatif des compétences transférées aux communes et aux communautés urbaines, annexé au Tome 2 de la présente thèse.

<sup>549</sup> Les dispositions des articles 15 à 22 et celles de l'article 110 apparaissent contradictoires avec celles de l'article 124 ci-dessus cité. En effet, l'article 124 ne pose aucune limite au transfert de compétences et même de ressources, tandis que les articles 15 à 22 et l'article 110 montrent que, ce ne sont pas toutes les compétences qui transférées des communes d'arrondissement aux communautés urbaines.

## SECTION 2

### LES FINANCES

L'argent est le « nerf de la guerre », a-t-on coutume de dire, car l'argent, c'est-à-dire les ressources financières, manque toujours et n'est jamais suffisant. Et ce ne sont pas les collectivités territoriales, actrices principales des évolutions ou réformes financières d'envergure que connaissent les Etats contemporains qui rameraient à contre courant de cette idée. Généralement, le transfert de compétences entraîne un certains nombre de droits et d'obligations tant pour les collectivités chargées de les réaliser que pour l'Etat. Comme dans une communauté de vie, il s'établit entre l'Etat et les collectivités territoriales une relation financière, dont la bonne exécution dépend de la garantie prescrite par le législateur. Aussi, dans un contexte d'autonomie financière constitutionnelle proclamée, la question simple à se poser est celle de savoir comment le législateur garanti t-il l'exercice par les collectivités territoriales des compétences étatiques transférées ? L'étude du financement des transferts de compétences (§1), d'apparence assez protectrice des principes qui garantissent l'autonomie financière, montre cependant des vices cachés, révélateurs d'une résistance certaine à l'autonomie locale, notamment dans ses aspects fiscal et financier (§2).

#### **§1. Le financement des transferts de compétences**

Comme dans la plupart des Etats contemporains, les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux à la fois. Au Cameroun, le système en vigueur repose sur le choix du double financement, c'est-à-dire par les concours de l'Etat, d'une part (A) et par la fiscalité, d'autre part (B).

#### **A. Le financement par concours de l'Etat : la Dotation Générale de la Décentralisation**

Aux termes de l'article 23, alinéa 1 de la loi n° 2004/017, « il est institué une dotation Générale de la Décentralisation (DGD) destinée au financement partiel de la décentralisation ». Les modalités d'évaluation et de répartition de la DGD ont été fixées par un décret présidentiel<sup>550</sup>. En substance, ce texte de portée réglementaire précise les composantes de la DGD, à savoir la dotation générale de fonctionnement (1) et de la dotation

---

<sup>550</sup> Voir le décret n° 2009/248 du 5 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la Dotation Générale de Décentralisation. Pour 2010, le montant de la DGD est de Fcfa neuf milliards six cent quatre vingt quatorze millions (9.694.000.000), dont Fcfa 5 milliards en fonctionnement et Fcfa quatre milliards 694 millions en investissement.

générale d'investissement (2), ainsi que ses modalités d'évaluation et de mise à disposition des ressources (3).

### **1. La dotation générale de fonctionnement**

L'article 11, alinéa 1 du décret précité dispose que « la dotation générale de fonctionnement est destinée en priorité :

- à certaines dépenses obligatoires des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements, notamment les traitements des personnels et des élus ;
- au financement partiel des charges de fonctionnement résultant de l'exercice des compétences transférées par l'Etat.

L'alinéa 2 poursuit, qu'elle finance en outre :

- le fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat qui apportent leur concours ou leur appui aux collectivités territoriales décentralisées dans l'accomplissement de leurs missions ;
- le fonctionnement du Conseil National de la Décentralisation, du Comité Interministériel des Services Locaux ainsi que de tout autre organe chargé du suivi, de la coordination ou de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation.

Enfin, l'alinéa 3 complète le dispositif en posant qu'une part de la dotation générale de fonctionnement est également destinée au financement des dépenses de fonctionnement spéciales ou d'urgence en faveur de certaines collectivités territoriales décentralisées, notamment lorsque :

- l'insuffisance de leurs ressources financières est de nature à compromettre la réalisation ou l'exécution de leurs missions de services public ;
- le niveau d'endettement ne permet pas un exercice normal de leurs compétences ;
- des dépenses exceptionnelles d'urgence sont nécessaires à la suite d'un sinistre ou d'une catastrophe ;
- leur enclavement ou leur situation frontalière requiert une aide spéciale.

### **2. La dotation générale d'investissement**

La dotation générale d'investissement est régie par l'article 13 du décret précité. Aux termes de l'alinéa 1 de cet article, elle est destinée en priorité :

- aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements, notamment les dépenses d'équipement, de fourniture des services de

base aux populations, de développement, d'aménagement et de lutte contre la pauvreté ;

- au financement partiel des dépenses d'investissement résultant de l'exercice des compétences transférées par l'Etat.

L'alinéa 2 poursuit qu'elle finance en outre :

- les besoins d'investissement des services déconcentrés de l'Etat qui apportent leur concours ou leur appui aux collectivités territoriales décentralisées dans l'accomplissement de leurs missions ;
- la conduite des travaux préparatoires aux transferts de compétences et de ressources ainsi que les études et autres réformes d'accompagnement du processus de décentralisation.

### **3. Les modalités d'évaluation annuelle de la DGD et de mise à disposition de ses ressources**

S'agissant de l'évaluation annuelle, le Comité Interministériel des Services Locaux est l'organe de suivi chargé de l'évaluation<sup>551</sup> annuelle des charges financières de fonctionnement et d'investissement résultant des transferts de compétences aux collectivités territoriales décentralisées.

En vue de procéder à l'évaluation annuelle des charges, le Ministre<sup>552</sup> chargé des collectivités territoriales décentralisées s'appuie sur les rapports des commissions de planification locale et régionales, les données socio-économiques et budgétaires des collectivités territoriales décentralisées ainsi que les objectifs et impératifs du cadrage budgétaire de l'Etat pour établir l'estimation des besoins de chaque composante de la DGD et de chaque bénéficiaire.

S'agissant des modalités de mise à disposition des fonds, les quotes-parts correspondantes de la DGD sont affectés :

- aux Services du Premier Ministre, pour les ressources destinées au fonctionnement du Conseil National de la Décentralisation, le Premier Ministre assurant la présidence dudit Conseil ;
- au ministère chargé des collectivités territoriales décentralisées, pour les ressources destinées au fonctionnement du Comité Interministériel des Services Locaux ainsi qu'au

---

<sup>551</sup> Naturellement, les résultats de cette évaluation annuelle servent de base de discussion pour l'inscription dans la loi de finances de l'année, de la fraction des recettes du budget de l'Etat consacré à la DGD.

<sup>552</sup> Rappelons que c'est le ministre en charge des collectivités territoriales décentralisées qui préside le Comité Interministériel des Services Locaux.

financement des études ou réformes d'accompagnement du processus de décentralisation ;

- aux représentants de l'Etat, pour les services déconcentrés de l'Etat chargé d'assurer la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées ;
- au Fonds Spécial d'Equipeement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM), pour redistribution trimestrielle dans les comptes bancaires ouverts par les collectivités territoriales.

## **B. Le financement par la fiscalité**

Considérée comme la principale source de recettes propres des collectivités territoriales, la réforme de la fiscalité locale a été l'un des volets les plus attendus du package des premières mesures d'application de la décentralisation au Cameroun. Elle intervient dans un contexte où les ressources financières des communes représentaient moins de 5% du budget de l'Etat et moins de 1% du produit intérieur brut du pays. Cette réforme est aujourd'hui l'œuvre de la loi N° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.

L'enjeu majeur de la loi portant fiscalité locale a été de garantir l'autonomie financière, notamment fiscale des collectivités territoriales en relevant le niveau anormalement bas de leurs recettes fiscales, d'une part et en favorisant une plus grande maîtrise de la mobilisation et de la répartition de leurs impôts et taxes, d'autre part. Nous verrons successivement les mesures fiscales prises en faveur des communes (1), celles prise en faveur des régions (2), et enfin les mesures communes d'ordre procédural (3).

### **1. Les mesures fiscales prises en faveur des communes**

La loi fiscale comporte trente quatre (34) impôts et taxes : dix huit (18) sont transférés de l'Etat aux collectivités territoriales pour accroître directement le rendement global de leur fiscalité locale (a) ; Cinq (05) impôts et taxes sont modifiés dans certains éléments de gestion pour en améliorer le rendement (b) ; Six (06) nouvelles taxes, dont la mobilisation incombe entièrement aux communes sont créées (c).

#### **a) Le transfert intégral aux communes du produit des impôts perçus par l'Etat<sup>553</sup>**

Certains impôts perçus jusqu'ici au profit des communes ont été maintenus ; leurs assiettes ont été parfois élargies et leurs tarifs réaménagés. Il s'agit de la patente, la licence, l'impôt libérateur et des centimes additionnels communaux. A l'exception de la redevance forestière

---

<sup>553</sup> Art. 7 à 56, loi du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.

annuelle, dont 40% du produit affecté aux communes est répartie pour moitié à la commune de localisation et l'autre moitié à la péréquation au profit de toutes les communes, quatre autres types d'impôts voient leurs produits transférés désormais en totalité aux communes :

- la taxe sur les jeux de hasard et de divertissement est transférée en totalité à la commune du lieu de localisation de l'établissement ;
- le droit de timbre automobile est affecté en totalité à un organisme de centralisation et de péréquation pour redistribution intégrale aux communes ;
- le principal de la taxe foncière est transféré en totalité à la commune du lieu de localisation de l'immeuble : ainsi, les centimes qui greffaient jusqu'ici cette taxe au profit des communes sont supprimés ;
- les droits de mutations sur les ventes et les baux d'immeubles passent désormais à 100% (et non plus 50%) à la commune du lieu de situation de l'immeuble.

#### **b) La création et la modification de certaines taxes pour en améliorer le rendement<sup>554</sup>**

Les anciennes taxes communales directes (taxe d'eau, taxe d'éclairage, taxe d'électrification, taxe d'ambulance) ont été fusionnées en une taxe unique dite **taxe de développement local**, assise sur les salaires du secteur privé et public, ainsi que sur toutes les activités soumises à patente et à l'impôt libératoire.

La taxe sur le développement local est perçue en contrepartie des services rendus aux populations, notamment l'éclairage public, l'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères, le fonctionnement des ambulances, l'adduction d'eau, l'électrification.

La taxe sur le bétail et la taxe sur les armes à feu sont transférées aux communes et sont mobilisées directement par elles.

#### **c) La création et réaménagement de certaines taxes, dont la mobilisation dépend entièrement des communes<sup>555</sup>**

Il s'agit principalement des taxes communales dites « indirectes » sous l'ancienne législation. Les réaménagements ont surtout concerné la revalorisation des tarifs, et la fiscalisation de nouveaux faits socio-économiques générateurs de revenus et donc taxables (droit de parking, droit de transport sur les produits de carrières, ticket de quai dans les gares routières et les débarcadères),

---

<sup>554</sup> Art. 57 à 60, *ibid.*

<sup>555</sup> Art. 61 à 113, *Ibid.*

#### **d) La recherche d'une saine répartition du produit fiscal entre les communautés urbaines et les communes d'arrondissement<sup>556</sup>**

En raison des conflits latents qui pèsent sur ces deux catégories de communes, du fait de leur cohabitation sur un même territoire fiscal, le législateur a énuméré des impôts et taxes propres à chacune des entités, auxquels s'ajoute une gamme d'impôts partagés.

#### **e) la valorisation de l'intercommunalité et de la péréquation<sup>557</sup>**

La promotion de l'intercommunalité et le souci d'une meilleure répartition des richesses nationales entre les communes riches et les moins nanties justifient la prise en compte dans la loi des recettes fiscales d'intercommunalité et de péréquation. Ainsi, une quote-part de 20% du produit des recettes fiscales des collectivités territoriales est prélevée et affectée à un organisme de centralisation et de péréquation pour le financement des projets des communes, des communautés urbaines et des syndicats de communes.

De même, les produits de certains impôts locaux (70% des centimes additionnels communaux, 50% de la quote-part de redevance forestière annuelle affectée aux communes et 100% des droits de timbre automobile) sont centralisés et reversés à toutes les communes et communautés urbaines.

### **2. Les mesures fiscales prises en faveur des régions<sup>558</sup>**

Les régions n'ont aucune compétence en matière fiscale. Autrement dit, les impôts et taxes affectés aux régions seront assis, émis et recouverts par l'Etat. La consistance des impôts et taxes des régions repose sur les recommandations de la commission de réforme fiscale engagée en 2007. Elles bénéficient en totalité ou en partie, selon des modalités à définir par voie réglementaire, du transfert du produit de quatorze impôts et taxes, notamment le droit de timbre sur les cartes grises, le droit de timbre d'aéroport, la taxe à l'essieu, et surtout de nombreuses taxes et redevances mobilisées sur l'exploitation de diverses ressources (halieutiques, fauniques, forestières, pétrolières, énergétiques, touristiques aérospatiales).

Les quotes-parts régionales de ces recettes sont soumises à péréquation suivant les modalités qui restent à définir. Et, en attendant la mise en place des régions, ces quotes-parts restent dans le budget de l'Etat.

---

<sup>556</sup> Art. 114 à 115, Ibid.

<sup>557</sup> Art. 116 à 117, Ibid.

<sup>558</sup> Art. 119 à 188, Ibid.

### **3. Les mesures procédurales communes<sup>559</sup>**

Le titre 8 final consacré aux procédures fiscales spécifiques aux impôts locaux est une des grandes innovations de la loi fiscale, en ce qu'il reprend le livre éponyme du Code général des impôts en l'adaptant aux spécificités des collectivités territoriales. Partant, les mesures procédurales répertoriées peuvent être regroupées en deux rubriques : les procédures d'assiette, d'émission et de recouvrement des impôts et taxes (a), et la maîtrise des poursuites, du contrôle et du contentieux (b).

#### **a) Les procédures d'assiette, d'émission et de recouvrement**

En substance, pour l'émission et le recouvrement des impôts locaux, la loi prévoit un transfert progressif aux communes des compétences de gestion de leurs impôts, droits et taxes diverses. Ainsi, les compétences d'assiette et de recouvrement sont attribuées à des centres spécialisés de fiscalité locale, placés sous responsabilités du magistrat municipal.

Mais en attendant l'effectivité dudit transfert, les services fiscaux de l'Etat continueront d'émettre et de recouvrer certains impôts locaux, dans le strict respect de l'établissement des bulletins d'émission distincts, et contre quittance délivrées distinctement pour les impôts et taxes partagés.

En outre, la loi prévoit que les communes, les régions et les organismes intercommunaux disposent librement de leurs recettes fiscales. Les recettes fiscales soumises à péréquation sont reversées soit au FEICOM, soit à tout autre organisme à cet effet. Enfin, seule l'Imprimerie Nationale est désormais compétente pour confectionner les supports des valeurs communales.

#### **b) La maîtrise des poursuites, du contrôle et du contentieux**

S'agissant des poursuites, on peut noter l'inscription d'une série de mesures :

- conformément au régime financier des collectivités territoriales décentralisées, la loi fiscale rappelle que les impôts locaux sont des derniers publics. A ce titre, ils bénéficient de toutes les mesures de protection sur la fortune publique ;
- l'article 6, alinéa 4 accorde aux collectivités territoriales le privilège du Trésor pour le recouvrement de leur impôts et taxes ;

---

<sup>559</sup> Art. 120 à 149, Ibid.



- l'article 130, alinéa 1 proclame le principe de l'indexation des poursuites des impôts locaux aux procédures du Code Général des Impôts. Les alinéas 2 à 11 établissent cependant la spécificité des poursuites relatives aux taxes communales, en prescrivant l'établissement du titre exécutoire par la commune, donc par le maire, et ouvrant droit à la saisie mobilière et éventuellement à la vente des objets saisis dans les mêmes formes que pour les impôts d'Etat.

S'agissant des procédures de contrôle, les agents communaux bénéficient désormais d'une base légale pour l'accomplissement de leurs missions et de la collaboration des services de l'Etat. Quant aux règles contentieuses, elles sont indexées sur le Code Général des Impôts et placent préalablement le magistrat municipal au centre de toute réclamation du contribuable.

Pour finir, signalons que le financement des « charges résultant des transferts de compétences » est en principe compensé par les fonds servant à l'exercice de cette même compétence avant la date de son transfert.

## **§2. Les vices cachés de la réforme fiscale et financière relative à l'autonomie locale**

S'il est encore tôt de dresser un premier bilan sur les réformes fiscales et financières adoptées au Cameroun pour accompagner les premiers transferts de compétences et de ressources en 2010, les méthodes d'opérationnalisation mis en place ainsi que l'analyse des textes juridiques permettent d'affirmer, qu'outre les défaillances observées dans le cadrage méthodologique des transferts de compétences et de ressources, d'une part et dans la répartition de la dotation générale de la décentralisation, d'autre part, l'arsenal des textes juridiques, notamment la loi sur le régime financier des collectivités territoriales et celle portant fiscalité locale, comporte des vices cachés révélateurs de l'ampleur des résistances de l'Administration centrale à transférer tant des compétences que des moyens financiers. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner comment ont été successivement arrêtées l'identification des premières matières transférées en 2010, l'évaluation de leur compensation financière et la répartition de la dotation générale de la décentralisation (A), avant de s'appesantir sur le contenu des mesures fiscales et financières nouvellement adoptées (B).

### **A. Le cadrage méthodologique d'identification des compétences à transférer, d'évaluation des compensations financières et la répartition de la dotation générale de la décentralisation**

Nous verrons successivement qu'une méthodologie d'identification et d'évaluation des charges financières non maîtrisée (1) fausse la réalité du coût des charges et par conséquent le

droit à compensation (2). Quant à la mise en application de la dotation générale de la décentralisation, elle semble s'être éloignée de son objectif initial (3).

### **1. Une méthodologie d'identification et d'évaluation non maîtrisée**

En théorie, les compétences avaient déjà été transférées aux régions et communes par les lois de décentralisation de 2004. Leur mise en œuvre effective nécessitait simplement pour le Conseil Interministériel des Services Locaux (CISL), d'une part, d'identifier et d'évaluer en collaboration avec les ministères concernés le coût des charges de transfert de compétences qui devaient donner lieu à une compensation financière, et d'autre part, de préparer des projets de textes organisant lesdits transferts selon un programme cadre pluriannuel de transferts de ressources décliné en programmes annuels soumis pour approbation préalable au Conseil National de la Décentralisation (CND), et intégré à chaque loi de Finances.

S'agissant de l'évaluation préalable des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées, le dispositif législatif mis en place par la loi d'orientation de la décentralisation pose le principe de la compensation financière des charges transférées par des ressources au moins équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat pendant l'exercice budgétaire précédant immédiatement la date du transfert effectif de compétences<sup>560</sup>.

En outre, la loi prévoit que toute charge nouvelle (accroissement de charges), due à une modification par l'Etat des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, doit être compensée par versement approprié à la DGD ou par d'autres ressources fiscales<sup>561</sup>. En tout état de cause, dans le cas où l'insuffisance des ressources financières des collectivités territoriales risque de compromettre la réalisation ou l'exécution des missions de service public, l'Etat peut intervenir par l'octroi de dotations spéciales aux collectivités concernées<sup>562</sup>.

C'est dire que pour le législateur, l'évaluation des charges et le droit à compensation ont été suffisamment et clairement encadrés pour accompagner les transferts de compétences projetés. Tout à fait différente a été l'application de ces mesures d'accompagnement.

---

<sup>560</sup> Cf., art. 25, loi n° 017/2004 d'orientation de la décentralisation. Toutefois, il faut distinguer les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement pour lesquelles, les charges sont évaluées sur la base d'une moyenne actualisée des crédits ouverts sur, a minima, les trois années précédant le transfert. En outre, sont également évaluées les modalités de transfert de patrimoine, les moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

<sup>561</sup> Cf., art. 24, alinéa 2, loi d'orientation de la décentralisation.

<sup>562</sup> Cf., art. 24, alinéa 3.

## **2. Une évaluation des charges et un droit à compensation bridés**

En substance, l'identification et l'évaluation des charges auront finalement été abandonnées au gré des départements ministériels, lesquels ont individuellement agi, toute résistance affichée, en détenteurs de compétences propres voire non étatiques.

Quant au droit à compensation, le tableau des évaluations préalables commande l'inscription en son sein des ressources transférées au moins équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat pendant l'exercice budgétaire précédant immédiatement la date du transfert de compétences.

La notion de « ressources au moins équivalentes » recouvre en réalité l'intégralité du montant des dépenses que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales. Or des neuf compétences transférées en 2010, seules quelques unes ont fait l'objet d'un transfert intégral des ressources correspondantes, la plupart des départements ministériels ayant procédé à leur guise à la communication des montants qu'ils estimaient cessibles. Bien plus, aucune consolidation des différents crédits ouverts dans divers départements ministériels pour l'exercice d'une même compétence, généralement partagée n'a été opérée.

Au total, on a abouti à des transferts financiers partiels et de fait, à une décentralisation à la carte, dans la mesure où toutes les communes n'ont pas été concernées par l'opération des transferts financiers résultant de l'exercice des compétences transférées.

Bien plus, pour les communes ayant bénéficié des transferts financiers, ces derniers ont été mis à leur disposition sous la forme de crédits délégués, certes logés auprès des comptables assignataires, mais cependant « affectés »<sup>563</sup> avec précision.

## **3. Une dotation générale éloignée de son objectif initial**

La compréhension de la dotation générale de la décentralisation est quant à elle demeurée surprenante ! Sensée financer partiellement la décentralisation, ou plus précisément « les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences », une bonne partie de la DGD s'est vue orientée vers des objectifs plutôt connexes<sup>564</sup>. En

---

<sup>563</sup> L'affectation ici est une dérogation au principe budgétaire de

<sup>564</sup> Le moins que l'on peut dire est que la DGD camerounaise est entourée par un flou juridique, révélateur de l'engouement de tous les acteurs à ponctionner dans la cagnotte. C'est ainsi que dans un premier décret du 5 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la DGD, on retrouve :

- en fonctionnement, des rubriques telles que le traitement des personnels et des élus, le fonctionnement des organes de suivi ainsi que tout autre organe chargé du suivi, de la coordination ou de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation ;

d'autres termes, l'entendement de la DGD camerounaise se situe davantage dans le financement des organes et activités d'accompagnement de la décentralisation que sur la ligne directrice du financement des écarts (ou du solde) résultant de l'évaluation des charges transférées aux collectivités territoriales. Ce n'est qu'en investissement, qu'une petite part restante est répartie également entre l'ensemble des communes du territoire pour des projets d'équipement « préalablement spécifiés<sup>565</sup> » et à faible ampleur<sup>566</sup>.

Si cette vision minimaliste et détournée de la DGD devait perdurer, on distinguera finalement au Cameroun deux formes principales de ressources pour l'exercice des compétences locales : la fiscalité transférée et les fonds de compensation qui, sont en réalité la part des sommes libérées par les départements ministériels au titre des compétences qu'ils exerçaient avant la date de transfert.

## **B. Le contenu des mesures fiscales et financières**

Il s'agit ici d'apprécier globalement la réforme, tant dans son aspect fiscal matérialisé par la loi du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale (1) que dans celui financier à travers la loi du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales (2).

### **1. Les mesures fiscales**

La loi du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale a le mérite d'avoir unifié en un bloc homogène l'ensemble des dispositions juridiques d'ordre fiscal local qui étaient jusqu'ici indifféremment éparpillées dans diverses réglementations en vigueur au Cameroun.

La véritable question que l'on se pose sur les effets de la réforme fiscale au Cameroun est celle de l'indétermination de la masse réelle des recettes fiscales transférées, tant il demeure une illisibilité totale sur la mesure quantitative des recettes fiscales recouvrées par l'Etat. En tout état de cause, les recettes fiscales locales représentent une part négligeable du budget de l'Etat ; et s'il ya un fait sur lequel l'unanimité est constante, c'est que la commune africaine, et particulièrement celle camerounaise, est une commune pauvre par rapport à l'ampleur de ses missions. Or, tant que la commune africaine, celle du Cameroun en particulier, n'aura pas atteint « son point mort », c'est-à-dire le point d'équilibre par lequel ses charges les plus

---

- en investissement, on y retrouve la conduite des travaux préparatoires aux transferts de compétences et de ressources, ainsi que les réformes et autres réformes d'accompagnement du processus de décentralisation. L'autre décret du 23 février 2010 fixant la répartition de la DGD au titre de l'exercice budgétaire 2010, attribue près de 60 pour cent du budget de fonctionnement, au traitement salarial des magistrats municipaux et au fonctionnement des organes de suivi et autres organes d'accompagnement.

<sup>565</sup> Ce qui revient à une recette affectée ; pour 2010, il s'agit des projets d'équipement et fourniture en eau potable, obligatoires pour tous.

<sup>566</sup> Il s'agit d'un montant négligeable : pour 2010, c'est 3 milliards Fcfa sur 374 communes.

incompressibles sont couverts par ses ressources propres, elle demeurera au seuil de sa viabilité. Dans ce domaine comme dans tout autre, la multiplication des communes au gré de l'excroissance démographique et des circonscriptions administratives apparaît comme une épée de Damoclès qui plane sur la tête des Etats africains, car exister est une chose, naître vivant et viable en est une autre.

C'est pourquoi, la recherche d'une garantie des recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales, représentant une part importante de leurs ressources globales, par le biais des réformes fiscales entreprises diversement dans les Etats unitaires décentralisés, doit s'apprécier au regard du contexte politico-économique en vigueur dans un pays.

Partant, si le pouvoir fiscal local pourrait constituer la source de l'autonomie financière des collectivités territoriales, il est admis au Cameroun comme en France, qu' « il ne résulte ni d'aucune disposition constitutionnelle ni d'aucune disposition législative que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »<sup>567</sup>. Cette traditionnelle acception du pouvoir fiscal dans l'ordre de l'Etat unitaire de type français, constamment défendue dans la doctrine juridique dominante en France a été rappelée et confirmée par la le Conseil constitutionnel français dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, loi de Finances pour 2010, à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle<sup>568</sup> et aux griefs tirés de la méconnaissance de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Au demeurant, ce qui reste de la compréhension française du pouvoir fiscal local n'est pas de nature à satisfaire pour une définition de l'autonomie financière des collectivités territoriales dans d'autres pays. En effet, le pouvoir fiscal des collectivités territoriales est entendu, au sens de la combinaison de l'article 72-2 de la Constitution française et de l'article L.O. 1114-2 du Code général des collectivités territoriales, comme la possibilité qui leur est donné pour la constitution du produit des impositions de toutes natures, de fixer l'assiette, le taux ou le tarif des impôts locaux dans le cadre des limites fixées par la loi et précisées le cas échéant par des mesures réglementaires, mais encore lorsqu'elle (la loi) en détermine, par collectivité, le taux ou une part d'assiette<sup>569</sup>.

---

<sup>567</sup> Voir, Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, « considérant n° 64 ».

<sup>568</sup> La suppression de la taxe professionnelle est substituée notamment par une contribution économique territoriale, composée d'une cotisation foncière des entreprises et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, ainsi que plusieurs impositions perçues au profit des collectivités territoriales (telles que l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux).

<sup>569</sup> Commentaires de la décision du 29 décembre 2009, op. cit, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 28, oct-mars 2010.

Penser qu'au Cameroun, les impositions de toutes natures pour lesquelles la loi autorise les collectivités territoriales à moduler l'assiette, le taux ou le tarif ne peuvent, sauf implosion fiscale fâcheuse, représenter la part déterminante de leurs ressources globales, eu égard à leur traditionnel faible rendement.

Au plan fiscal, la réforme du 15 décembre 2009 n'introduit au Cameroun, ni de changement significatif en termes de recettes supplémentaires ni d'autonomie fiscale. Il reste donc, à se retourner vers d'autres aspects de l'autonomie financière, notamment ceux relatifs qui apparaissent dans les domaines budgétaires et financiers.

## **2. Les mesures relatives au régime financier des collectivités territoriales**

Prévu par l'article 86 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation, le régime financier des collectivités territoriales constitue pour ces dernières une mesure particulière d'adaptation à leurs spécificités du régime financier de l'Etat. A cet égard et comme tout régime dérogatoire au droit commun, il s'agissait avant toute autre chose de relever les contraintes auxquelles font face les collectivités territoriales dans leur gestion de proximité, et d'en assouplir autant que possible les applications pratiques au regard du formalisme budgétaire et comptable qui leur est applicable.

En substance, aussi paradoxal que cela puisse paraître, c'est dans la loi instituant un régime financier pour les collectivités territoriales que vont être légalisées, pour la première fois en matière de dépenses, de nombreuses contraintes demeurées jusqu'à cette date de simples pratiques de bonne gestion. Ainsi, sont inscrites de manière non exhaustive dans la loi, des dépenses interdites qu'accompagne une longue énumération de dépenses obligatoires.

Dans le même ordre d'idées, l'élaboration des budgets des collectivités territoriales a été soumise à une stricte prise en compte des ratios ci-après :

- des prévisions de dépenses d'investissement établies à au moins 40 pour cent des dépenses totales ;
- des prévisions de dépenses de fonctionnement n'excédant pas 60 pour cent des dépenses totales ;
- des dépenses de personnel n'excédant pas 35 pour cent des dépenses de fonctionnement.

## SECTION 3

### LES HOMMES

Le dernier point de notre parcours tripartite abordé plus haut concerne les hommes et les femmes nécessaires à l'exercice des compétences transférées. En d'autres termes, il s'agit d'analyser l'ensemble des points structurants des ressources humaines qui accompliront au quotidien le processus de décentralisation, tant ces dernières constituent l'un des éléments les plus importants qui déterminent la bonne gouvernance locale. A cet égard, l'article 19 de la loi n° 017/2004 d'orientation de la décentralisation règle par ses dispositions les principales ponctuations qui commanderont la gestion « du personnel territorial »<sup>570</sup>. En substance, il ressort de cette disposition deux grands principes marqués chacun par un bémol. Le premier énonce que les collectivités territoriales recrutent et gèrent librement le personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. Toutefois, des fonctionnaires et autres agents de l'Etat peuvent être affectés ou détachés auprès des collectivités territoriales, sur demande de celles-ci, par le ministre compétent. Le second annonce l'avènement, par décret du Président de la République, d'un statut régissant le personnel « propre »<sup>571</sup> aux collectivités territoriales. Parallèlement, les fonctionnaires et agents mis à la disposition des collectivités territoriales demeurent régis par le Statut Général de la Fonction Publique de l'Etat (SGFP) ou le Code du Travail, suivant le cas. Il en résulte que l'avenir du personnel « territorial » sera analysé suivant une axiologie qui tienne compte de son volet accès à la fonction publique territoriale, d'une part (§2), et de son volet gestion statutaire des carrières, d'autre part (§3). La question des ressources humaines dans le processus de décentralisation revêt une importance tellement capitale, qu'il nous semble judicieux de présenter préalablement son évolution depuis les premiers mouvements municipaux de l'Etat du Cameroun (§1).

#### **§1. Les ressources humaines dans le processus de décentralisation camerounais : une évolution contrastée**

Au Cameroun le développement des communes a connu quatre étapes principales, correspondant successivement à des périodes de mutations institutionnelles précises, au cours desquelles la question des ressources humaines est demeurée contrastée (A). L'échec de la mise en œuvre d'une politique de gestion des ressources humaines communales servira de

---

<sup>570</sup> Pour des raisons de commodité, ce terme désigne l'ensemble des personnels potentiellement en exercice dans les collectivités territoriales, c'est-à-dire aussi bien les agents recrutés librement que ceux mis à sa disposition.

<sup>571</sup> Par opposition aux fonctionnaires et autres agents de l'Etat régis suivant les cas par le statut général de la fonction publique ou le code du travail et susceptibles d'être mis à la disposition des collectivités territoriales.

base de réflexion prospective sur le volet humain de la décentralisation, caractérisé notamment par un corpus juridique insuffisamment développé (B).

### **A. Les grandes étapes de l'évolution des ressources humaines**

Il s'agit d'étudier l'évolution des ressources humaines à travers les périodes ci-après :

- le mandat de la Société des Nations (SDN) et de la tutelle de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) ;
- l'État fédéral ;
- la République unie ;
- la révision constitutionnelle de 1996.

#### **1. La période du mandat de la SDN et de la tutelle de l'ONU**

De 1920 à 1945 et de 1945 à 1959, le Cameroun est respectivement un territoire sous mandat, puis sous tutelle de la France et de la Grande-Bretagne. Cette tutelle se caractérise par l'existence de deux systèmes d'administration coloniale : le système britannique de l'indirect rule au Cameroun occidental et le système français d'administration au Cameroun oriental.

Le mouvement municipal prend naissance au Cameroun occidental d'expression anglaise dès 1922 avec les native courts, sortes d'instances chargées des affaires locales, qui évoluent rapidement en local councils, véritables communes rurales. Mais le personnel est constitué d'agents sans qualifications, recrutés localement et formés sur le tas.

Ce mouvement de décentralisation intervient plus tardivement au Cameroun oriental d'expression française. La loi du 25 juin 1941 crée les premières communes urbaines dans les villes de Douala et de Yaoundé. Mais la décentralisation ne sera effective qu'avec la loi du 18 novembre 1955 qui institue l'élection du conseil municipal et de l'exécutif communal. En 1959 apparaissent les Communes rurales de moyen exercice et les Communes mixtes rurales.

Les questions de personnel ne sont pas abordées de manière particulière. Les recrutements sont faits dans les mêmes conditions que ceux des agents non permanents de l'administration coloniale. De nombreuses communes connaissent déjà une pléthore d'agents non qualifiés, du fait notamment des recrutements politiques, de l'absence d'organigrammes stables et de profils de postes.



## 2. L'Etat fédéral

Au Cameroun occidental d'expression anglaise, après avoir utilisé pendant plusieurs décennies des agents recrutés localement dans chaque local council, les collectivités et le gouvernement fédéré mettent en place une "fonction publique locale", régie par le « Local government staff regulations ». Ce texte consacré notamment le principe de la mobilité des personnels communaux. Ces derniers pouvaient ainsi être affectés d'une commune à une autre, en gardant les mêmes avantages.

Au Cameroun oriental d'expression française, l'autonomie des communes reste très faible. Elle s'estompe à mesure que l'on approche du passage de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire. Par ailleurs, de 1960 à 1970, alors que le Cameroun occidental s'engage davantage dans la confirmation de l'autonomie des collectivités locales, notamment par l'amélioration des Local Government Staff Regulations et la création d'un centre de formation du personnel communal dans la ville de Buea, le « Local Government Training Center<sup>572</sup> ».

Le problème des ressources humaines se posait déjà pendant cette période en termes de qualification et de rationalisation des effectifs, la plupart des communes éprouvant d'énormes difficultés à faire face à leurs charges salariales. A aucun moment toutefois, les ressources humaines communales n'ont fait l'objet d'une approche globale et rationnelle. Le personnel communal était géré comme « les agents journaliers et les contractuels de l'État ».

## 3. La République unie

L'avènement de l'État unitaire le 20 mai 1972 avait posé le problème de l'harmonisation des deux systèmes d'administration locale. La loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale y pourvût en instituant sur toute l'étendue du territoire deux types de communes : les communes urbaines et les communes rurales. En substance, cette loi confirmait la commune comme une entité publique dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ; elle institutionnalisait également l'élection du conseil municipal au suffrage universel et fixait enfin les modalités de désignation de l'exécutif communal, soit par élection au sein du conseil municipal, soit par nomination.

---

<sup>572</sup> Cette institution deviendra par la suite le Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM), encore en vigueur au Cameroun.

S'agissant du personnel, la loi abrogeait les Local Government Staff Régulation, et annonçait l'avènement d'un décret présidentiel devant fixer le statut du personnel communal<sup>573</sup>. Cette période fut marquée par la création du CEFAM, ainsi que par l'instauration de nombreuses dispositions relatives au personnel. Pour la première fois, la question des ressources humaines des communes faisait l'objet d'approche globale. Le décret n° 77/494 du 07 décembre 1977 créait et organisait le CEFAM, sur les cendres du Local Government Training Center de l'ancien Cameroun Occidental et le personnel communal fut placé sous l'empire du décret n° 78/484 relatif aux agents contractuels et décisionnaires de l'État régi par le code du travail.

#### **4. La révision constitutionnelle du 18 janvier 1996**

Le Cameroun met en œuvre une politique de décentralisation progressive et prudente, mais désormais irréversible. Par la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996, consacre le Cameroun en tant qu'État unitaire décentralisé. Cette révision constitutionnelle s'est accompagnée d'une nouvelle base législative posée par les lois de décentralisation du 22 juillet 2004.

Aujourd'hui, face à l'ampleur des mutations institutionnelles et à la diversification des besoins en personnel des communes, il devient impératif d'évaluer ces derniers, afin d'élaborer un tableau-type des emplois communaux et de parvenir à asseoir des organigrammes-type susceptible de structurer les collectivités territoriales. A cet effet, des données quantitatives et qualitatives recueillies au travers d'une importante étude portant sur l'évaluation des besoins en personnels communaux<sup>574</sup> dresse le constat suivant :

- il existe un réel déficit qualitatif des ressources humaines qui, dans certaines communes, est accentué par un déficit quantitatif ;
- l'organisation interne des services communaux est rarement formalisée et insuffisamment opérationnelle.

---

<sup>573</sup> Voir article 181, loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale. Ce décret n'est jamais paru.

<sup>574</sup> Etude portant sur l'évaluation des besoins en personnel des collectivités territoriales décentralisées en vue de l'élaboration d'un tableau-type des emplois communaux, Rapport final 2008, p. 9-39.

### **a) Les ressources humaines, un déficit qualitatif général accentué dans certaines communes par un déficit quantitatif**

Les magistrats municipaux partagent un sentiment général de « mal effectif » dans toutes les communes, illustré par une importante sous représentation des agents qualifiés, une insuffisante adéquation entre les profils et les emplois, ainsi qu'un sentiment de sous – effectif, en particulier dans les communes et communautés urbaines nouvellement créées.

Le premier aspect de ce déficit est donc qualitatif<sup>575</sup> : les agents décisionnaires destinés à des tâches d'exécution (1<sup>ère</sup> - 6<sup>ème</sup> catégorie) représentent plus de 80 % des effectifs dans certaines communes. Par ailleurs, si les communes des grands centres urbains bénéficient d'un meilleur niveau de formation de leurs personnels, celles des villes moyennes ou petites ne disposent qu'exceptionnellement de cadres ou d'agents de maîtrise de niveau Baccalauréat plus trois. Ce dernier point est lié à une absence de politiques de formation du personnel territorial (accès restreint au CEFAM et absence d'une politique cohérente de sollicitation des autres organismes de formation existants...). Conséquemment, l'autonomie de la majorité des agents territoriaux est réduite et la charge de travail se concentre sur le personnel le plus qualifié.

Le second aspect du déficit des ressources humaines est quantitatif<sup>576</sup> : le personnel en place est largement insuffisant par rapport aux besoins des collectivités, même les plus urgents. Cette situation risque d'ailleurs d'être accentuée par le phénomène de vieillissement du personnel communal (30% des effectifs vont partir à la retraite d'ici 2020).

Enfin, certaines fonctions sont très faiblement développées. Il s'agit d'une part des fonctions opérationnelles correspondant aux compétences transférées par les lois de décentralisation (affaires sociales et culturelles, développement et aménagement du territoire par exemple),

---

<sup>575</sup> Un sondage réalisé en 1979 a établi que 98 % du personnel communal se trouvait entre les catégories I et V à forte mobilité (Cf. Plan Quinquennal de la République Unie du Cameroun, 1981-1986, p. 354). Il s'agit d'agents ayant un faible niveau d'instruction et de formation, sous la qualification juridique d'agents d'exécution.

Voir aussi, Groupe *Brief-Huit*/Banque Mondiale, « Finances communales et perspectives de développement municipal au Cameroun », Rapport final provisoire, Avril, 1989, V.1, p. 160). Dans cette étude réalisée en 1988 sur un échantillon de 12 collectivités locales camerounaises (communautés urbaines et communes urbaines et rurales), il ressort que 95 % du personnel communal sont des agents d'exécution, c'est-à-dire des agents des catégories I à VI, et que seulement 5 à 10 % de ce personnel sont constitués de cadres moyens et supérieurs qui vont de la 7<sup>ème</sup> à 12<sup>ème</sup> catégories.

<sup>576</sup> De 1977 à 1981, les effectifs des administrations communales sont passés de 7 300 à 7 000 (Cf. V<sup>ème</sup> Plan, p. 354). En 1984-1985, ces effectifs sont passés à 7 353, soit 2 850 pour les communes urbaines et 4 503 pour les communes rurales (Cf. Enquête communale, Groupe *Brief-Huit*) et le nombre d'agents affectés dans les services techniques était plus important que celui des services dits généraux (Cf. Enquête communale, Groupe *Brief-Huit*). Enfin, ce personnel est constitué essentiellement d'agents d'exécution (I et IV catégories) qui représentent un peu plus de 95% de l'effectif global.

d'autre part de certaines fonctions support, notamment les fonctions de contrôle (contrôle de gestion, contrôle interne et évaluation des politiques locales).

### **b) Une organisation interne rarement formalisée et insuffisamment opérationnelle**

L'étude portant sur les besoins en personnels communaux relève également d'importantes carences en termes d'organisation et de fonctionnement. Tout d'abord, peu d'outils de gestion des ressources humaines ont été mis en place dans les communes : il n'existe que peu d'organigrammes formalisés. Par contre, il n'ya ni Plans d'Organisation et des Effectifs (POE), ni fiches de postes, et le recours à des procédures rationnelles de gestion est exceptionnel dans la plupart des communes (notamment en matière de recrutement, d'évaluation, de formation, d'archivage ...).

Ces carences sont lourdes de conséquences :

- Premièrement, elles entraînent une démultiplication des centres de décisions, source de redondances et de conflits d'attribution entre les services locaux ;
- Deuxièmement, le manque de formalisme observé dans les procédures conduit à un recrutement de type discrétionnaire ne tenant pas toujours compte des besoins réels des communes ;
- Troisièmement, la formation initiale et continue est insuffisante. Le dialogue de gestion et de définition des besoins de compétences n'est pas suffisamment structuré entre les communes et le CEFAM, ce qui participe aux carences observées dans le niveau de qualification des agents ;
- Enfin, dans certaines communes l'absence d'un système transparent de gestion des ressources humaines conduit à un avancement d'échelons hasardeux et à des dossiers d'agents mal complétés. On observe également une forte disparité entre les plus grandes collectivités (taille et statut similaires) dans les niveaux de rémunération. C'est notamment le cas des communautés urbaines de Yaoundé et Douala.

Ces insuffisances sont également liées à un corpus juridique encore très peu développé concernant l'emploi communal. L'absence d'un statut du personnel communal et ses conséquences (personnels inadaptés, situation de précarité...) constitue un obstacle à un développement harmonieux des communes.

## **B. Un corpus juridique insuffisamment développé**

Le constat à relever concerne successivement l'absence de statut du personnel (1), des domaines stratégiques non pris en compte dans le cadre des programmes de formation (2) et plus généralement, une politique de gestion des ressources humaines encore déficiente (3).

### **1. L'absence de statut du personnel communal.**

Le personnel en service dans les communes se regroupe en deux catégories : les fonctionnaires et agents de l'État mis à la disposition des communes pour emploi, et le personnel propre aux communes. Le personnel communal est actuellement régi, à titre provisoire, par les différents textes réglementaires relatifs au personnel de l'État, notamment le décret n° 78-484 du 9 novembre 1978 portant dispositions communes relatives aux agents de l'État relevant du Code du travail. Il n'existe donc aucun texte spécialement destiné aux carrières communales, bien que la loi n° 74-23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale ait expressément prévu, en son article 181, un décret portant statut général du personnel communal. L'application des textes régissant le personnel de l'État aux agents communaux a entravé le développement souhaité de la fonction publique communale. Il en a résulté une crise du personnel communal, caractérisée par :

- l'inadaptation du personnel communal à ses fonctions, du fait de son niveau de qualification extrêmement faible, et de l'absence de repaires à respecter ;
- la précarité de la situation du personnel communal qui, bien que remplissant des fonctions de service public au même titre que les fonctionnaires de l'État, est exclusivement régi par les règles propres au droit privé et ne jouit pas de garanties professionnelles suffisantes. Les cas connus de licenciement du personnel au gré du magistrat municipal ou des recrutements non maîtrisés par les mêmes autorités constituent une illustration du caractère pervers de ce mode d'accès aux emplois communaux ;
- l'insuffisance de performances de la plupart des communes camerounaises, qui apparaît comme la conséquence inévitable du faible niveau de qualification et de la situation juridique précaire du personnel des communes. Les fonctions communales, ignorées par la population active qualifiée, ne suscitent aucun engouement. Ceci a pour effet un niveau d'encadrement insusceptible de porter des résultats dans la recherche des moyens du développement du pays, auquel les communes doivent prendre une part importante ;

- l'absence de mobilité du personnel communal à l'exception des agents qui occupent des fonctions de responsabilités par voie de nomination par actes des autorités de tutelle.

L'absence d'un statut des personnels territoriaux est un véritable obstacle au développement des communes. Aussi, la détermination des conditions relatives à la classification des emplois, au recrutement, au déroulement de la carrière, à la cessation d'activités, ainsi que celle des droits et obligations des agents est un impératif urgent pour la rationalisation des effectifs, en vue de mettre fin, à l'hétérogénéité qui à cours en ce moment.

La formation du personnel communal semble avoir peu préoccupé le Gouvernement depuis l'indépendance. L'ancien Local Government Training Centre qui fonctionnait à Buéa, au seul niveau de l'ex État fédéré du Cameroun occidental, a été réorganisé par le décret n° 77/494 du 7 décembre 1977 portant création et organisation du CEFAM. Ce décret a conféré au CEFAM un statut qui le place à mi-chemin de l'établissement communal, qu'il est en fait, et du service extérieur de l'administration qu'il est en droit. Mais en pratique, la situation actuelle du CEFAM n'est pas exactement celle que prévoyait le décret de 1977 :

- le cycle I, destiné à assurer la formation des cadres, n'a pas été mis en place ;
- le cycle III, prévu pour le perfectionnement, le recyclage des personnel administratifs et techniques, des responsables de la tutelle et des personnels chargés de l'état civil (officiers et secrétaires) à très peu fonctionné ;
- seul le cycle II existe véritablement et est destiné à la formation de l'encadrement intermédiaire dans les domaines administratifs et financiers.

C'est dire que le CEFAM ne forme, depuis sa création, que le personnel de base. La conséquence en est que dans les communes, les niveaux de formation et de qualification sont faibles.

L'absence de politiques de formation continue du personnel constitue un handicap dans la mesure où elle contribue à accentuer le nivellement par le bas des capacités des agents communaux. En effet, Le nombre d'agents ayant pu suivre une formation continue est extrêmement limité.

## **2. Des domaines stratégiques non couverts par les programmes et structures de formation**

Il n'existe aucune structure de formation ou de perfectionnement des agents techniques, En vue de l'exercice effectif des compétences transférées. Face à ce problème, des formules de coopération pourraient être imaginées et mises en place entre les services déconcentrés de l'État et les communes (mise à disposition, contractualisation, coopération partenariale, coopération d'expertise, délégation de services, délégation de gestion...). Toutefois, pour des raisons de coûts, de disponibilité et de discipline, il est souhaitable que les communes disposent autant que possible de leurs propres agents et responsables techniques. A cet effet, des mesures devraient être prises pour assurer la formation, le perfectionnement et le recyclage dans les domaines techniques essentiels à leurs activités.

## **3. Une politique des ressources humaines relativement déficiente**

La gestion des ressources humaines des collectivités locales paraît, sauf quelques exception, assez rudimentaire en l'état. Les services du personnel comportent peu d'agents, de surcroît pas assez qualifiés. Ils sont peu ou pas informatisés, et prennent très peu en compte la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Cette gestion très administrative comporte les imperfections ci après :

- des recrutements très personnalisés ;

Ceux-ci sont pratiquement laissés à la discrétion du maire et l'on constate (un peu moins dans les grandes communes) une forte tendance au recrutement social. En effet, la détermination de profils de postes et l'organisation de tests de sélection sont assez rares. C'est dire que les critères de recrutement extraprofessionnels prédominent.

- une gestion des rémunérations et des carrières non systématisé ;

Les salaires dans certaines communes sont versés de manière irrégulière, les agents accusant parfois jusqu'à 6 mois d'arriérés de salaires. De même, les avancements d'échelons ne sont pas toujours systématiques, alors que normalement ces changements ont lieu tous les deux ans (au choix) ou au plus tous les quatre ans (à l'ancienneté). Dans de nombreuses communes, les dossiers des agents ne sont pas toujours complets ni à jour ; la situation est même plus grave en ce qui concerne les

états du personnel temporaire. En somme, il n'existe pas de politiques de gestion prévisionnelles des effectifs.

Bien que souhaitable, les changements démocratiques à la tête des municipalités, constituent parfois de véritables éléments perturbateurs pour le personnel. Il paraît donc urgent de prendre des mesures de rationalisation, de stabilisation et de sécurisation des emplois.

## **§2. L'accès à la fonction publique territoriale**

Comment renforcer les capacités humaines des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun pour les rendre plus efficaces et à même d'assurer les tâches qui vont leur revenir du fait du transfert à leur profit de certaines compétences exercées aujourd'hui par l'Etat, en application des lois du 22 juillet 2004 relatives à la décentralisation ?

Pour répondre à cette question, il convient, dans un premier temps de présenter les dispositions juridiques qui permettent à l'Etat de mettre ses agents au service des collectivités territoriales (A), dans un deuxième temps d'étudier la question du libre recrutement des candidats par les collectivités territoriales (B) et, dans un troisième temps, de voir si et comment on peut envisager une ou d'autres voies possibles par lesquelles l'Etat peut renforcer les capacités humaines desdites collectivités (C).

### **A. La mise à disposition par voie de détachement ou d'affectation**

Les dispositions juridiques permettant aux agents de l'Etat de travailler pour le compte des collectivités territoriales sont contenues dans deux textes. D'une part, le décret n°94/199 du 07 octobre 1994 (modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000) portant Statut général de la Fonction publique de l'Etat (SGFPE) prévoit la position de détachement. D'autre part, le décret n° 78/484 du 9 novembre 1978 fixant les dispositions communes applicables aux agents de l'Etat relevant du Code du Travail prévoit le procédé de l'affectation. Toutes ces dispositions sont actuellement confortées par l'article 19, alinéa 2 de la loi d'orientation de la décentralisation.

Partant, deux voies ouvrent droit d'accès à la fonction publique territoriale : le recrutement des personnels et la mise à dispositions des fonctionnaires et autres agents de l'Etat dans les conditions définies par la loi d'orientation de la décentralisation.



## **1. Le détachement des fonctionnaires**

Le fonctionnaire de l'Etat peut être placé temporairement hors de son poste de travail pour servir auprès des collectivités territoriales décentralisées. Ce détachement est prononcé par arrêté du Ministre en charge de l'Administration d'origine du fonctionnaire concerné, après accord de la collectivité territoriale d'accueil. Le Ministre chargé de la Fonction publique et, le cas échéant, le Ministre utilisateur en sont informés. Toutefois, pour ce qui est du détachement des fonctionnaires appartenant au corps de l'Administration générale, il est prononcé par arrêté du Ministre chargé de la Fonction publique, après accord de la collectivité territoriale de détachement et sur avis du Ministre utilisateur (cf. article 71 du SGFPE).

Le détachement prend effet à compter de la date, soit de la signature de l'acte de détachement, soit de la publication de l'acte de nomination dans la collectivité territoriale d'accueil. Dans un cas comme dans l'autre, une ampliation de l'acte de détachement est adressée au Ministre chargé des Finances par l'autorité l'ayant édicté, et au Ministre chargé de la Fonction publique, lorsque celui-ci n'en est pas l'auteur.

Pour être détaché, le fonctionnaire doit justifié d'un minimum de cinq années d'expérience professionnelle, des qualifications techniques et des habiletés requises pour occuper le poste à pourvoir, et ne pas être sous le coup de poursuites disciplinaires ni avoir été réhabilité à la suite d'une sanction disciplinaire (cf. article 74 du SGFPE).

Le détachement est essentiellement révocable. Il peut prendre fin à tout moment, notamment, par arrêté du Ministre l'ayant prononcé à la demande de l'administration d'origine du fonctionnaire, à la demande de ce dernier, ou encore, à la demande de la collectivité territoriale décentralisée d'accueil. Il peut également prendre fin lorsque le fonctionnaire détaché a atteint la limite d'âge pour l'admission à la retraite (cf. article 75 du SGFPE).

Sous certaines conditions, et au terme de dix années consécutives de détachement, le fonctionnaire concerné peut, sur sa demande et après avis du Ministre intéressé, être définitivement recruté dans la collectivité territoriale d'accueil. Par ailleurs, si les textes qui régissent les agents de ladite collectivité prévoient une limite d'âge supérieure à celle de son cadre d'origine, le fonctionnaire détaché peut, six mois avant de l'atteindre, demander son recrutement définitif et de plein droit au poste de travail ou à l'emploi postulé (cf. article 77 du SGFPE).

Le fonctionnaire en détachement demeure, pendant la durée de cette position, dans une situation légale et réglementée. Il continue de bénéficier des droits à l'avancement et à la pension. *Toutefois, il est et reste soumis à l'ensemble des règles qui régissent la collectivité de détachement (en l'occurrence, celles contenues dans le décret n°78/484 du 9 novembre 1978 fixant les dispositions communes applicables aux agents de l'Etat relevant du Code du Travail), sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements en vigueur, les principes généraux du droit et la jurisprudence (cf. article 78 du SGFPE).*

***C'est la collectivité de détachement qui rémunère le fonctionnaire détaché*** (cf. article 79 du SGFPE). Le salaire de ce dernier doit être au moins égal à celui de son indice de la Fonction publique de l'Etat, sans être inférieur à la rétribution globale payée aux personnels de la collectivité de détachement exerçant des fonctions similaires, compte tenu, le cas échéant, des indemnités liées à l'ancienneté. *L'intéressé ne peut, sous peine de sanction, continuer de percevoir sa rémunération au titre de la Fonction publique de l'Etat.* Il ne peut être affilié au régime de retraite dont relève la fonction de détachement, ni acquérir, à ce titre, des droits quelconques à pension ou allocations, sous peine de suspension de la pension de retraite ou allocations versées par l'Etat.

C'est la collectivité de détachement qui verse au Trésor public les retenues opérées sur le salaire du fonctionnaire détaché en vue de la constitution de sa pension de retraite.

En conclusion, l'Etat dispose, par le procédé du détachement, d'un moyen juridique lui permettant de mettre à la disposition des collectivités territoriales décentralisées, notamment à leur demande, des fonctionnaires de toutes les catégories. Mais, l'utilisation récurrente d'un tel procédé peut grever substantiellement les finances des collectivités territoriales, alors même que ces finances sont par ailleurs déjà assez limitées. La procédure de détachement ne peut donc être qu'exceptionnelle. Ainsi, elle concernerait essentiellement les communes relativement fortunées, surtout dans des matières autres que celles transférées aux collectivités territoriales.

Enfin, la procédure de détachement, dans le domaine des compétences transférées, n'est pas sans poser de problèmes. Tout d'abord, le détachement prévoit que le fonctionnaire est appelé par la voie du détachement à occuper d'autres fonctions que celles pour lesquelles il a été recruté, or, il s'agirait pour l'essentiel de remplir les mêmes fonctions mais auprès d'une

collectivité territoriale. D'autre part, le mécanisme actuel du détachement ne prévoit pas qu'il puisse être prononcé par le Gouverneur ou le Préfet. Il conviendrait donc de réaménager l'environnement actuel du détachement dans la voie d'une déconcentration effective.

## **2. L'affectation des agents de l'Etat relevant du Code du travail**

Les agents de l'Etat relevant du Code du travail, que le décret n°78/484 nomme les « travailleurs », sont recrutés soit par contrat (agents de la 7<sup>ème</sup> à la 12<sup>ème</sup> catégorie), soit par décision ou tout autre acte administratif en tenant lieu (agents de la 1<sup>ère</sup> à la 6<sup>ème</sup> catégorie).

Comme les agents communaux, ils relèvent du droit privé, notamment du droit du travail, et le *contentieux né entre l'Etat-employeur*, et eux, relève de la compétence du juge judiciaire, en *l'occurrence le juge social*.

Les travailleurs, ou agents de l'Etat relevant du Code du travail, peuvent faire l'objet d'affectation soit à *l'intérieur*, soit à *l'extérieur* du territoire national. Ces affectations sont toujours prononcées pour les besoins de service et ne constituent pas des sanctions (cf. article 8 du décret n°78/484). Dans ce cas, les frais de voyage du travailleur, de son conjoint et de ses enfants mineurs à charge ainsi que les frais de transport de ses bagages, dans les limites fixées par la réglementation en vigueur, sont supportés par l'Administration. Cette dernière fixe les conditions d'acheminement du travailleur sur son nouveau poste d'affectation.

Le décret n°78/484 ne fixe pas des dispositions particulières applicables aux travailleurs affectés à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national, qu'il s'agisse du régime disciplinaire, des obligations et des droits des travailleurs ou des conditions de travail et de la rupture du lien contractuel avec l'Administration. Il leur est appliqué les règles applicables à tous les travailleurs de l'Etat en ces matières. Ainsi, *les agents de l'Etat affectés dans les collectivités territoriales décentralisées* sont toujours régis par le décret n°78/484, et les avantages qui leur sont accordés sont les mêmes que ceux accordés aux agents communaux, notamment ceux liés aux postes de responsabilités qu'ils occupent (secrétaire général de Mairie ou de la Communauté) qui sont fixés par le Maire ou le Délégué du Gouvernement, ou par le Conseil municipal ou le Conseil de la Communauté, après l'approbation de l'autorité de tutelle.

*La forme la plus usitée d'affectation des agents de l'Etat relevant du Code du travail dans les collectivités territoriales décentralisées, est la nomination par le Ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation des secrétaires généraux de Mairie et la nomination par le Président de la République des secrétaires généraux des communautés urbaines.*

Les agents affectés sont, en général et en principe, rémunérés par les collectivités d'affectation. Pour cette raison, les simples affectations sont assez rares, car les finances desdites collectivités peuvent difficilement supporter de telles affectations.

*In fine, aussi bien pour l'affectation que pour le détachement, c'est la collectivité d'accueil qui supporte la rémunération des agents détachés ou affectés. Peut-on alors imaginer une ou des formules qui, tout en permettant de mettre les agents de l'Etat au service des collectivités territoriales décentralisées, ne grèvent pas leurs finances, mais renforcent leur capacité d'action, sans pour autant porter atteinte à l'autorité des Maires et délégués du Gouvernement, organes chargés de gérer le personnel desdites collectivités ? Telle est la principale question qui devrait constamment guider la réflexion sur la problématique des personnels communaux appelés à exercer les nouvelles compétences transférées par l'Etat.*

## **B. Le libre recrutement des candidats**

De prime abord, nous conviendrons que le débat sur la création d'une fonction publique territoriale ne se justifie plus après l'option clairement exprimée par le législateur camerounais à travers la loi d'orientation de la décentralisation territoriale. Cette fonction publique existera à l'image de celle de l'Etat et sera régie, conformément à l'article 19, alinéa 2 de la loi précitée, par un statut édicté par voie réglementaire. Toutefois, si l'on admet que la lutte contre « l'arbitraire » et le « favoritisme » est traditionnellement à la base de l'idée du statut du fonctionnaire, ce dernier peut constituer une évolution à rebours, s'il n'est pas concilié à la liberté de recrutement et de gestion des élus locaux, conformément au principe de la libre administration, d'une part, et à la concurrence du marché de l'emploi, d'autre part (1). Mais le recrutement n'a de sens que s'il est précédé d'une information des candidats voire d'une formation ante ou post recrutement (2).

## **1. La voie du concours et le recrutement sur titre**

La voie du concours reste le principe en matière de recrutement des agents des collectivités territoriales décentralisées (a), le recrutement sur titre étant considéré comme une exception qui permet d'atténuer la rigueur du concours à l'égard des agents supposés détenir les qualifications requises (b).

### **a) Le recrutement par la voie du concours**

En effet, à l'instar de la fonction publique de l'Etat, il est certain que l'accès à la fonction publique territoriale sera en grande partie dominé par la réussite d'un concours, par ce que ce dernier consacre la règle de « l'égalité des chances d'accès aux emplois publics », issue des principes généraux du droit et reprise par le préambule de la Constitution du Cameroun. Mais la logique du concours basé sur des épreuves théoriques ne permet pas toujours de mesurer les compétences managériales et relationnelles propres à chaque candidat dans un univers concurrentiel, où les profils des postes recherchés sont assez spécialisés à propos des métiers territoriaux. Ainsi par exemple, le profil idéal du futur cadre territorial serait à la fois un expert, un gestionnaire, un communicateur et enfin un animateur. De même qu'un agent d'exécution en contact permanent avec le public, fût-il subalterne comme un réceptionniste ou encore un agent d'entretien, ne peut se dispenser du minimum de communication dans un environnement de « maison commune ». De ce point de vue, le développement en parallèle des recrutements sur titres s'avère être une piste sérieuse de réflexion, dont on ne saurait faire l'économie.

### **b) le recrutement sur titre**

Le recrutement par concours sur titres permettrait d'atténuer la rigueur de l'organisation des concours par catégorie, et apporterait une souplesse nécessaire au dispositif d'accès à la fonction publique territoriale<sup>577</sup>. Ainsi, l'agent titulaire d'un diplôme justifiant d'une capacité certaine à exercer serait immédiatement recruté à sa demande, sur la base d'une sélection effectuée par un jury. Il en serait ainsi pour le recrutement des cadres des filières techniques, des métiers innovants, des médecins territoriaux, etc. Il en serait de même pour les candidats justifiant d'une longue expérience professionnelle dans un autre secteur d'activité. La validation des acquis de l'expérience, qui ne passe pas nécessairement par un cadre formel de

---

<sup>577</sup> Mme Hélène Pauliat et M. Michel Senimon notent que « l'analyse comparée au sein de l'Union européenne démontre qu'il n'existe pas un modèle unique de recrutement sont abordées de manière différenciée... On va chercher les compétences là où elles sont », in Refonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation, Rapport sénatorial, La Gazette des communes- des départements et des régions, in Cahier détaché n° 2 – 41/1715, 3 novembre 2003, pp. 215-216.

formation, devrait servir de vivier de recrutement par le biais d'une sélection sur dossier, sans concours au sens strict du terme. Dans ce cas précis, une procédure d'appel à candidatures, strictement encadrée par des termes de référence et des critères précis de sélection, devrait suffire à assurer l'égal accès de tous aux emplois publics. Encore faut-il que les métiers territoriaux susceptibles de constituer des gisements d'emploi aient été préalablement répertoriés et diffusés par les organes de formation des personnels territoriaux.

## **2. L'information et la formation des agents territoriaux**

L'information et la formation ante ou post recrutement des personnels sur les métiers territoriaux constituent des piliers importants dans le système d'accès de tout emploi public ou privé. S'agissant de l'information, il faudrait, avant toute chose, constater sa carence. Il n'est pas surprenant de remarquer, que les employés en exercice dans les collectivités territoriales, et encore moins les chercheurs d'emploi et les jeunes étudiants ne connaissent pas les différents métiers susceptibles d'être offerts par la fonction publique territoriale. La remarque vaut également pour les collectivités territoriales elles-mêmes, lesquelles semblent ne pas toujours prendre la mesure des défis qu'elles devront surmonter. Dans tous les cas, le développement de l'information relative aux métiers territoriaux et la constitution d'une « bourse de l'emploi » sont autant de pistes à exploiter pour palier aux carences constatées. Dans cette optique, les organismes de pilotage ou de formation devraient promouvoir de véritables partenariats tant avec les institutions académiques, qu'avec les organismes d'offres d'emplois.

S'agissant de la formation, il apparaît évident que la réforme en cours du Centre de Formation de l'Administration Territoriale (CEFAM) devrait davantage tenir compte du répertoire des métiers territoriaux, afin de pourvoir à l'adéquation de l'offre de formation aux nouveaux besoins. Cela suppose assurément une révision permanente des programmes d'enseignement, ainsi qu'une revalorisation des diplômes professionnalisant. Dans cette optique, une méthode prévisionnelle consisterait à considérer dès à présent, qu'à moyen terme, les fonctionnaires territoriaux exerceront des métiers qui exigent des compétences identiques à celles de leurs homologues de l'Etat, et par voie de conséquence, de procéder à un rapprochement des organes de formation de chacune des deux fonctions publiques. C'est pourquoi le mythe d'une fonction publique territoriale au rabais par rapport à la fonction publique de l'Etat devra être proscrit des mentalités habituelles pour ne considérer que son aspect public de gestion de l'intérêt général.

En outre, la promotion de la formation professionnelle des agents en adéquation avec les nouveaux besoins doit être une préoccupation permanente des employeurs territoriaux. Cette formation ne doit plus simplement conduire à la seule préparation des concours, mais aussi aux attentes tant des agents que des employeurs des collectivités territoriales. C'est dans ce sens qu'il faudrait intégrer la notion de « seconde carrière » conçue pour permettre à des agents ayant durablement occupé une fonction dans un corps considéré de postuler à un nouveau poste d'emploi dans un corps différent de celui de son intégration.

### **C. Les autres voies possibles de renforcement des capacités humaines des collectivités territoriales**

Le transfert par l'Etat des compétences aux collectivités territoriales décentralisées, prévu par la Constitution du 18 janvier 1996 et aménagé par les lois de la décentralisation du 22 juillet 2004, induit un transfert corrélatif de moyens, notamment humains.

Il est nécessaire d'accompagner ce transfert de compétences, qui concerne des secteurs aussi variés que l'aménagement territorial et l'urbanisme, l'éducation, la culture, les questions sociales et bien d'autres, par la mise à disposition d'agents dont les compétences sont avérées dans ces domaines. Or, les collectivités territoriales ne disposent pas aujourd'hui, dans leur immense majorité, de telles expertises. Certes, elles peuvent juridiquement s'associer de nouvelles expertises, mais leurs finances ne peuvent supporter cet alourdissement des charges.

On peut donc, de ce point de vue, imaginer deux scénarii possibles : soit l'Etat apporte un soutien financier substantiel à ces collectivités pour leur permettre de recruter le personnel approprié, soit il met à leur disposition certains de ses agents, à temps partiel pour les uns et à temps plein pour les autres, *sur la base d'une convention-cadre* signé par l'Etat et la collectivité territoriale d'accueil.

Si l'on retient cette seconde formule, qui semble aujourd'hui avoir les faveurs des Pouvoirs publics camerounais, il conviendrait de mobiliser les ressources de la dotation générale de la décentralisation (DGD), née des lois du 22 juillet 2004. En effet, cette dotation générale de la décentralisation paraît constituer l'instrument administratif et budgétaire pertinent pour financer le régime des mises à disposition des agents de l'Etat au profit des collectivités territoriales décentralisées. Ce mécanisme, déjà en place, a l'avantage d'être mobilisable rapidement, sans recours à une structure nouvelle de financement ni création lourde d'un

établissement public. Le dispositif permettrait, sous la réserve d'une dotation ajustée aux nouveaux enjeux, de financer le traitement des agents en situation de mise à disposition en appliquant, pour les fonctionnaires, les bases indiciaires en vigueur dans la Fonction publique de l'Etat et, pour les agents de l'Etat relevant du Code du Travail, les catégories et niveaux de rémunération en vigueur dans les sociétés à capitaux publics, sur la base d'une convention collective.

Des indemnités et autres primes pourront être octroyés à ces agents en fonction des tâches et responsabilités qui leur seront confiées et/ou de l'atteinte d'objectifs fixés. La convention-cadre fixerait les règles relatives aux conditions, aux modalités et à la fin de la mise à disposition du personnel de l'Etat auprès des collectivités territoriales. Un décret déterminerait les conditions et les modalités de sa rémunération. Pour le reste, les agents fonctionnaires concernés seraient soumis aux règles contenues dans le Statut général de la Fonction publique de l'Etat, tandis que les agents concernés seraient toujours régis par les dispositions applicables aux agents de l'Etat relevant du Code du travail contenues dans le décret n°78/485.

La dotation générale de la décentralisation, pourvue des crédits nécessaires au financement des mises à disposition, devrait faire ressortir l'effort consenti par l'Etat au profit des collectivités territoriales décentralisées. Il peut être suggéré, à cet effet, d'isoler, sur un chapitre budgétaire spécifique, les lignes de crédits afférentes aux mises à disposition des agents de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Il convient de préciser que l'appui en ressources humaines de l'Etat ne devrait concerner que les collectivités territoriales qui en expriment le besoin, lequel doit être constaté, ou celles dont il est établi que, du fait du transfert des compétences, elles ont un besoin réel en personnel qualifié dans des domaines qu'il conviendrait de répertorier rigoureusement.

La mise à disposition à temps partiel concernerait essentiellement les fonctionnaires et agents des administrations d'Etat. Il s'agirait alors de rationaliser d'avantage les procédures actuellement en vigueur, à l'instar de celles prévues dans certains organigrammes des départements ministériels<sup>578</sup>.

---

<sup>578</sup> Cf., articles 23, 34, 38, 45, 73 et 76 du Ministère des Travaux Publics relatifs à l'appui aux collectivités territoriales décentralisées, mise à disposition de l'expertise, contrôle des travaux, assistance technique...



S'agissant des personnels exerçant dans les secteurs transférés aux collectivités territoriales décentralisées, il est proposé qu'un texte réglementaire, précise les conditions de leur mise à disposition. Les aspects suivants mériteraient une attention particulière :

- la durée de la mise à disposition (3 ans par exemple) ;
- la possibilité pour les fonctionnaires d'être affectés dans une autre collectivité territoriale décentralisée, à sa demande, à l'initiative de la collectivité territoriale décentralisée ou de l'État, sans que cela perturbe le fonctionnement du service ;
- la rémunération qui doit continuer à être versée par l'État sans transiter par la collectivité territoriale décentralisée d'accueil ;
- l'évaluation annuelle du fonctionnaire pour permettre au maire de porter une appréciation sur la manière de servir du fonctionnaire ;
- la carrière, le régime disciplinaire et les récompenses, pour que soient précisés les rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales ;
- certains organes de gestion, dont la composition devrait tenir compte du rôle à jouer par les collectivités territoriales décentralisées (conseil de discipline, commissions administratives paritaires, conseils de santé notamment) ;
- les obligations des parties : État, collectivités territoriales décentralisées, agents (notamment pour tenir compte de la double loyauté due à l'État et à la collectivité territoriale décentralisée par les fonctionnaires).

Ces aspects sont importants, car ils conditionnent la qualité des prestations dans les matières transférées aux collectivités territoriales décentralisées. Si l'on retenait cette seconde formule, il conviendrait de créer, par exemple dans le cadre de la Dotation Générale de la Décentralisation, un chapitre relatif à un *Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales Décentralisées* (FACTD) sur lequel seraient imputées toutes les dépenses consécutives à cette mise à disposition.

De même, il conviendrait d'objectiver avec exactitude et finesse les besoins de mise à disposition de personnels à temps partiel ou à temps plein, en prenant en compte le domaine de compétences des agents concernés, l'importance des matières transférées ainsi que les besoins effectifs des collectivités territoriales décentralisées. Enfin, le problème de l'adéquation entre les missions nouvelles des délégations et les moyens en personnels dont elles disposent, doit être soulevé. Il semble difficile, en effet, d'imaginer que des délégations, qui souffrent de manière endémique, du manque d'agents puissent participer avec ambition à

des mises à disposition de leur personnel. La question de nouveaux recrutements dans les délégations, tant régionales que départementales, doit être posée clairement et sur des bases objectives.

### **1. La coopération partenariale : les contrats locaux de coopération Etat/collectivités territoriales décentralisées**

Comme toute politique territorialisée, les contrats locaux de coopération reposent sur une définition négociée localement des objectifs. Son originalité se fonde dans l'ouverture des négociations à un grand nombre d'acteurs, des institutions publiques bien sûr mais aussi des représentants des divers intérêts sociaux et économiques : instruments d'une gouvernance originale, les contrats locaux de coopération organisent la mise en œuvre concrète du caractère partenarial et interministériel des politiques publiques.

En favorisant la territorialisation des politiques publiques camerounaises par l'appui sur les acteurs de terrain, les contrats locaux de coopération constitueraient un outil d'amélioration de l'efficacité et de la lisibilité des politiques locales. Il semble donc fondamental d'instituer ces contrats partenariaux comme mode de relation entre collectivités territoriales et services d'Etat.

Deux formes de contrats locaux de coopération pourraient utilement être mises en place :

- Le contrat de ville constituerait le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement, visant à valoriser certaines localités, ou à l'inverse à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes.
- Le contrat de plan Etat-Région permettrait, au terme de la mise en place des exécutifs régionaux élus, d'harmoniser les grandes orientations nationales et les objectifs des futures régions, qui devront assumer, conformément aux lois de décentralisation, des compétences de planification du développement à l'échelle régionale.

La limitation des formes de contractualisation locale à ces deux types de contrats vise à endiguer le risque de démultiplication des contrats et des procédures, qui entraînerait également celle des études et diagnostics préalables, coûteux pour les collectivités et les services déconcentrés.

En effet, l'accroissement du nombre de contrats n'est pas le gage d'une meilleure mobilisation financière : les contrats ne conduisent pas nécessairement à un accroissement des moyens mis en œuvre sur le territoire des collectivités parties prenantes. Les expériences étrangères en matière de contractualisation montrent au contraire que l'empilement voire l'enchevêtrement de multiples dispositifs spécifiques sur un même territoire affectent gravement, aujourd'hui, la lisibilité, la crédibilité et l'efficacité des politiques publiques locales. Concrètement, beaucoup d'acteurs déplorent la multiplication de contrats, dont la préparation et la négociation sont souvent très longues et disproportionnées au regard des enjeux financiers en cause.

## **2. L'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)**

L'assistance à la maîtrise d'ouvrage demeure l'un des points névralgiques du système du transfert de compétences et de moyens notamment techniques. La haute technicité requise pour l'exercice par les collectivités territoriales de certaines compétences, pouvant par ailleurs faire l'objet de différents modes de gestion (régie, concession ou affermage), nécessite une profonde réflexion, conformément aux lois de décentralisation, et dans la perspective de l'organisation à venir des transferts de compétences aux collectivités territoriales décentralisées. Nous dresserons le constat qui prévaut dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage (a), les principes directeurs à explorer (b), les avantages et les risques associés au développement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (c), et enfin les modes opératoires proposés (d).

### **a) Le constat**

En matière d'expertise technique, à l'exception de quelques grands centres urbains, les communes ne disposent pas à ce jour du personnel qualifié pour exercer les nouvelles compétences que leur confèrent les lois de décentralisation. L'incapacité des collectivités à monter des projets est quasi générale, peu d'entre elles conduisent les études préalables nécessaires et la plupart ne savent pas établir un « dossier d'appels d'offres », pourtant les communes ne font que très rarement appel aux services de l'Etat. Il s'en suit une sous consommation des crédits et des retards importants dans la réalisation des programmes.

Le manque de moyens financiers et l'absence de fonction publique locale nécessitent la mise en place rapide d'une assistance à maîtrise d'ouvrage organisée, simple et transparente. Si le recours à des bureaux d'études privés a parfois donné satisfaction sur des projets ponctuels, ce schéma apparaît trop coûteux et inadapté pour pouvoir répondre aux besoins récurrents d'expertise des collectivités territoriales. De plus, les conditions de désignation de ces prestataires ont été dénoncées à plusieurs reprises, notamment le manque d'indépendance des bureaux d'ingénierie à l'égard des entrepreneurs et concessionnaires.

Face à cette situation, le recours à l'ingénierie publique constitue à l'évidence une voie à explorer. Le concours technique des services de l'Etat dont la compétence demeure reconnue par les élus locaux doit être privilégié sous réserve d'en définir précisément l'exercice. Ainsi, il convient de veiller à garantir un égal accès des collectivités territoriales aux missions d'appui, tout en inscrivant l'action des services déconcentrés dans une logique de partenariat et de solidarité avec les collectivités, et non plus dans une simple logique de tutelle. Il s'agit pour les services de l'Etat de s'engager activement dans le soutien au processus de décentralisation en contribuant à la réussite des politiques publiques locales par une coopération renforcée avec les élus locaux.

#### **b) Les principes directeurs**

En tout premier lieu, l'AMO des services de l'Etat au profit des collectivités territoriales devra se démarquer clairement des missions de contrôle exercées par les autorités administratives et les délégations régionales et départementales. L'exercice d'une mission d'AMO doit être exclusive et ne peut être confiée à un service ou à un agent exerçant sur la collectivité une mission de contrôle (visa préalable ou de conformité, participation aux commissions des marchés...) Il ne s'agit pas, pour les services déconcentrés, de se substituer aux collectivités dans la définition des politiques publiques, encore moins de décider des projets ou des priorités au lieu et place des acteurs locaux.

Sur la base des principes énoncés précédemment, cette assistance à maîtrise d'ouvrage pourrait se situer à plusieurs niveaux :

- En phase amont pour aider les collectivités territoriales à identifier des besoins, à explorer des opportunités, définir des stratégies, évaluer la faisabilité d'un programme ou d'une action.

- En phase projet, une assistance plus opérationnelle pourrait être apportée par les services de l'Etat aux collectivités dans la programmation, la conception et le montage des projets.
- En phase de réalisation, une mission d'appui à la réalisation pourrait également être confiée aux services déconcentrés par le biais d'une assistance dite aval pour suivre et vérifier l'exécution des projets jusqu'à leur achèvement.

Quel que soit le niveau d'intervention retenu, les domaines sectoriels couverts par ces missions d'assistance devront être définis. En première hypothèse, il pourrait s'agir de l'aménagement urbain, de l'habitat, de la voirie et des ouvrages d'art, de la santé, de l'éducation, des infrastructures de réseaux dans le domaine de l'eau et de l'électrification...

De même, les prestations pouvant être confiées aux services de l'Etat devront être précisément décrites tant au niveau des tâches à accomplir que des résultats attendus. On peut imaginer de découper en missions types, l'offre de services de l'Etat aux collectivités territoriales parmi lesquelles on pourrait distinguer une mission de base et des missions spécifiques.

Ainsi définies, ces missions pourraient faire l'objet de barèmes de rémunération tenant compte de la complexité des prestations et du niveau d'expertise nécessaire. Afin de faciliter la contractualisation, éviter les disparités et les rémunérations « informelles », des conventions types pourraient être proposées pour chaque type d'assistance.

Afin de ne pas alourdir la charge financière pesant sur les collectivités territoriales, on peut imaginer que l'Etat apporte gratuitement sous certaines conditions son expertise aux communes les plus démunies dans une logique de mission de service public et de solidarité. Un tel schéma, conforme aux dispositions de la loi d'orientation de la décentralisation selon laquelle le transfert des compétences doit s'accompagner des ressources correspondantes, devrait pallier le manque d'initiative des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs nouvelles missions et prévenir les dérives constatées dans la mise en œuvre des projets locaux. Parallèlement, d'autres interventions pourraient, dans le cadre de missions spécifiques, et sur une base conventionnelle, être

assurées par les services de l'Etat sur demande ponctuelle des collectivités, et être rémunérées sur les budgets locaux.

Enfin, pour encourager la coopération avec les collectivités territoriales, l'intervention des services déconcentrés doit s'inscrire dans un cadre financièrement transparent et motivant afin de décourager les rémunérations occultes et les avantages personnels. En première hypothèse, on peut imaginer d'affecter une partie des crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) alimentée par les économies dégagées au titre des transferts de compétences. Les gratifications versées aux agents des services déconcentrés au titre de l'assistance technique pourraient tenir compte du grade ou de la qualification des personnels appelés à intervenir au profit des collectivités, des tâches réalisées et de la qualité du service rendu à la collectivité bénéficiaire. Les missions pourraient, selon les cas, faire l'objet d'une prime forfaitaire mensuelle ou être rémunérées en fonction du montant du projet, ou encore d'unités d'œuvre particulières, comme par exemple des tâches prédéfinies.

### **c) Les bénéfices attendus et les risques associés**

Dans l'attente de la création d'un statut de la fonction publique locale, le recours organisé à l'assistance à maîtrise d'ouvrage rendrait possible de fait l'exercice de leurs nouvelles responsabilités par les acteurs locaux et conduirait à terme à limiter les disparités entre collectivités.

Les collectivités territoriales pourraient grâce à l'appui méthodologique et technique des services de l'Etat, initier des projets réalistes et répondre ainsi plus efficacement aux demandes des populations et de la communauté des bailleurs.

L'intervention des services de l'Etat serait coordonnée par les autorités administratives, qui verraient ainsi leur rôle et leur légitimité accrues sur les délégations provinciales et départementales. Ainsi, le temps passé par les services déconcentrés au profit des collectivités territoriales serait comptabilisé, afin de permettre une allocation des moyens en personnels par les ministères sectoriels basée sur le nombre de communes éligibles aux missions d'appui obligatoires de l'Etat et des différentes conventions passées avec les collectivités.

Quant aux risques associés, l'assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'Etat peut, si elle n'est pas suffisamment encadrée, conduire à une déresponsabilisation des collectivités

territoriales, voire à une confusion des responsabilités dans la mise en œuvre des politiques locales.

Elle ne devra pas davantage rétablir de fait une tutelle sur les collectivités. Pour prévenir la défiance des élus envers les services de l'Etat, l'assistance apportée aux collectivités devra être expliquée aux collectivités bénéficiaires et contrôlée dans sa mise œuvre.

Ainsi, le non respect des engagements de l'Etat par les services déconcentrés devra être sanctionné qu'il s'agisse par exemple du manque de diligence, d'une mauvaise exécution de certaines prestations ou encore d'un défaut de disponibilité des services déconcentrés au profit des collectivités d'opposition.

#### **d) Les modes opératoires**

Le cadre réglementaire de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pourrait être organisé autour de quatre modes essentiels de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées :

- La « coopération statutaire ». Ce premier mode de coopération consiste à mettre à disposition des collectivités territoriales décentralisées les compétences et les expertises « *intuitu personae* » des agents de l'Etat. Il s'agit de renforcer la capacité d'action des collectivités territoriales décentralisées par l'aide directe et l'appui personnel des agents de l'Etat.
- La « coopération partenariale ». Ce deuxième mode de coopération consiste à définir contractuellement les bases de la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées autour des projets, ou des programmes locaux. Il s'agit ici, pour les services déconcentrés, de conclure des conventions d'objectifs avec les collectivités territoriales décentralisées.
- Le contrat « d'assistance à maîtrise d'ouvrage ». Ce troisième mode de coopération consiste à permettre des interventions, d'une durée limitée, par l'appui technique et la contribution à la réalisation des projets, ouvrages ou programmes des collectivités territoriales décentralisées.

- La « coopération d'expertise ». Cette quatrième voie de collaboration consiste à renforcer la capacité d'action et d'expertise des agents des collectivités territoriales décentralisées par la mise en œuvre d'un plan national et spécifique de formation.

Ces voies de coopération ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Elles se complètent pour fournir aux collectivités territoriales l'appui et l'assistance nécessaires à traduire, dans la réalité de la République, les exigences de leurs nouvelles responsabilités.

### **§3. La gestion statutaire de la carrière**

Le principe gouvernant dans ce domaine est celui de la libre gestion des personnels territoriaux par les collectivités territoriales elles-mêmes. Son application statutaire conduit à s'interroger sur la structure de gestion et son système de gestion (A), avant de poser un regard prospectif sur les principaux enjeux auxquels serait confrontée la fonction publique territoriale (B).

#### **A. Structure de gestion et système de gestion de la fonction publique territoriale**

Nous verrons que la détermination de la structure de gestion, de même que le mode de management qu'elle devra adopter sont des questions complexes auxquelles il faut répondre concomitamment au moment de l'élaboration du statut.

##### **1. Pour quelle structure de gestion ?**

Evoquer la question de l'organe de gestion peut paraître inutile, pourtant la solution est loin d'être évidente et nécessite même que l'on s'y attarde pour plusieurs raisons. D'abord, comme pour le débat sur sa création, on sait que la fonction publique territoriale sera gérée de manière autonome. Sous cette précision, doit-on laisser la possibilité à chaque employeur territorial de gérer librement son personnel ou alors doit-on opter pour un regroupement des personnels en pôle de gestion, et dans une moindre mesure en pôles régionaux avec ou sans distinction des niveaux de collectivités territoriales ?

La première option ne nous semble pas répondre aux enjeux de l'optimisation des ressources humaines. S'il est vrai que certaines collectivités parviendront à mettre en place de véritables directions des ressources humaines à l'instar du secteur privé, d'autres, au contraire, se limiteront à une gestion administrative et simpliste de leur personnel. De plus, l'atomisation des gestions des personnels induira, à l'évidence, de fortes disparités entre collectivités territoriales de même rang, ainsi que pour l'ensemble des collectivités prises indistinctement.



La seconde option emporte notre entière conviction. Elle commande cependant, qu'elle soit débarrassée de quelques zones d'ombre. En premier lieu, la structure nationale de gestion doit-elle fonctionner en distinguant les agents selon qu'ils appartiendraient à tel ou tel niveau de collectivité territoriale ? A notre sens, la réponse à cette question dépendrait de l'organisation interne de la structure nationale de gestion. Mais dans tous les cas, il conviendra de s'assurer que les règles applicables n'emportent pas de différenciations à l'intérieur d'une même catégorie des agents considérés. En second lieu et surtout, l'organisation de la structure nationale de gestion doit-elle reposer sur un centre unique ou doit-elle être déconcentrée au niveau des régions, voire des communes réunies au sein d'un même département ? Tout compte fait, cette question renvoie au débat sur la création même d'un centre national et autonome de gestion des personnels territoriaux au Cameroun. Principalement, le problème posé est celui du coût de création et de fonctionnement d'un tel organisme dans un contexte, où il n'est pas exagéré de dire que le premier frein à la mise en œuvre de la décentralisation territoriale est celui de l'absence des moyens financiers. Subsidièrement, des appréhensions existent quant à la pertinence des résultats que l'on pourrait attendre des organismes de gestion, eu égard aux leçons tirées de l'exemple français du Centre National de la Fonction publique Territoriale (CNFPT) et des centres de gestion.

En tout état de cause, il faudrait se résoudre à admettre que l'existence d'une structure nationale de gestion est une donnée incontournable, si l'on veut garantir une carrière minimale aux personnels territoriaux, ainsi que la cohérence et la coordination des actions au plan national. De ce point de vue, la structure nationale de gestion pourrait être une instance à deux degrés, constituées au premier étage d'un organe permanent de centralisation et de suivi des dossiers initiés dans les centres régionaux de gestion créés à cet effet, et au second d'un Conseil paritaire d'administration présidé par le ministre chargé de la décentralisation territoriale. La mission de cette dernière instance serait alors de piloter, au plan national, la fonction publique territoriale.

## **2. Pour quel système de gestion ?**

Dans son article 19, alinéa 2, la LOD rappelle que le statut du personnel des collectivités territoriales est fixé décret du Président de la République. A l'instar de la Fonction publique de l'Etat, le statut garantit le déroulement d'une carrière minimale, soit à l'ancienneté par avancement d'échelon, soit au mérite par avancement de grade. Sans remettre en cause l'option du statut, la garantie d'une carrière minimale comme fondement du système de carrière à la française ne doit pas constituer un frein à la recherche d'une optimisation de la

carrière des territoriaux fondée sur approche de la notion « d'emploi ». Cette approche aurait pour avantage d'instaurer une véritable mobilité inter-fonction publique et surtout dans les collectivités territoriales elles-mêmes, d'offrir au personnel des meilleures perspectives d'évolution en sus de leurs compétences et de doter les élus locaux d'un choix de gestion susceptible d'adapter les meilleurs profils dans un contexte de concurrence avec le secteur privé, toutes choses que les traditionnels statuts particuliers des agents de l'administration publique n'offrent pas. Rappelons à cet égard, que le principe de carrière a pour effet de ne pas lier les agents à un emploi déterminé, mais de leur proposer de s'élever dans la hiérarchie tout au long de leur carrière. A l'inverse du système de l'emploi, les agents sont recrutés pour occuper un emploi déterminé et ne peuvent prétendre à un autre emploi, que si, à l'égal d'autres candidats intéressés et n'appartenant pas à la même administration, ils manifestent des aptitudes spécifiques à cet emploi. Ainsi, dans la plupart des règles statutaires des administrations publiques où l'accès aux emplois d'avancement est limité aux seuls agents en place, la fonction publique de carrière est qualifiée de fonction publique « fermée ».

Il faudrait reconnaître que sur le marché de l'emploi, les collectivités territoriales sont loin de rivaliser avec le secteur privé. Elles souffrent par conséquent des difficultés structurelles pour satisfaire leurs besoins. Face à cette situation, un statut qui reposerait exclusivement sur le système de carrière rajouterait aux difficultés existantes. Pour remédier à cet état des choses, de nombreuses administrations publiques en quête de modernisation ont développé des systèmes mixtes combinant la logique de carrière et la logique de l'emploi. Cette nouvelle approche managériale permet concomitamment de garantir une carrière minimale tout en restant flexible sur l'accès à l'emploi. Ainsi, de nombreux pays d'Europe offrent une nouvelle « employabilité » axée schématiquement sur la distinction des emplois nécessitant l'exercice de la puissance publique de ceux ne la nécessitant pas. Les premiers sont pourvus par des fonctionnaires soumis au droit commun de la fonction publique, tandis que les seconds sont occupés par des contractuels permanents relevant du droit de travail défini par des contrats individuels et des conventions collectives.

Ainsi, en Espagne, les communautés autonomes et les entités locales peuvent librement recruter leurs personnels entre les fonctionnaires d'Etat et les agents contractuels issus du secteur privé et relevant du droit du travail. Au sein des agents contractuels, on distingue la catégorie des contractuels permanents recrutés par voie de concours des contractuels à durée déterminée ne pouvant occuper que des emplois non permanents. Egalement, dans le système d'Italie, où l'on a pu parler de « privatisation de l'emploi public », la contractualisation soumet les agents des administrations publiques au régime de droit privé, à l'exception

notable d'une diversité de catégorie de personnes : magistrats et auxiliaires de justice, police d'Etat, les personnels de carrière diplomatique et préfectorale (à partir du grade de vice-conseiller de préfecture), les professeurs et chercheurs des universités, les personnels de certains établissements (surveillance de l'épargne et des valeurs mobilières, surveillance de la concurrence et du marché).

## **B. Les principaux défis d'une gestion maîtrisée**

Certaines propositions pourraient revêtir le caractère urgent, en ce qu'elles conditionnent considérablement le démarrage de l'exercice effectif des premières compétences à transférer. D'autres au contraire, sans être moins importantes, pourraient intervenir dans une phase postérieure au processus du transfert effectif des premières compétences. C'est pourquoi, il nous semble judicieux de les segmenter en propositions principales, d'une part (1), et en propositions d'ordre structurelles, d'autre part (2).

### **1. Les principales propositions**

Les principales propositions concernent les structures et les personnels chargés de les animer (a), tandis que les seconds ont trait au développement d'une base de données évolutive qui servirait d'outil de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales (b).

#### **a) L'urgente nécessité de disposer de compétences et des structures organisationnelles appropriées**

A l'heure actuelle, les collectivités n'ont pas encore investi sur les compétences transférées dans le cadre des lois de décentralisation. A titre d'exemple, les affaires sociales et culturelles sont sous-représentés avec seulement 6% des agents occupant un emploi dans ce domaine. Dans une moindre mesure, les services techniques sont également sous-représentés. A l'inverse, on observe un sureffectif dans les fonctions administratives et financières, qui représentent respectivement plus du quart des agents territoriaux. Ainsi les fonctions supports concentrent-elles plus de 50 % des effectifs communaux.

Fort de ces constats, l'élaboration du répertoire des métiers communaux privilégie une approche par domaine d'activité, en référence aux champs d'intervention des collectivités. Il favorise la maille métiers/activités/compétences, en croisant à la fois l'analyse des organisations actuelles et les niveaux d'intervention potentiels des communes suite aux lois de

décentralisation. Ainsi, pour chaque filière et famille professionnelle, le recueil et l'analyse des données se fondent sur une double approche :

- une analyse documentaire relative à l'emploi et à l'organisation des communes, en particulier leurs organigrammes et leurs fichiers des personnels ;
- l'analyse de référentiels métiers africains et européens existants, notamment concernant les missions transférées aux communes camerounaises depuis les lois de décentralisation de juillet 2004, soit pour les filières « Développement et aménagement » et « Animation et services à la population », les communes camerounaises ayant encore très peu investi ces nouvelles missions.

Au terme de cette analyse, le répertoire des métiers territoriaux comporte 32 métiers communaux clefs répartis en 7 familles professionnelles (Pilotage et management, Affaires générales, Affaires juridiques, Finances et contrôle de gestion, Ressources humaines, Système d'information et TIC, Relations publiques et Coopération) pour lesquels les activités, les compétences et les catégories d'emploi sont détaillées.

Par ailleurs, un cadre de réflexion sur les conditions de recrutement des agents communaux et sur les organigrammes, en tenant compte des facteurs liés à l'intercommunalité, à l'urbanisation, à la strate de population et à la localisation. Cinq organigrammes types ont ainsi été constitués selon les catégories concernées de communes<sup>579</sup>.

### **b) Le développement d'une base de données évolutive des personnels territoriaux**

L'objectif général est de concevoir, développer, et mettre en place une plate-forme d'administration couplée à une base de données concernant l'information sur le personnel communal.

Cet outil devrait permettre de suivre les formations reçues par les personnels, d'évaluer et de planifier les besoins en formation, de suivre et de contrôler les effectifs et, pour l'État, de participer à la gestion des ressources humaines des communes (recrutement des cadres, nominations, mises à disposition...). A terme, il permettra notamment :

---

<sup>579</sup> Les petites communes, dont la population est inférieure à 25.000 habitants ou le compte administratif inférieur à 100 millions (1<sup>ère</sup> catégorie) ; Les communes d'importance moyenne, c'est-à-dire tous les chefs lieux de départements et le reste des communes classiques (2<sup>ème</sup> catégorie) ; les communes d'arrondissement (3<sup>ème</sup> catégorie) ; les communautés urbaines autres que Yaoundé et Douala (4<sup>ème</sup> catégorie) ; enfin les communautés urbaines de Douala et Yaoundé (5<sup>ème</sup> catégorie).

- de faciliter et accroître la communication verticale et horizontale entre le ministère chargé de la décentralisation et l'ensemble des acteurs des exécutifs communaux ;
- d'appréhender l'ensemble des problèmes rencontrés par les personnels communaux dans l'évolution de leurs carrières ;
- de doter les utilisateurs d'une base de données « nationale » sur les personnels communaux ;
- et surtout considérer la base de données des personnels territoriaux comme le point de départ du développement concomitant d'une gestion harmonisée de la solde des personnels.

## **2. Les autres pistes de réflexion**

Enfin, plusieurs autres pistes de réflexion structurelles devraient être mises en avant :

- L'élaboration d'un statut du personnel des collectivités territoriales, afin de rationaliser les procédures de recrutement, de garantir la sécurité des emplois et d'introduire des possibilités de mobilité professionnelle. Ce statut pourra s'inspirer pour partie du Statut général de la Fonction publique de l'Etat mais également des méthodes en vigueur dans le secteur privé en prévoyant notamment l'embauche de contractuels pour les postes spécifiques requérant des connaissances pointues ;
- L'amélioration du système de formation des agents et des élus locaux, en renforçant les capacités d'accueil des organismes de formation externes et en encourageant la formation in situ opérée notamment par les services déconcentrés. Les relations avec les divers établissements de formation pourraient s'intensifier par la signature d'accords afin de mettre en place des programmes adaptés et d'élaborer une programmation pluriannuelle des formations ;
- L'amélioration des modes de gestion encore trop « artisanaux », en introduisant des nouvelles méthodes et des outils modernes de gestion tels que les organigrammes, les profils et fiches de postes, des contrats d'objectifs par secteur d'activité ou par service opérationnel ;
- Le renforcement du corpus normatif, afin de compléter les textes existants notamment concernant les ressources humaines.

## **Conclusion du chapitre 1**

De ce qui précède, il apparaît clairement que la mise en œuvre de la décentralisation nécessite une réflexion profonde, tant dans l'articulation de chacune des composantes de la trilogie « Compétences-Finances-Hommes » que dans leur harmonisation d'ensemble. De cette approche dépendrait la réelle mesure de l'autonomie locale, dont les textes d'application ne pourraient en être que le reflet.

## CHAPITRE 2

### MODERNISER L'ADMINISTRATION D'ETAT

Moderniser, ce peut être d'abord se mettre à jour, chercher à rattraper un retard : celui d'une organisation étatique en proie à une grande inertie, au regard d'un environnement en transformation rapide qui exige sa mise à jour (...). Mais moderniser, c'est encore devenir moderne, s'adapter à la modernité, c'est-à-dire se conformer à l'ensemble des conceptions jugées modernes (...). Moderniser, c'est enfin adopter des comportements modernes, c'est-à-dire comme innovateurs par rapport aux précédents »<sup>580</sup>. Ces propos tirés de l'ouvrage d'un auteur averti illustrent bien l'interpellation faite à l'Etat du Cameroun quant à la nécessaire adaptation de son appareil administratif au nouveau contexte de décentralisation territoriale.

En effet, la promulgation des lois de décentralisation du 22 juillet 2004 a montré la ferme volonté de l'Etat de poursuivre son mouvement de décentralisation amorcé par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, en accordant une attention particulière au développement des potentialités locales par la prise en compte de l'autonomie locale dans la territorialisation des nouvelles politiques publiques. La Constitution précise à cet égard, que « les collectivités territoriales décentralisées ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et sportif », de même qu'elle introduit la notion « d'intérêt communautaire ou régional ». Les lois de décentralisation introduisent quant à elles, respectivement, les principes de subsidiarité pour garantir l'exercice d'une compétence à l'échelon territorial le plus approprié, et de complémentarité dans une perspective de mutualité entre les actions territoriales et celles de l'Etat.

Toutefois, la mise en œuvre de décentralisation reste confronter aux défis inhérents au changement dans les organisations publiques<sup>581</sup>. Le transfert progressif des ressources et des compétences risque en effet de trouver l'appareil administratif central de l'Etat dans ses vieux habits. Le contexte commande l'inscription dans l'agenda politique du Cameroun d'un projet de modernisation des administrations civiles d'Etat, dans le sens d'une plus grande déconcentration administrative. Il s'agira pour l'essentiel de repenser les structures et

---

<sup>580</sup> R. Fraise, « le service public saisi par la modernisation », in C. Gremion (Sous-dir.), *Le service public en recherche : quelle modernisation ?*, documentation Française, 1996, et cité par Annie Bartoli, *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris, 1997, pp. 240-241.

<sup>581</sup> De nombreux auteurs relèvent qu'il existe un pessimisme récurrent en matière de modernisation des administrations publiques. Voir en ce sens, Dupuy F., Thoening J.-C., « l'Administration en miettes », Fayard, 1985.

l'organisation des services civils de l'Etat pour les permettre d'accueillir sans heurt l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales. Cette modernisation se situerait alors en amont de la réforme engagée le 12 novembre 2008 au sein de la République, avec un effet particulier sur l'Administration en charge de la gestion du Territoire, dont les structures administratives et les agents déconcentrés constituent le socle de l'organisation déconcentrée de l'Etat (section 1). Les développements qui suivent s'inscriront donc dans le sens de propositions prospectives susceptibles de constituer des axes de mutation pour les réformes attendues (section 2).

Section 1 – *L'organisation déconcentrée de l'Etat* du Cameroun

Section 2 – Les axes de mutation



## SECTION 1

### L'ORGANISATION DECONCENTREE DE L'ETAT DU CAMEROUN

La déconcentration administrative a souvent été perçue comme le corollaire de la décentralisation. L'une comme l'autre, en effet, rapproche le pouvoir de décision administrative des administrés. Sans rentrer dans l'écueil des différenciations, on peut dire que historiquement et au contraire de la décentralisation, la déconcentration s'est toujours inscrite dans l'organisation politique et administrative des Etats unitaires d'inspiration française.

De nos jours et par rapport à la décentralisation territoriale, la déconcentration sert davantage d'outil de management des rapports entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs administrés. Il n'en demeure qu'elle est définie comme « le transfert du pouvoir de décision, au sein d'une institution, de la part d'autorités les plus élevées au profit d'autorités moins élevées dans la hiérarchie de cette institution ».

Ainsi comprise, la déconcentration devrait servir de levier nécessaire à la modernisation des administrations civiles d'Etat. En clair, l'enjeu serait d'optimiser l'organisation et le fonctionnement des services centraux de l'administration d'Etat en vue du transfert progressif des compétences et des ressources, de sorte qu'à chaque niveau de décentralisation corresponde un niveau de déconcentration administrative garant d'un Etat fort. Une telle approche nécessite pour l'administration d'Etat du Cameroun une nouvelle façon de travailler.

C'est pourquoi, trente six ans après une organisation administrative<sup>582</sup> et une fonction préfectorale<sup>583</sup> devenues inadaptées face aux exigences d'une décentralisation territoriale en pleine mutation, la République du Cameroun vient de rénover le niveau de ses circonscriptions administratives qu'accompagne surtout une révision de l'organisation et du fonctionnement de leurs Services. En effet, deux importants décrets signés le 12 novembre 2008 par le Président de la République, l'un n° 2008/376 portant organisation administrative du Cameroun, l'autre n° 2008/377 fixant les attributions des Chefs de circonscriptions

---

<sup>582</sup> Le précédent texte en date est le décret n°72/349 du 24 juillet 1972 portant organisation administrative de la République unie du Cameroun. Il a été modifié par le décret n°83/390 du 22 août 1983 portant création de nouvelles provinces en République unie du Cameroun, à savoir les provinces de l'Adamaoua, de l'Extrême-Nord et du Nord, par l'éclatement de l'ancienne province du Nord, et les provinces du Centre et du Sud, après l'éclatement de l'ancienne province du Centre-Sud.

<sup>583</sup> Cf., décret n°78/485 du 09 novembre 1978 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et les organismes et personnels chargés de les assister dans l'exercice de leurs fonctions, modifié par le décret n° 79/024 du 18 janvier 1979.

administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs Services, introduisent des novations institutionnelles dans le système administratif connu jusqu'à cette date au Cameroun.

L'annonce de ces deux textes d'envergure politique n'a cependant pas emporté un engouement certain de la part des populations concernées. De tout bord régnait le ressentiment d'une somme de confusions générées tant dans l'esprit du citoyen ordinaire que dans celui de certains acteurs quotidiens de la pratique administrative. D'aucuns y ont vu une mise en place effective des « Régions »<sup>584</sup> - collectivités territoriales décentralisées – tant attendues, avec à leurs têtes des Gouverneurs nommés par le pouvoir central ! D'autres y ont perçu une double disparition des « Provinces et Districts » - entités territoriales déconcentrées – avec en sus la mise à l'écart de leurs chefs de circonscriptions respectifs ! D'autres enfin n'y ont décelé aucun lien direct avec la décentralisation territoriale telle que l'affirmaient, vaguement et sans aucune conviction, les premières analyses radiophoniques.

Un tel contexte épris d'ambiguïtés ne saurait laisser le juriste indifférent. Il justifie la double tâche de décryptage et d'explications nécessaires à la compréhension d'un langage aux apparences parfois confuses.

Partant, les décrets susvisés ont eu pour principal objectif de moderniser l'administration territoriale de la République en vue de son adaptation à la décentralisation territoriale. Par « modernisation », on entendra une modification technique d'un système pour en améliorer la performance et la cohérence. De ce point de vue, on peut d'emblée dire que la mutation survenue au sein de l'administration territoriale camerounaise n'est pas une révolution ; elle ne bouleverse pas profondément les piliers de l'organisation administrative, laquelle repose toujours sur des circonscriptions administratives d'inégales importance placées sous la supervision d'une autorité représentant le pouvoir central. En revanche, elle s'articule davantage sur des aménagements managériaux, notamment l'organisation et le fonctionnement des services. C'est la déconcentration, c'est-à-dire une délégation de compétences de l'Etat à des représentants locaux, soumis hiérarchiquement au pouvoir central, et exécutant leurs tâches dans un cadre territorial spécifique.

---

<sup>584</sup> La région, collectivité territoriale décentralisée créée par la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 et dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, dispose d'un organe délibérant (le conseil régional) et d'un organe exécutif (le président du conseil régional).

La déconcentration ne se confond pas avec la décentralisation. La première est une modalité de la centralisation administrative, tandis que la seconde relève davantage de l'ordre de l'exercice d'une liberté<sup>585</sup>. En ce sens, la décentralisation réalise un transfert de compétences de l'Etat à des entités morales territoriales, non soumises hiérarchiquement au pouvoir central, et s'administrant librement par des conseils élus sous la surveillance d'un représentant de l'Etat (autorité de tutelle).

L' « adaptation à la décentralisation territoriale » apparaît, quant à elle, comme la conséquence immédiate de l'avènement du nouvel Etat « unitaire décentralisé » du Cameroun consacré par la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. Autrement dit, la prise en compte d'une administration décentralisée dans la gestion du territoire national appelle désormais l'impératif catégorique d'une déconcentration de l'administration territoriale d'Etat en parfaite adéquation avec les principes décentralisateurs affirmés dans la Constitution.

Sous ces clarifications, nous voudrions à présent dresser l'économie de la réforme incarnée par les décrets n<sup>os</sup> 2008/376 et 2008/377 du 12 novembre 2008, en vue de son adaptation au nouveau contexte de la décentralisation territoriale (§1). Nous verrons ensuite que cette réforme annoncée et attendue ne semble pas couvrir les attentes générées en son temps (§2).

### **§1. La réforme du 12 novembre 2008 : La modernisation de l'Administration territoriale en vue de son adaptation à la décentralisation territoriale**

Deux temps forts éclaireront le sens de nos idées. Le premier amorce le constat du nouveau découpage administratif (A), tandis que le second s'attarde sur les attributions et la réorganisation des services des chefs de circonscriptions administratives (B). Dans les deux cas, les développements qui suivront marqueront à chaque fois un temps d'arrêt sur les principales motivations qui ont précédé aux innovations recensées.

---

<sup>585</sup> Lire en ce sens, Michel Verpeaux – citant M. Laroque : « la décentralisation, c'est la liberté » -, in Droit des collectivités territoriales, PUF, 2005, Notice 4, p. 27.

## **A. Le nouveau découpage administratif du Cameroun issu du décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008**

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1 du décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008, « le territoire de la République du Cameroun est organisé en [circonscriptions administratives] » (1). L'alinéa 2 du même article précise que ces circonscriptions administratives sont les régions, les départements et les arrondissements (2).

### **1. La notion de circonscription administrative**

D'apparence anodine, la notion de circonscription administrative ne suscite pas toujours beaucoup d'intérêts. On pourrait même dire qu'elle passe inaperçue devant les entités territoriales qu'elle constitue. En effet, les termes « circonscription administrative », n'apparaissent dans aucune des dispositions de la Loi constitutionnelle camerounaise du 18 janvier 1996, laquelle proclame en son article 2 que « la République du Cameroun est Etat unitaire décentralisé ». Plutôt que d'organisation décentralisée et/ou déconcentrée de la République, le langage choisi par le pouvoir politique est celui d'une République organisée en circonscriptions administratives<sup>586</sup>. Dès lors apparaît une double curiosité juridique, celle du fondement d'un tel choix, d'une part, (1) et celle de sa signification, d'autre part (2).

#### **a) La base constitutionnelle de l'organisation administrative du Cameroun**

Elle est constitutionnelle. L'organisation administrative de la république du Cameroun relève du domaine réglementaire du Président de la République conformément aux dispositions combinées des articles 26 et 27 de la Constitution. Le pouvoir réglementaire est, pour son titulaire, traditionnellement défini comme le pouvoir d'édicter, sous forme d'actes administratifs unilatéraux, des règles à portée générale et impersonnelle.

Sur cette base, les circonscriptions administratives sont créées par décret du Président de la République en vertu de son pouvoir discrétionnaire, et la loi lui reconnaît le pouvoir de leur attribuer une dénomination et de fixer leurs limites géographiques. Le Président de la République dispose également du pouvoir de modifier les entités déjà existantes.

---

<sup>586</sup> Comparativement, le texte français du 6 février 1992 mentionne que « l'administration territoriale de la république est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat ».

## **b) La signification de l'expression « circonscription administrative »**

S'il est périlleux de dater les premières apparitions de l'expression « circonscription administrative » dans l'histoire des institutions administratives du Cameroun, on remarquera cependant qu'elle apparaît clairement dans le langage politique et juridique à partir de 1959<sup>587</sup> et principalement dans les textes de 1972 et de 1978 portant organisation administrative, d'une part et fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives, d'autre part.

L'expression, abondamment utilisée dans le langage courant et magnifié par le politique, est pourtant demeurée sans définition textuelle. L'on s'en est accommodé au point de la définir à partir de la dénomination des entités territoriales qu'elle constitue. Or, une telle vision ne saurait correspondre à la science du droit dans un contexte où la circonscription administrative coïncide très souvent avec la circonscription décentralisée, et peut de surcroît porter la même appellation, cette dernière étant elle-même potentiellement changeante.

La circonscription administrative n'est pas une notion neutre ; elle est chargée de résonances. Plus que de simple dénomination, - région, département, arrondissement -, la circonscription administrative est d'abord une subdivision territoriale, dont l'agrégation des entités infra territoriales constituent le territoire national. C'est un cadre physique spécifiquement désigné par l'Etat en vue d'asseoir ses organes déconcentrés. Il s'agit donc d'une déconcentration fondamentalement « territoriale » qui diffère d'une déconcentration fonctionnelle. Cette dernière concerne essentiellement les activités logées dans le cadre territorial qu'est la circonscription administrative.

Ainsi comprise, la déconcentration réalisée par les textes du 12 novembre 2008 revêt en réalité deux aspects. L'un est purement physique ou organique – le découpage administratif du territoire en région, département et arrondissement - ; l'autre est fonctionnel et concerne l'aménagement des services délégués à l'intérieur de cadres territoriaux spécifiques. Dans l'un et l'autre cas, l'absence de personnalité morale<sup>588</sup> et la subordination hiérarchique constituent des éléments fondamentaux de la distinction entre la circonscription administrative et la circonscription décentralisée. L'on notera cependant, que les limites géographiques et la dénomination d'une circonscription administrative peuvent parfaitement

---

<sup>587</sup> Le décret du 20 octobre 1961 fixant l'organisation territoriale de la République Fédérale du Cameroun utilise l'expression « régions administratives ».

<sup>588</sup> Voir, Bertrand Delcros, L'unité de la personnalité juridique de l'Etat, Th, 1976, op. cit.

coïncider avec celles de la circonscription décentralisée, à l'instar de la « région » camerounaise.

## **2. Les circonscriptions administratives sont les régions, les départements et les arrondissements**

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008 portant organisation administrative du Cameroun, « le territoire de la république du Cameroun est organisé en circonscriptions administratives. Constituent des circonscriptions administratives les régions, les départements, les arrondissements ». De prime abord, on constate que comparativement à la disposition similaire contenu dans le précédent texte portant organisation administrative<sup>589</sup> du Cameroun, cette disposition liminaire maintient uniquement les trois premiers niveaux de circonscriptions administratives sur les quatre préexistant (a), bien que la « région » se substitue à la « province ». En clair, elle marque la disparition du district, jadis quatrième niveau (b).

### **a) Le maintien de trois niveaux de circonscriptions administratives**

La République du Cameroun est donc désormais organisée en trois niveaux de circonscriptions administratives d'inégale importance qui sont par ordre hiérarchique et décroissant la région, le département et l'arrondissement. Ces circonscriptions administratives sont placées respectivement sous l'autorité d'un gouverneur, d'un préfet et d'un sous-préfet.

Par rapport à la précédente réglementation du 24 juillet 1972, les provinces mutent en régions ; les départements restent inchangés ; idem pour les arrondissements qui gagnent cependant en proportion, du fait de leur substitution aux défunts districts.

Pour certains, la mutation de la province en région est une conséquence logique de la nouvelle législation sur la décentralisation territoriale<sup>590</sup>. En effet, les dispositions combinées de la Constitution et de la loi d'orientation de 2004 font du Gouverneur le représentant ou délégué de l'Etat dans la région<sup>591</sup>. Par conséquent, le « Gouverneur de la province deviendrait Gouverneur de la région »<sup>592</sup> ! L'argument nous semble simpliste, car au-delà de l'importance symbolique et de la confusion que revêt cette situation, rien n'interdisait au Gouverneur de province (unité administrative) d'être le représentant de l'Etat dans la région (collectivité

<sup>589</sup> Décret du 24 juillet 1972 précité.

<sup>590</sup> Etude portant sur la modernisation de l'administration territoriale, Rapport final, p. 81.

<sup>591</sup> Cf., art 58 de la Constitution ; art. 67, loi d'orientation de la décentralisation du 24 juillet 2004.

<sup>592</sup> Etude..., op. cit., p. 81.

territoriale). Autrement dit, le décret organisant les circonscriptions administratives aurait bien pu maintenir une coexistence entre la province et la région sans que cela ne constituât une irrationalité. On doit donc conclure à un changement de ton plus symbolique que juridique.

Au demeurant, il importe de mentionner que la République du Cameroun compte en 2009 un total de 428 circonscriptions administratives – contre 205 en 1979 - décomposées comme ci-après :

- 10 régions (constituées sur les limites géographiques des 10 anciennes provinces) ;
- 58 départements (demeurés inchangés) ;
- 360 arrondissements (dont 54 anciens districts).

Ainsi, en trois décennies les circonscriptions administratives du Cameroun ont connu une multiplication croissante. Ce foisonnement de circonscriptions administratives, notamment les arrondissements, est peut-être révélateur du souci pour l'Etat, soit d'en faire de véritables territoires de projets, soit simplement de mieux y déployer son service public. A ce dernier propos, il faudrait sans cesse se rappeler que l'arrondissement, à l'instar de la commune, demeure l'unité administrative de base la plus proche du citoyen. En bonne logique, une telle situation aurait dû conduire à un accroissement de la part du budget de fonctionnement et d'équipement de l'administration territoriale dans le budget de l'Etat<sup>593</sup>.

Faut-il rappeler qu'historiquement, le découpage administratif du Cameroun a toujours reposé sur des portions de territoire considérées comme des espaces d'expression et de représentation du pouvoir politique régnant. D'inspiration coloniale, cette conception n'a subi aucune altération dans sa forme originelle. Certes, les appellations des circonscriptions administratives ont souvent changé, mais l'esprit est demeuré le même. Ainsi, les unités administratives ont été toujours placées sous l'autorité d'un haut fonctionnaire d'Etat qui, par sa représentation, incarne la continuité du chef de l'Etat dans son territoire de commandement et la diffusion du pouvoir régnant sur chaque parcelle déconcentrée du territoire. De ce point de vue, le texte du 12 novembre 2008 portant organisation administrative du Cameroun ne comporte aucune novation majeure, sauf à considérer mutatis mutandis, que la région se substitue à la province, et surtout, que le district disparaît de la stratification actuelle des circonscriptions administratives du Cameroun.

---

<sup>593</sup> Le budget du ministère en charge de l'Administration territoriale et de la Décentralisation connaît paradoxalement une baisse drastique et continue depuis quelques années. Cette question reste donc une condition du sérieux de la mise en œuvre de la disposition précitée.

## **b) La disparition du district**

La disparition du district au profit de l'arrondissement n'est ni un fait anodin ni une réalité au sens d'une quelconque disparition concomitante de l'Etat dans cette sphère du territoire national. Il s'agit donc d'un euphémisme communément admis car, si le vocable « district » est expurgé du langage des circonscriptions administratives existantes, il n'en demeure pas moins que son cadre territorial continue de valoir, à un degré plus élevé, comme unité d'action de l'Etat.

Ainsi, aussi paradoxal que cela puisse paraître, la disparition tant alléguée du district n'a pas eu pour effet que de diminuer le nombre total de circonscriptions administratives du Cameroun. Ce dernier demeure quantitativement inchangé par le jeu de la transformation. En effet, plutôt que de disparition, il serait judicieux de parler de transformation des districts en arrondissements, car l'article 17 du décret n° 2008/376 de référence dispose que « les districts existants [...] demeurent maintenus jusqu'à leur érection en arrondissements ; les chefs de districts en poste restent en fonction jusqu'à la nomination des sous-préfets ». Autrement dit, les districts existants sont transformés en arrondissements, et seuls ces derniers connaissent par conséquent un accroissement de leur nombre.

Au demeurant, la méfiance retenue à l'égard du district procède d'une profonde réflexion menée dans le cadre de l'étude portant sur « la modernisation de l'administration territoriale et l'organisation déconcentrée de l'Etat du Cameroun »<sup>594</sup>. L'objectif global recherché s'inscrivait alors dans une logique d'optimisation de l'organisation et du fonctionnement des services centraux et déconcentrés de ce département ministériel, d'une part en actualisant les attributions des autorités administratives, notamment dans l'exercice des nouveaux pouvoirs de tutelle sur les collectivités territoriales, d'autre part en facilitant un management transversal entre le représentant de l'Etat et l'ensemble des administrations déconcentrées, dans le cadre des transferts progressifs de compétences et de ressources.

Rien d'aussi surprenant qu'une telle opération d'envergure re-passe en revue l'organisation administrative existante, pour déterminer le meilleur niveau pertinent de déclinaison de l'action publique d'Etat dans un contexte complexifié où, 384 collectivités territoriales décentralisées – dont 374 communes et 10 régions – et plus d'un millier de chefferies traditionnelles cohabitent avec les circonscriptions administratives. Dans ce paysage

---

<sup>594</sup> Cette importante étude s'est finalement subdivisée en deux étapes distinctes, l'une sur la modernisation de l'Administration territoriale en 2006, l'autre sur l'organisation déconcentrée de l'Etat du Cameroun en 2007.



institutionnel, le district, quatrième niveau d'administration territoriale déconcentrée, est apparu comme un échelon surabondant, obsolète et insusceptible de contenir quantitativement et qualitativement les ressources financières, matérielles et humaines nécessaires à l'adaptation d'une administration territoriale d'Etat en quête d'habits neufs.

En substance, l'on retiendra que de nombreuses incohérences caractérisaient le district et justifiaient de ce fait sa sortie de l'architecture des circonscriptions administratives. Il en était ainsi notamment<sup>595</sup> :

- de leurs créations peu rationnelles ;
- des chefs de district assumant les mêmes attributions que celles des sous-préfets, sans pour autant bénéficier d'une dotation financière et matérielle conséquente ;
- des chefs de district ignorant trop souvent la voie hiérarchique du sous-préfet pour se référer directement au préfet de département ;
- de circonscriptions au potentiel stratégique et économique systématiquement non valorisé, eu égard à l'absence de services publics qui caractérisent ce niveau d'administration.

Quoi qu'il en soit, des arrondissements aux services mieux structurés étaient appelés à se substituer aux défunts districts, en témoigne la réforme du 12 novembre 2008.

### **B. Les attributions et les Services des chefs de circonscriptions administratives à la lumière du décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008**

Sur la base de l'architecture nouvelle des circonscriptions administratives, l'article 2 du décret n° 2008/377 pose clairement le principe selon lequel le Gouverneur, le Préfet et le Sous-préfet sont les chefs de circonscriptions administratives. Ces hautes autorités administratives placées à la tête des portions d'entités territoriales bien définies exercent chacune des attributions d'une ampleur aussi importante que les échelons territoriaux auxquels ils sont rattachés. C'est également la même logique qui imprime la détermination des services territoriaux placés sous leur direction. Ainsi, la région est placée sous l'autorité du Gouverneur, le département sous l'autorité du Préfet et l'arrondissement sous l'autorité du Sous-préfet.

Bien que les attributions d'une part, et les services d'autre part, des ses trois chefs de circonscriptions administratives soient fonction du niveau auquel chacun appartient, il est néanmoins possible de les analyser sous le vocable commun d'attributions liées à la fonction

---

<sup>595</sup> Etude sur la modernisation de l'Administration Territoriale, p. 49 et p. 85.

de représentant de l'Etat afin d'en extraire une vision homogène et cohérente. Dès lors, la question reviendrait à étudier les attributions et les services déconcentrés du représentant de l'Etat dans les circonscriptions administratives. Nous verrons pour l'essentiel, que le décret susvisé réaffirme la place du représentant de l'Etat dans la circonscription administrative (1). Il réorganise concomitamment, en les renforçant, les services déconcentrés placés sous l'autorité du chef de circonscription (2).

## **1. La place du représentant de l'Etat dans la circonscription administrative**

La réforme réaffirme les attributions et prérogatives du représentant de l'Etat dans la circonscription administrative (a), mais elle écorne au passage la fonction de représentation du Sous-préfet (b), premier maillon de la chaîne administrative des représentants de l'Etat.

### **a) Des attributions et prérogatives réaffirmées**

L'essentiel de la réglementation sur les attributions des chefs de circonscriptions administratives est constitué par le décret n° 2008/377 en ses articles 5 à 8 pour le Gouverneur, 37 à 40 pour le Préfet et 52 à 53 pour le Sous-préfet.

Les Gouverneur, Préfet et Sous-préfet sont tous des hauts fonctionnaires nommés par décret du Président de la République. Ils bénéficient d'importantes prérogatives juridiques qui peuvent être ordonnées comme ci-après :

- *Ils sont dépositaires de l'autorité de l'Etat dans leurs circonscriptions administratives respectives. A ce titre, ils exercent des attributions presque similaires et enserrées dans une stricte hiérarchie, notamment :*
  - la représentation de l'Etat dans tous les actes de la vie civile et justice ;
  - le maintien de l'ordre public ;
  - l'exécution des lois et règlements de la République, ainsi que des plans et programmes de développement ;
  - l'assurance de la continuité du service public ;
  - la présidence de plein droit de toutes les réunions ou commissions administratives ou techniques qui intéressent les services déconcentrés de l'Etat dans la circonscription, à l'exception de celles que des textes particuliers confient à une autre autorité.

- Ils *détiennent, sous l'autorité du Gouvernement et de chacun des ministres, le pouvoir de supervision, de coordination et de contrôle de l'activité des services civils de l'Etat installés dans leurs circonscriptions respectives, à l'exception de ceux de la justice.*

C'est pourquoi les ampliations des correspondances adressées par les membres du Gouvernement aux responsables des services locaux déconcentrés doivent lui être communiquées. Dans le même ordre d'idées, celles en provenance de ces services et destinées aux ministres compétents doivent être acheminées sous son couvert.

- *Ils gèrent les fonctionnaires et agents de l'Etat en poste dans les services déconcentrés de l'Etat dans la circonscription, à l'exception de ceux relevant de la justice, des Forces Armées et de la Sûreté Nationale.*

A cet égard, ils assurent à l'égard de ces personnels des actes de gestion tels que : l'évaluation, la notation, l'avancement, l'octroi des congés, le recrutement, la mutation, le licenciement et toutes autres sanctions disciplinaires.

- *Enfin, le Gouverneur et le Préfet assurent la tutelle de l'Etat respectivement sur la région et sur la commune.*

La loi d'orientation de la décentralisation précise qu'à ce titre, ils sont les seules personnes habilitées à s'exprimer au nom de l'Etat devant les conseils de ces collectivités.

De façon générale donc, les services extérieurs des ministères sont, en application du décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services, placés sous l'autorité administrative de la région, du département et de l'arrondissement.

Ainsi, chaque ministère serait représenté sur l'ensemble du territoire à ce triple niveau d'administration territoriale. Mais ce principe connaît des aménagements, en ce sens que l'organisation de certains ministères ne suit pas toujours le schéma ci-dessus décrit. Il s'agit notamment de la Santé publique<sup>596</sup>, de la Justice<sup>597</sup> et de la Défense<sup>598</sup>.

---

<sup>596</sup> La politique de la santé publique se décline à trois niveaux : un niveau stratégique (les services centraux) ; un niveau intermédiaire (les délégations régionales) et un niveau opérationnel (le district de santé). Le district de santé couvre parfois deux ou trois arrondissements et obéit à une logique de fonctionnalité et d'efficacité. Dans le contexte des services locaux déconcentrés, cette politique pose un problème quant à la gestion des ressources, parce qu'un chef de district de santé se retrouve parfois en relation avec deux ou trois Sous-préfet, tandis que le Préfet, coordinateur départemental des activités sanitaires a parfois plusieurs interlocuteurs pour les mêmes matières.

<sup>597</sup> A la justice, l'Administration pénitentiaire n'est représenté qu'à l'échelon régional.

Partant, il va sans rappeler que toute absence de confort matériel et de prérogatives exorbitants se rattachant généralement à la délicate fonction de ces « petits présidents » que sont les chefs de circonscriptions administratives hypothèquerait la conduite d'une réelle déconcentration adaptée à l'ampleur de la décentralisation en chantier. A l'évidence, On est bien loin de l'œuvre de Napoléon Bonaparte qui, savait ce qu'il faisait ; tellement loin que le Sous-préfet ne représente plus que les seuls Gouvernement et chacun des Ministres.

### **b) La minoration de la représentation du Sous-préfet**

Aux termes de l'article 3, alinéa 2 du décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008, « le Sous-préfet est dans l'arrondissement, le représentant du Gouvernement et de chacun des Ministre ». Certes le décret n°78/485 du 9 novembre 1978 qui réglait anciennement la question du rôle des chefs de circonscriptions administratives n'avait pas expressément consacré le Sous-préfet comme représentant du Président de la République ; mais il ne l'avait non plus fait à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques que sont le Gouverneurs et le Préfet. C'est donc, à juste titre, par une judicieuse assimilation issue des origines même de l'institution préfectorale, que l'ensemble des catégories de hauts fonctionnaires assumant cette noble fonction a toujours été considéré comme dépositaire de l'autorité de l'Etat et par conséquent représentant dans la circonscription administrative de celui qui incarne la plénitude de cette autorité, à savoir le Président de la République, Chef de l'Etat dans le système politique camerounais.

De ce point de vue, la minoration de la représentation du Sous-préfet pourrait être perçue comme un inutile affront rajouté à l'égard de ce haut fonctionnaire, le plus proche des populations à la base et concomitamment le plus vulnérable à la décrépitude dont est sujette la fonction préfectorale. Le Sous-préfet serait-il plus inapte à veiller en temps opportun à l'intégrité du territoire national que toute autre ? Dans l'affirmative, une telle vision méconnaîtrait les réalités géo-spatiale de la République du Cameroun.

En tout état de cause, l'on perçoit mal l'apport de cette précision textuelle minorant qui, semble moins régler un problème latent qu'elle participe à la sous valorisation tant déplorée de l'institution préfectorale.

---

<sup>598</sup> A la Défense, les regroupements armés ne correspondent pas au découpage administratif. Par contre, la section gendarmerie suit le découpage administratif : la légion de gendarmerie à la région, la compagnie de gendarmerie dans le département et la brigade dans l'arrondissement.

Par ailleurs, l'on ne saurait ignorer l'ambiguïté juridique créée par l'article 57 du décret n° 2008/377 qui institue un bureau d'Appui au développement local chargé, selon l'article 61 tiret 5 du même texte, du suivi de l'émission et du contrôle des patentes et licences. En effet, la Constitution, relayée par la loi d'orientation de la décentralisation du 22 juillet 2004, avait expressément exclu le Sous-préfet du circuit de la tutelle sur les communes<sup>599</sup>. Or, le produit des patentes et des licences constituent une recette fiscale phare presque entièrement recouvrée pour le compte des communes. On voit mal comment le suivi de leur émission et leur contrôle auprès de la commune n'instituerait pas de facto une sorte d'exercice de tutelle par le Sous-préfet.

## **2. Le renforcement des services déconcentrés placés sous l'autorité du Chef de circonscription administrative**

Sur ce point, la réforme n'a pas tari d'imagination. Les services placés sous l'autorité de chacun des chefs de circonscriptions administratives ont connu une augmentation substantielle. Des organigrammes plus étoffés, ainsi que des postes de travail ont été créés à tous les niveaux des structures abritant les chefs de circonscriptions administratives<sup>600</sup>.

A l'évidence, pareille situation présage par ailleurs des difficultés qu'il y aurait à pourvoir quantitativement et qualitativement aux postes de travail ainsi créés. Les chiffres sont illustratifs.

Pour l'essentiel, le Gouverneur est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un secrétariat particulier (nouveau), un cabinet, une Inspection régionale des services (nouveau) et un secrétariat général qui comprend, outre le secrétaire général, une division des affaires juridiques et administratives, trois nouvelles divisions - en remplacement de trois conseillers - respectivement chargés de la police et de l'organisation administrative ; des affaires économiques, sociales et culturelles ; du développement régional. Au total, outre le Gouverneur de région et le secrétaire général des services du gouverneur, l'organisation en place génère deux cent dix (210) postes de responsabilité contre soixante dix (70) précédemment.

---

<sup>599</sup> Selon l'article 67, alinéa 5 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'Orientation de la décentralisation « le Gouverneur et le Préfet sont seuls habilités à s'exprimer au nom de l'Etat devant les conseils des collectivités de leur circonscription ». De fait, les ingérences habituelles des Sous-préfets dans la gestion communale, ainsi que les récurrentes tensions observées dans les relations entre les maires et Sous-préfets avaient fini par provoquer l'exclusion de ces derniers dans le circuit de la tutelle de l'Etat sur les communes, après un amendement qui supprima du projet de Loi constitutionnelle l'article 6 rédigé dans ce sens.

<sup>600</sup> Voir, décret n° 2008/377, articles 16 à 34 pour la région ; articles 44 à 50 pour la Préfecture ; article 57 à 61 pour la Sous-préfecture.

S'agissant de la Préfecture, le Préfet dispose, outre des adjoints préfectoraux, d'un secrétariat particulier et de cinq services respectivement chargés des affaires générales ; des affaires administratives, juridiques et politiques ; des affaires économiques et financières ; des affaires sociales et culturelles et enfin, du développement local. Concrètement, il se dégage un total de cinq cent vingt quatre personnels de catégorie A et B à injecter dans les préfectures contre cent soixante seize (176) sous l'ancien régime, soit un gap de trois cent quarante huit (348) postes à pourvoir.

Enfin, le Sous-préfet dispose d'un secrétariat particulier et de trois bureaux respectivement chargés des affaires générales ; des affaires administratives, juridiques et politiques ; et de l'appui au développement local. Autrement dit, quatre (04) postes nouveaux sont créés au niveau de chaque sous-préfecture et correspondent à des bureaux susceptibles d'être occupés par des personnels de catégories B et/ou C.

Au total, trois cent six (306) arrondissements sont concernés. A terme, avec l'érection des cinquante quatre (54) districts en arrondissements, il s'en suivra une prévision de sept cent vingt (720) sous-préfets et adjoints d'arrondissement contre six cent soixante six (666) précédemment, soit une augmentation de cinquante quatre (54) personnels de commandement, auxquels il faut rajouter les mille quatre cent quarante (1440) nouveaux postes administratifs à pourvoir.

## **§2. Une réforme inachevée : la forte concentration des pouvoirs dans les administrations centrales**

L'approche théorique de la déconcentration au Cameroun semble séduisante, mais les faits montrent une réalité différente et précédemment décriée dans le cadre de l' « étude portant sur l'organisation déconcentrée de l'Etat du Cameroun ». En effet, l'ensemble des régions du pays présentait et continue de présenter une panoplie de dysfonctionnements liée à la faiblesse de coordination des services, tant au plan vertical, entre les services centraux et déconcentrés (A), qu'au plan horizontal, entre les services déconcentrés à l'échelon local (B). Dès lors, il est possible d'affirmer que ni la réforme du 12 novembre 2008 ni les textes intermédiaires<sup>601</sup> pris par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement ne sauraient, à eux seuls, couvrir toute cette problématique.

---

<sup>601</sup> Il s'agit de circulaires n° 2007/ 001/CAB/PM du 09 février 2007 relative à la coordination locale des services déconcentrés de l'Etat et n° 2008/001/CAB/PM du 11 janvier 2008 relative à la prise en compte de la décentralisation dans les stratégies sectorielles des départements ministériels.

## **A. Au plan horizontal**

Au plan horizontal, il apparaît que les autorités administratives coordonnent peu ou pas les activités des délégués. De même, les Gouverneurs et Préfets sont relativement peu considérés par certains responsables des services déconcentrés, malgré les dispositions réglementaires en vigueur. Cela se traduit notamment par le non respect des circuits hiérarchiques, et du devoir d'information des représentants de l'Etat.

Quant à l'évolution récente des structures ministérielles, elle ne s'est pas accompagnée d'une reconfiguration suffisamment claire du périmètre d'intervention de certains services déconcentrés, ce qui génère des doublons, des chevauchements ou des conflits de compétences entre quelques uns d'entre eux.

De manière plus prosaïque, le volet « réorganisation des services » des chefs de circonscriptions administratives mis en place par le décret du 12 novembre 2008 s'attèle à alléger la surcharge de travail des autorités administratives en les dotant quantitativement et qualitativement de nombreux autres collaborateurs. Il fait cependant l'impasse sur tout ce qui aurait pu conduire à terme, à un regroupement des services civils locaux au sein des structures préfectorales en vue d'une meilleure coordination par l'autorité administrative et d'une mutualisation des missions et des crédits de fonctionnement. En clair, en reprenant les modes de fonctionnement déjà existant – fussent-ils rénovés -, on est loin d'une coordination effective in situ par l'autorité administrative, et encore bien plus loin de mutualisation des services et des crédits de fonctionnement dans l'univers des services déconcentrés de l'Etat. Le modèle de la réunion des services déconcentrés « en pôle de compétences » devra donc encore attendre une autre réforme...

Dans le même ordre d'idée, l'évaluation des moyens des services déconcentrés révèle de nombreuses difficultés liées à l'insuffisance de ressources humaines. Autrement dit, au déficit quantitatif déjà constaté dans les services déconcentrés, la structure des emplois est caractérisée par une surreprésentation des agents peu qualifiés et présentant de fortes périodes d'inactivité chez les agents d'exécution. Ce phénomène, doublé de l'insuffisance de certains outils de travail de base, pénalise lourdement la productivité des services déconcentrés. En effet, l'accroissement de nouveaux services déconcentrés ne s'accompagne pas très souvent d'un transfert financier par l'Etat, alors que paradoxalement les coûts de gestion ne sont pas

mutualisés dans des entités au périmètre plus large ou regroupées sur des bases plus rationnelles.

## **B. Au plan vertical**

Au plan vertical, la politique de déconcentration connaît encore des résistances de la part de certaines administrations centrales : des fonctions opérationnelles, à l'instar de certaines décisions administratives individuelles (délivrances d'autorisation, instructions de dossiers...) et certains actes de gestion des agents de l'État remontent encore au niveau des administrations centrales.

En outre, le rôle d'impulsion, de planification de l'action de l'Etat demeure incompris des administrations centrales. Ces dernières continuent d'intervenir directement dans les affaires locales, ce qui démotive un peu plus les services déconcentrés. Les politiques sectorielles, lorsqu'elles existent, sont peu explicites et insuffisamment déclinées à l'échelon local. La lourdeur des procédures, la faible prise en compte des propositions émanant de la base, induisent parfois un sentiment de découragement des services de l'Etat à l'échelon des provinces.

Enfin, l'examen des modes de gestion des crédits déconcentrés de l'Etat met en relief les difficultés des administrations centrales à passer d'une gestion traditionnelle des moyens à un pilotage par les objectifs et les résultats. Les modes d'allocation des moyens humains et financiers prennent en compte, au mieux, les besoins recensés, mais ils ne reposent pas sur l'établissement de critères et d'objectifs explicites ni sur des politiques publiques suffisamment cohérentes. Sur le volet de l'exécution de la dépense, les possibilités de réaffectation des crédits en cours d'exercice sont soumises au crible de l'administration centrale, de telle sorte que les enveloppes budgétaires sont d'une utilisation extrêmement rigide. Ainsi, les responsables des services déconcentrés sont faiblement associés aux processus de préparation du budget d'investissement public et des choix des priorités dans leurs circonscriptions, ensemble de pratiques qui participent à leur déresponsabilisation.



## **SECTION 2.**

### **LES AXES DE MUTATION**

Au-delà de cette distinction doctrinale qui oppose la décentralisation à la déconcentration, - la première consistant à doter les échelons locaux des pouvoirs de décision nécessaires à garantir l'autonomie de la gestion locale et à la confier à des exécutifs territoriaux élus et politiquement responsables devant les citoyens, la seconde consistant à rapprocher les décisions de l'État des échelons territoriaux de proximité, - une lecture plus organisationnelle et managériale de la réalité conduit à nuancer aujourd'hui largement cette opposition.

Aussi, quelle que soit la nature de l'organisation politique et administrative des États, des axes de rapprochement et de convergences se font peu à peu jour. La déconcentration devient la condition essentielle d'une décentralisation réussie. A la lumière des grandes politiques publiques observées dans le domaine de l'organisation administrative, il est désormais possible de mettre en évidence un véritable lien de causalité entre décentralisation et déconcentration. Les conditions de réussite de la première sont conditionnées par la capacité des États à mettre en œuvre la seconde. Cette solidarité des politiques de décentralisation et de déconcentration peut être observée dans la plupart des modèles institutionnels actuels (§1). Partant, l'ambition d'une déconcentration adaptée à la décentralisation camerounaise est dès lors envisageable (§2).

#### **§1. Les expériences étrangères : les différents modèles de déconcentration**

Les motivations qui soutiennent la déconcentration des administrations d'État sont très différentes selon qu'il s'agit des systèmes fédéraux ou à forte autonomie régionale, ou qu'il s'agit d'États unitaires et centralistes. Dans les premiers, les politiques de déconcentration prennent leur source dans le souhait des Régions (Italie, par exemple), des provinces (Canada, par exemple), ou des États fédérés (États-Unis, Brésil, par exemple) de revoir à leur avantage les compétences que l'État central s'est arrogé au fil de l'histoire au détriment des territoires. Il s'agit, en quelque sorte, d'un rappel à la charte constitutive initiale pour limiter au strict nécessaire les compétences et les moyens dévolus au centre. La déconcentration y apparaît alors comme la nécessité de contractualiser, et donc de contrôler, les compétences des administrations centrales. La démarche est généralement ascendante ; elle trouve son origine dans la revendication des provinces ou des Régions à limiter les interventions de l'État central, au gré de coalitions de circonstance et d'intérêts communs. Le fédéralisme est coutumier de ces mouvements d'entropie et de ces crises de l'organisation administrative, toujours promptes à contester la légitimité d'intervention d'un État central créé, à l'origine,

après les territoires et par la volonté des territoires (voir notamment Canada, États-Unis d'Amérique, Brésil)<sup>602</sup>.

Dans les pays unitaires et centralistes, les motifs qui soutiennent les politiques de déconcentration reposent plus généralement sur le fait que l'État, devenu trop lourd, n'est plus en situation de répartir son action dans les territoires de manière efficace et efficiente. Il ne s'agit pas, en tant que telle, de « dépouiller » l'État au bénéfice d'autres échelons, mais de rapprocher la mise en œuvre de l'action publique de ses destinataires naturels dans les territoires (Régions, Départements, Villes,...). La démarche y prend généralement une voie descendante où l'administration centrale décide d'irriguer les territoires des compétences et des moyens nécessaires à son action. Il s'agit alors moins de faire appel, comme dans les systèmes fédéraux, aux principes de la charte constitutionnelle initiale que de rechercher les voies d'une action plus efficace et plus proche de l'utilisateur.

Quels que soient les modèles institutionnels de déconcentration, l'organisation des pouvoirs publics, dans les sociétés contemporaines, conditionne l'efficacité et l'efficience de l'action publique. La rationalisation des différents niveaux d'intervention et de compétences est un facteur-clé de bonne gouvernance.

Dans ce contexte, la recherche du niveau pertinent d'intervention dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique est essentielle. La nécessité de promouvoir la proximité de l'action publique dans un cadre national cohérent et performant pour le citoyen conduit à s'interroger sur l'équilibre entre l'action de l'État et l'action décentralisée.

Il reste ainsi à appréhender les scénarii de déconcentration et leurs modalités de mise en œuvre afin de soutenir le mouvement de décentralisation en cours. Le défi qui se pose désormais aux pouvoirs publics est de réussir le processus de décentralisation à la fois en le soutenant, en le pilotant et en le contrôlant. Cette politique s'inscrit nécessairement, pour les services de l'État, dans une remise en question de leurs modes d'organisation et de leurs systèmes d'action. Il s'agit avant tout de fournir à la collectivité nationale les conditions et les moyens effectifs d'assumer ses axes majeurs de politiques. Du point de vue de ces enjeux, la décentralisation et la déconcentration sont indissolublement liées. Les services déconcentrés

---

<sup>602</sup> Une conférence internationale, organisée le 6 octobre 1999 à Mont-Tremblant par René Lévêque, a permis, sur ce point précis de la crise de la déconcentration dans les systèmes fédéraux, d'apporter un certain nombre de constats convergents en ce sens.

de l'État se retrouvent ainsi à être tout à la fois les garants, les animateurs, et les régulateurs de la décentralisation au plus près de l'action et des politiques locales.

Il s'agit en effet de réussir la décentralisation par une déconcentration pertinente. On le voit, loin de s'opposer les deux notions doivent se compléter. La déconcentration est ici un axe majeur de politique publique contribuant à doter les territoires des capacités, des moyens d'expertise et de la coordination nécessaire à la réussite de la décentralisation.

On ne saurait résumer ici l'ensemble des expériences menées par les États en matière de déconcentration. La problématique est à ce point répandue qu'elle offre un panorama extrêmement étendu de réussites, d'échecs, d'avancées et de reculs. Le pari est de mettre l'accent sur les expériences les plus notables dans le domaine.

### **A. Le cas de la déconcentration en Italie**

L'Italie offre un exemple intéressant de déconcentration à plus d'un titre. Premièrement, l'Italie se définit elle-même comme un État indivisible comportant de larges autonomies Régionales. C'est la Constitution de 1948, et non la loi, qui règle l'essentiel des compétences respectives entre l'État central et les Régions. Deuxièmement, les Régions disposent d'un véritable pouvoir législatif leur permettant de concevoir et de définir les grandes politiques publiques en matière d'aménagement, d'éducation, de santé et de transports. Troisièmement, l'Italie est dotée de 3 niveaux d'administration locale : les Régions, les Provinces et les Communes, et il est intéressant de constater que les Régions ont la faculté d'influer la nature et la répartition des compétences des échelons infra-territoriaux (Provinces et Communes).

Les récents développements constatés en Italie ont concouru à développer les initiatives locales en confiant les plus larges pouvoirs aux Régions. C'est notamment le cas du décret n°112 du 30 octobre 1998 relatif à l'institution du « fédéralisme administratif » et des lois dites Bassanini<sup>603</sup>, qui instituent le principe de subsidiarité comme élément-clé de la décentralisation : tout ce qui n'est pas explicitement confié à la compétence de l'État central est de la compétence des Régions. Ce schéma s'inscrit dans la logique d'un État dont l'unité est somme toute récente et dont l'autonomie régionale est le fondement de la cohésion nationale.

---

<sup>603</sup> Franco Bassanini a été Ministre d'État, chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État, sous les gouvernements de la coalition de l'Olivier. On lui doit 4 Lois constitutionnelles de réforme de l'État (1997 à 2000) auxquelles son nom a été rattaché : Bassanini I, II, III et IV.

Dans ce contexte, le reengineering de l'État italien a conduit son gouvernement à alléger le poids de l'État central par une politique de déconcentration fonctionnelle et de recentrage de son périmètre d'intervention. La première mesure spectaculaire a consisté à réduire le nombre des ministères de 40 à 12 en 1997. Il s'agissait, avant toute chose, de recentrer les politiques publiques et leur pilotage autour d'une organisation gouvernementale plus resserrée et cohérente. Ensuite, le principe de subsidiarité a permis d'élargir le champ de la décentralisation en confiant aux Régions les plus larges pouvoirs dans la limite de ceux conservés par l'État central. Cette mesure a conduit l'État à revoir son rôle en privilégiant les axes de contrôle, de conception et de pilotage et en abandonnant, chaque fois que nécessaire, le rôle d'opérateur. Ainsi, une vague importante de privatisations, sur la même période, a conforté ce recentrage de l'État sur ses fonctions de régulateur. Les secteurs concernés ont été les suivants : électricité, gaz, télécommunications, chemins de fer, courrier, crédits et transports locaux. Ce sont ainsi près de 90 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuels qui ont été remis à l'initiative privée entre 1996 et 2000, allégeant d'autant les charges d'opérateur de l'État<sup>604</sup>.

Enfin, la déconcentration en elle-même a pris deux voies distinctes : la première voie empruntée a été celle d'une déconcentration fonctionnelle des compétences étatiques par la création de plusieurs agences gouvernementales assumant désormais en proximité avec les échelons Régionaux la responsabilité d'opérateurs. La seconde voie de déconcentration a conduit plus classiquement à dégraisser les effectifs des administrations centrales et à doter corrélativement les échelons territoriaux de l'État des moyens correspondant en agents et en budget. Ce dernier mouvement s'est accompagné d'une clarification des attributions des représentants de l'État en Régions et dans les Provinces, ainsi que d'une vaste mutualisation des compétences. De nombreux organismes d'État considérés alors comme surabondants ont été fusionnés, voire supprimés. L'aspect le plus spectaculaire a, sans conteste, résidé dans la fusion en un seul organisme, placé auprès des Régions, des représentations locales des différents Départements ministériels pour le soutien aux grandes politiques nationales.

## **B. Le cas de la déconcentration en Grande-Bretagne**

La Grande-Bretagne s'est illustrée, dans les dernières années, par des initiatives spectaculaires au profit du Pays de Galles, de l'Irlande du Nord et de l'Ecosse. Ces initiatives ont quelque peu masqué les autres initiatives prises par le gouvernement britannique pour réorganiser les

---

<sup>604</sup> D'Orta Carlo, « Italie : la modernisation de la fonction publique », Revue Française d'Administration Publique, 1990 ; Terracciano Genarro, « Le bilan des réformes de modernisation des administrations publiques en Italie », document Europa, 2003.

services locaux de la Couronne<sup>605</sup>. Pourtant, Tony Blair a engagé à partir de 1999 une réforme d'ampleur en s'appuyant sur les résultats de la réforme qui, au début des années quatre-vingt, avait modifié la gestion des administrations centrales.

En 1999, le Premier Ministre britannique a commandé à la « Performance and Innovation Unit » (P.I.U.) une étude sur le rôle et les attributions des services déconcentrés de l'État aux niveaux régional et communal. Cette étude faisait suite au « Regional Development Agencies Act » de 1998 qui avait institué dans les Régions des **assemblées régionales consultatives** ("Regional Chambers"), composées pour l'essentiel de représentants des collectivités locales, mais aussi de représentants de l'industrie, du commerce et du secteur associatif. Cette réforme avait également institué des **agences de développement régional** ("Regional Development Agencies"), dirigées et administrées, fait notable en matière de réforme institutionnelle, par des représentants du secteur privé.

Ces agences conservent comme attribution essentielle l'élaboration d'une stratégie pour la Région auprès de laquelle elles sont placées, principalement dans les domaines du développement économique, de l'emploi et du développement durable. Leurs propositions sont soumises pour avis aux assemblées régionales.

L'étude confiée au PIU en 2000, a mis alors en valeur le fait que les services de l'État ne constituaient pas de véritables partenaires crédibles et dotés des moyens correspondant à leurs missions.

Des offices gouvernementaux en Régions (« **Government offices** ») avaient dès 1997 été chargés des transports, de l'environnement, de l'emploi et de l'industrie et avaient été réunis dans la perspective de constituer un échelon déconcentré à vocation interministérielle. Malgré cette volonté affichée de coordination et de pilotage, l'analyse du PIU a mis en exergue le manque de cohérence des services déconcentrés des différents ministères, tantôt implantés au niveau Régional, tantôt institués à un niveau infra-Régional. Les difficultés rencontrées, à cette époque, par les services déconcentrés de la Couronne, tenaient principalement à leur incapacité à se saisir des politiques interministérielles et à leur difficulté à s'imposer face aux nouvelles assemblées locales. L'étude réalisée par le PIU a conduit le gouvernement de Tony Blair à prendre les mesures suivantes :

---

<sup>605</sup> Denys Lamarzelle, « Le management public en Europe », janvier 2008, pp.43-45.

- Les offices gouvernementaux ont été chargés de représenter pas moins de huit ministères sectoriels : Transports, Environnement, Industrie et Emploi, Éducation et Formation, Agriculture, Santé, Culture et Sécurité ;
- Un organisme interministériel, le « Regional Coordination Unit », a été chargé de mettre en cohérence et de coordonner l'action des offices Régionaux.

Cette Unité nationale de coordination, ainsi que les Offices eux-mêmes, ont été rattachés directement au cabinet du Premier Ministre. De même, les moyens des offices gouvernementaux en Régions ont été considérablement renforcés, puisqu'ils comptent désormais selon les cas de 250 à 500 agents considérés comme de véritables experts de l'action locale de l'État et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ils bénéficient, de même, de larges délégations de crédits en provenance des différents ministères sectoriels qu'ils représentent à l'échelle de la Région.

### **C. Le cas de la déconcentration en France**

La déconcentration en France a été entamée de longue date par les décrets de 1964 qui ont fait des Préfets les représentants directs de chaque Ministre à l'échelon du Département. Toutefois, ce mouvement de déconcentration a connu des fortunes diverses dans un pays encore largement marqué par ses tendances centralisatrices. La loi de décentralisation du 2 mars 1982 a impacté largement le rôle du Préfet, institué comme chef des services déconcentrés de l'État. Devant les difficultés à coordonner et à piloter l'action de l'État au sein de la Région et du Département, et face à une certaine résistance au changement des grands Corps, les pouvoirs publics français ont proposé au Parlement l'adoption de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration du territoire de la République (dite loi ATR), complétée par le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant « charte de déconcentration ». C'est cet ensemble qui, aujourd'hui, constitue le cadre juridique des services déconcentrés et de l'action de l'État dans les Régions et les Départements français.

La loi d'orientation du 6 février 1992 place sur un pied d'égalité les services de l'État et les collectivités territoriales en disposant que "*l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat*". La loi introduit également le principe de la subsidiarité en confiant à l'échelon de proximité l'initiative de l'action publique toutes les fois que l'échelon central n'est pas incontournable.

Le décret 92-604 du 1er juillet 1992 portant Charte de la déconcentration affirme la compétence de droit commun des services déconcentrés de l'État et clarifie le rôle dévolu à

chaque échelon territorial. Les services déconcentrés de l'État constituent ainsi l'administration de droit commun, chargée dans une circonscription territoriale déterminée, de mettre en œuvre les politiques publiques décidées au niveau national, d'appliquer ou de faire appliquer une réglementation ou de délivrer des prestations aux usagers. Les services déconcentrés, en dehors des services à compétence nationale, sont placés sous l'autorité des Préfets qui représentent localement les pouvoirs publics centraux. Par ailleurs, vingt-six décrets publiés les 19 et 24 décembre 1997 ne déconcentrent pas moins six cents procédures. Les efforts de déconcentration ont plus particulièrement porté sur :

- Une déconcentration accrue de la gestion des personnels et de la procédure de mise à disposition des fonctionnaires (décret n° 97-695 du 31 mai 1997) ;
- La déconcentration des crédits d'intervention et l'engagement dans la voie de la globalisation des crédits, par une réduction du nombre d'articles budgétaires et la réforme du contrôle financier local (décret n° 96-629 du 16 juillet 1996) ;
- Le renforcement de la capacité d'action du Préfet, dans le domaine immobilier, notamment par l'institution à son profit d'une procédure d'avis conforme pour les projets immobiliers des services de l'État dans son Département (décret n° 97-142 du 13 février 1997) ;
- La simplification des régimes d'autorisation et de déclaration administrative préalable (décret n° 97-503 du 21 mai 1997).

Dans ce mouvement récurrent de déconcentration, un changement essentiel, qui dépasse la problématique même de l'organisation des services et des compétences mais qui l'impacte largement, est intervenu à travers l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (dite LOLF). Cette nouvelle constitution budgétaire de la France structure le budget autour des notions de missions, de programmes et d'actions en assignant à chaque niveau de la hiérarchie des objectifs de performance et en fixant les termes de leur suivi et de leur contrôle. C'est un point privilégié de transversalité des politiques publiques et de management par la performance. Il s'agit bien de passer d'une culture de moyens affectés à une culture de résultats et de performance. Il était inévitable, dans ce contexte, que la LOLF induise des conséquences sur la gestion et le découpage des services déconcentrés de l'État dans les Régions et les Départements. La LOLF intervient comme un bouclage managérial de l'organisation des services de l'État et de ses opérateurs (établissements publics sous tutelle, notamment).

Ainsi, à l'organisation institutionnelle des compétences et à la dotation « mécanique » des moyens budgétaires et des effectifs, s'était substituée une réflexion sur la mise en œuvre des politiques publiques sous contrainte de performance.

Pour autant, la Cour des Comptes française<sup>606</sup>, dès novembre 2003, dressait un rapport mitigé de quarante années de déconcentration. Aux côtés d'indéniables améliorations, plusieurs échecs ou retards avaient été pointés avec vigueur par la Cour des Comptes :

- Des chevauchements et doublons de compétences et d'attributions obscurcissent les objectifs de départ et rendent peu visibles les enjeux de la déconcentration ;
- Les crédits de fonctionnement ont été plus aisément déconcentrés que les crédits d'investissement et d'intervention, rendant problématique la déconcentration effective des grandes politiques nationales en Régions et créant un mouvement perpétuel de recours à l'administration centrale ;
- La corrélation entre moyens en personnels et missions/objectifs confiés aux services déconcentrés a été faible. De sorte qu'un schéma trop univoque et centraliste a été indistinctement appliqué sans considération des contraintes et spécificités locales, des objectifs particuliers et des politiques Régionales à conduire. Il s'ensuit un schéma de délégation trop rigide et insuffisamment pragmatique, éloigné paradoxalement des enjeux de départ.

Dans cette lignée, la logique organique avait prévalu trop largement et sans nuance sur une approche axée sur les politiques publiques et le service rendu aux usagers et aux collectivités territoriales elles-mêmes. Partant de ce constat, une étape nouvelle de déconcentration a été entamée par l'instauration de pôles de compétences et de mutualisation des ressources affectées.<sup>607</sup>

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la « Révision Générale des Politiques Publiques » (RGPP)<sup>608</sup>, annoncée comme nouvel outil de management par une communication en Conseil des ministres le 20 juin 2007 et officiellement lancé le 10 juillet 2007. Il s'agit pour l'essentiel de retrouver l'équilibre budgétaire en parvenant à un ratio dette sur PIB inférieur à 60% pour

---

<sup>606</sup> Rapport de la Cour des Comptes du 10 octobre 2003, « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat ».

<sup>607</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Décret n° 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des Préfets à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les Régions et les Départements, Décret n° 2004 du 5 octobre 2004 relatifs aux pôles Régionaux de l'État.

<sup>608</sup> Voir en ce sens, Le site de la RGPP en France (lien : [www.rgpp.modernisation.gouv.fr](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr)).



2012. Pour ce faire, l'Etat se fixe comme objectif une progression des dépenses publiques deux fois moins rapide que sur les 10 dernières années.

Les objectifs généraux de la réforme suivent 6 axes :

- améliorer les services pour les citoyens et les entreprises ;
- moderniser et simplifier L'Etat dans son organisation et ses processus ;
- adapter les missions de l'Etat aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle ;
- valoriser le travail et le parcours des agents ;
- rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro ;
- responsabiliser la culture du résultat.

Pour s'en tenir à l'Administration territoriale déconcentrée, la RGPP conduit depuis 2009 un vaste programme de réformes<sup>609</sup> en cours jusqu'en 2011.

Ainsi, **l'organisation des services de l'Etat dans les départements** a été (re) définie par les circulaires du Premier ministre du 7 juillet et du 31 décembre 2008. Pour chaque département, les nouveaux organigrammes, adaptés aux besoins des citoyens et des spécificités des territoires, ont été validés au cours des mois de mars et avril 2009. Le nombre de structures a été réduit de plus d'une dizaine à deux ou trois selon les départements. Les organisations ont été simplifiées et les missions regroupées.

**Au niveau régional, l'administration a également été réorganisée**, passant d'une vingtaine à huit structures régionales. Ces dernières reposent sur des compétences correspondant globalement aux missions des ministères dans l'organisation gouvernementale, affirmant ainsi le niveau régional comme niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques de l'Etat dans les territoires.

L'autorité hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques est désormais acquise, au travers d'une adaptation des textes, par un pouvoir d'évocation, par le préfet de région, des sujets relevant des préfets de départements.

---

<sup>609</sup> L'essentiel des développements de la RGPP française peut-être consulté sur le site (révision générale des politiques publiques, lien ([www.rgpp.modernisation.gouv.fr](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr)). On y retrouve deux rapports d'étape, l'un de décembre 2008 et l'autre de mai 2009, tous présentés par Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la Fonction publique et rapporteur général de la RGPP ; Voir également, Rapport d'Information fait par M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, Sénateurs, doc. Sénat, n° 264, 2008-2009, 146 p.

L'autorité des préfets sur les services déconcentrés est également clarifiée : il a autorité sur les directions ainsi que, pour le préfet de département, sur les unités départementales des services régionaux lorsqu'elles traitent de dossiers relevant de sa compétence. Par ailleurs, les préfets seront délégués des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur le territoire.

#### **D. Le cas de la déconcentration au Canada**

La réforme canadienne est intervenue, à compter de 1990, dans un contexte de contrainte budgétaire et d'endettement très préoccupant<sup>610</sup>. En effet, la déconcentration des compétences dans un état fédéral ne se pose pas de la même manière que dans un système à tradition unitaire et centraliste. Les Provinces canadiennes sont fréquemment en situation d'imposer des réformes à la fédération dans une logique « bottom/up » afin de défendre le périmètre de leurs attributions. Néanmoins, si la réforme entamée à partir de 1990 ne vise pas exclusivement la déconcentration des services fédéraux, elle y contribue largement sur plusieurs points :

- La suppression rapide de 66 000 postes de fonctionnaires (1 fonctionnaire sur 5) induit la nécessité de « faire mieux avec moins ». De là, la nécessité de réorganiser les missions de la fédération, de les répartir harmonieusement dans les territoires, de mesurer et de suivre la mise en œuvre des politiques publiques fédérales. La clarification et la simplification des organigrammes centraux ont accompagné ce mouvement.
- La loi du 1er septembre 2000 sur l'administration publique oriente la gestion des services fédéraux sur les résultats et le service rendu aux usagers. De là, la mise en œuvre d'un certain nombre de procédures structurantes : obligation d'enquête annuelle sur les besoins des usagers, publication de « déclarations de services » à destination des citoyens, plan d'amélioration du service rendu, programmation stratégique des actions publiques sur 3 ans,...
- L'obligation faite aux administrations de reddition des comptes et d'imputabilité aux services et aux responsables des causes d'échec et de réussite de l'action a induit une logique de performance et de résultats pour un meilleur service rendu aux usagers/contribuables. Dans ce cadre, le principe de subsidiarité a été réaffirmé de sorte que la fédération s'est défaite de ses attributions chaque fois que les Provinces

---

<sup>610</sup> Le Canada a cumulé 22 budgets fédéraux en déficit jusqu'en 1990 avec un endettement dépassant les 85% du PIB national pour l'année 1990. Cf. La Revue des Programme au Canada (1994-1998)- modernisation.gouv.fr (<http://thématiques.modernisation.gouv.fr>).

pouvaient les exercer en proximité du citoyen et dans de meilleures conditions d'efficacité.

On le voit, la réforme des structures de l'État au Canada a été conduite dans le sens de la recherche d'une meilleure qualité de l'intervention publique et du meilleur service rendu. Plus qu'institutionnelle et organique, la réforme s'est centrée sur les principes de bonne gouvernance et l'introduction de la performance comme de la gestion publique. Ainsi, la déconcentration des compétences et des attributions de la fédération n'a pas constitué l'enjeu essentiel de la réforme de l'État, mais bien plutôt la conséquence de la recherche d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre de l'action publique.

## **§2. L'ambition d'une déconcentration adaptée à la décentralisation camerounaise**

L'ambition est d'abord de concrétiser, dans un souci de réalisme et de prudence, un socle commun de recommandations issues des études préalables (A). Elle est ensuite d'opter pour le choix d'un modèle de déconcentration sur un ensemble de schémas complexes existant. Sur ce point précis, deux voies possibles semblent s'offrir aux pouvoirs publics camerounais (B), eu égard aux nombreuses réflexions menées jusqu'ici sur la question, en prélude à l'adoption d'une charte de la déconcentration (C).

### **A. Le socle commun de recommandations**

Le socle de recommandations regroupe un ensemble de quatre préalables indispensables aux mutations préconisées. Il s'agit : d'adapter les services centraux et les services déconcentrés à leurs missions ; de moderniser le cadre de gestion des crédits déconcentrés de l'État ; de renforcer le dispositif de coordination au niveau local ; et enfin de repenser la problématique d'un statut du personnel de commandement territorial.

#### **1. Adapter les services centraux et les services déconcentrés à leurs missions**

Dans un contexte marqué par la décentralisation et le processus général de réforme de l'État, la déconcentration vise à rapprocher l'administration du citoyen en appelant à une nouvelle répartition des compétences et à de nouvelles relations entre administrations centrales et administrations déconcentrées. En l'état actuel des choses, les administrations centrales semblent pourtant se complaire dans l'exécution des tâches d'ordinaire dévolues, selon le principe de subsidiarité, aux services déconcentrés (attribution des marchés, commandes et achats de matériel...). Ainsi, la déconcentration des compétences et des crédits au Cameroun a pour corollaire une nouvelle définition des tâches des administrations centrales et, partant,

de leurs relations avec les réseaux de services déconcentrés. Il s'agit de borner l'Etat central à un rôle de régulation par opposition au rôle d'opérateur confié aux services déconcentrés.

En effet, le rôle premier des administrations centrales consiste essentiellement à prévoir, analyser, concevoir, et évaluer. Ces fonctions de régulation doivent être clairement distinguées du rôle d'opérateur qui consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations. Le rôle d'opérateur n'a aucune vocation à être centralisé. Par conséquent, tout autant que de transférer les tâches de gestion aux services déconcentrés, il importe d'améliorer les capacités de conception et de décision des administrations centrales ainsi que de développer les fonctions d'étude, de prospective et d'évaluation des résultats des politiques publiques. A cette fin, les relations entre l'Etat central et ses services déconcentrés doivent être profondément renouvelées.

Aux administrations centrales seraient confiées toutes les missions à caractère national ou stratégique, ainsi que celles dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les services centraux se limiteraient ainsi aux fonctions de conception, d'orientation, d'impulsion, d'animation, de régulation, de suivi (monitoring), de contrôle, d'évaluation et de prospective.

Les services déconcentrés exerceraient les autres missions, notamment celles à caractère opérationnel. Dans cet esprit, la province serait un échelon de coordination, d'animation, de pilotage opérationnel, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques ou projets de l'État et ceux de la région, ainsi que le cadre de programmation du développement, d'assistance aux collectivités territoriales décentralisées, et de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'État, les collectivités territoriales et tous autres acteurs.

Sous réserve des compétences des responsables provinciaux, le département serait l'échelon de pilotage opérationnel, de mise en œuvre, d'animation, de suivi et d'évaluation des politiques et projets de l'État, des communes ou de leurs établissements publics, et des acteurs non étatiques nationaux ou étrangers installés dans cette circonscription. L'arrondissement serait un échelon de coordination locale, d'animation et de promotion des actions de développement à la base, ainsi que le cadre idoine pour la dynamisation des villages ou quartiers et la mobilisation des populations.

Dans tous les cas, l'ensemble des services concernés par les transferts de compétences et de ressources devrait faire l'objet d'une forte déconcentration administrative du centre vers la périphérie. Si cette déconcentration était adoptée, elle devrait inéluctablement se traduire par un resserrement des structures administratives centrales, dont le rôle se limiterait désormais aux fonctions de conception, d'animation, d'évaluation et de contrôle. Penser cependant qu'une telle démarche se déroulerait sans résistance de la part des administrations visées serait un leurre. Aussi, conviendrait-il de faire observer l'application systématique du principe de la déconcentration par une instance acquise à sa cause. De ce point de vue, le Comité Interministériel des Services Locaux devrait pourvoir à l'analyse de la manière dont la déconcentration administrative de l'Etat peut rapprocher l'administration du citoyen et permettre une gestion efficace de l'action publique nationale au niveau local.

A titre de rappel, la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation a créé des organes de suivi de la décentralisation. L'article 78 (1) institue le Conseil National de la Décentralisation, chargé aux termes de l'alinéa (2) de la loi précitée, « *du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation* ». A côté de cet organe, il est créé, aux termes de l'article 79 de la loi d'orientation de la décentralisation, « un Comité Interministériel des Services Locaux », dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par un décret d'application de la loi d'orientation.

On aurait pu penser que le CISL ait également en charge le suivi-évaluation de la déconcentration territoriale<sup>611</sup>. A ce titre l'expérience malienne pourrait être une source d'inspiration possible, à la fois en termes de travers à éviter, et surtout d'organisation de la structure en charge du suivi de la déconcentration. En effet, à l'occasion d'un séminaire tenu le 14 juillet 2007 à Bamako, organisé par le Commissariat à la réforme institutionnelle, des experts maliens ont estimé que la mise en œuvre du processus de décentralisation n'a pas été suivie d'une déconcentration de l'administration d'État. Pourtant la décentralisation est effective et fonctionnelle au Mali avec trois niveaux de collectivités : 703 communes, 49 cercles, 8 régions et un district.

Se fondant sur une étude portant sur le suivi-évaluation de la déconcentration, ces experts ont montré que l'inaptitude de l'administration malienne était consécutive à l'inadéquation des missions des services centraux et déconcentrés, à la mauvaise répartition des moyens et au

---

<sup>611</sup> Le décret d'application n°2008/014 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil Interministériel des Services Locaux (CISL) n'a pas eu la vision prospective souhaitée, qui aurait consisté à élargir le champ d'action de ce Conseil aux aspects concernant la déconcentration.

manque de rationalisation de la gestion des ressources humaines. A ceci s'ajoutait l'absence de schéma cohérent de déconcentration offrant à chaque département ministériel la liberté de s'organiser.

C'est dire qu'il est important, au Cameroun, que le CISL se voit confier les attributions et l'autorité qui permettent d'éviter les travers de l'expérience malienne. On pourrait ainsi penser que le CISL, en sus des attributions que lui confère l'autorité politique :

- élabore et assure le suivi de la mise en œuvre des mesures de réforme visant à renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles des services déconcentrés de l'Etat;
- impulse les mesures et actions visant à assurer le renforcement de la déconcentration ;
- apporte un appui à la mise en œuvre de la déconcentration ;
- mène ou fait mener toutes études ou recherches en vue de l'amélioration et la rationalisation de la gestion des structures, des méthodes et des moyens d'action des services déconcentrés de l'Etat ;
- détermine les axes stratégiques de développement et de valorisation des ressources humaines de l'Etat au niveau des circonscriptions administratives.

De manière plus générale, il faudrait éviter que la multiplication de comités, commissions, conseils, groupes de travail... et autres organismes de même nature s'est révélée contre productive, comme l'ont montré divers rapports<sup>612</sup>. Cependant, il est évident que si l'existence de plusieurs comité est justifiée, leur prolifération crée des doublons, occasionne des chevauchements, engendre des conflits de compétences, ensemble de méfaits qui en réduisent l'efficacité et multiplient les sources de gaspillage.

C'est pourquoi, il serait souhaitable que pour la « modernisation du cadre général de la déconcentration et de la décentralisation » (cf. PNG 2, projet n°5), ainsi que la mise en œuvre concomitante des deux processus, le Secrétariat Permanent à la Réforme Administrative (SPRA), le Programme National de Gouvernance et d'autres organismes à caractère transversal ou vertical œuvrant dans les mêmes matières, puissent se retrouver dans un même cadre chargé du pilotage et du suivi stratégique de réformes institutionnelles afin que leurs interventions soient mieux rationalisées. Les différents organes de suivi du processus de décentralisation créés par la loi d'orientation feraient partie de ce cadre à travers des

---

<sup>612</sup> Le Programme National de Gouvernance (PNG 2) l'a pertinemment relevé, même si aucune évaluation sérieuse de l'efficacité de chacune de ces structures n'a été entreprise jusqu'à présent.

représentants statutaires. Un tel dispositif paraît plus apte à garantir la cohérence dans la conception, la synergie dans les actions et la convergence dans les activités de mise en œuvre.

## **2. Renforcer le dispositif de coordination interministérielle au niveau local**

La nécessaire cohérence de l'action de l'Etat au niveau local impose de dynamiser le rôle des Gouverneurs et de Préfets, pour assurer une meilleure transversalité des politiques menées localement et favoriser la mutualisation de la gestion des moyens mis en œuvre par les divers services de l'Etat. Plusieurs conditions<sup>613</sup> seraient réunies pour assurer l'effectivité de cette mission de coordination, comme l'association systématique des Gouverneurs et des Préfets à l'élaboration et à la déclinaison des programmes publics au plan local, le renforcement qualitatif et quantitatif de leurs équipes, et l'exercice effectif de leurs pouvoirs de coordination, de gestion et d'animation à l'égard des services déconcentrés.

### **a) Développer le rôle de coordination des gouverneurs et des préfets**

Le dispositif institutionnel existant est suffisamment clair et riche<sup>614</sup>. D'une manière générale, il reprend la substance du précédent décret n°78/485 selon lequel, le Gouverneur assurait la direction générale et la coordination de l'activité de tous les services placés sous son autorité. Il avait en outre le droit, aux termes de l'article 8 du décret précité, de demander à tous les responsables des services déconcentrés, de lui faire des comptes-rendus sur la manière dont ils s'acquittent de leurs responsabilités.

L'exercice des activités du Gouverneur devrait être suivi par le Président de la République, à qui il rendrait périodiquement compte de ses activités de coordination et d'animation de la province. Il rendrait compte deux fois par an également, directement au Président de la République, conformément à l'article 10 (3) du précédent décret 77/89 précité, des résultats des travaux de l'ensemble des comités de développement de sa circonscription. Le Premier ministre, les ministres chargés de l'administration territoriale, de l'économie, des finances, ainsi que les autres ministres concernés, ne seraient alors qu'ampliataires de ce rapport.

---

<sup>613</sup> Voir, étude portant sur la modernisation de l'Administration territoriale, Rapport final, août 2006, pp. 72-73.

<sup>614</sup> Cf., les articles 5, 6 et 7 du décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008.

**b) Renforcer l'approche territoriale du développement.**

C'est au niveau du département et de la province que les projets de programmes doivent être élaborés. Le Préfet et le Gouverneur veillant ainsi à la cohérence des projets et programmes publics sur les territoires.

A l'époque du « plan » déjà, tous les projets qui devaient être soumis au plan partaient des communes, et étaient harmonisés au niveau du département et de la province. Ainsi, le gouverneur participait aux commissions nationales de planification, où les projets de l'ensemble des provinces étaient analysés et programmés.

Ces commissions n'existant plus aujourd'hui, ce travail devrait se faire au niveau des conférences budgétaires, ces dernières ayant plus ou moins remplacé les commissions nationales de planification. C'est d'ailleurs la participation du Gouverneur à ce niveau de concertation qui justifiait qu'il soit l'un des destinataires statutaires de la circulaire du Président de la République donnant des directives sur la préparation du budget de l'État, au même titre que le Premier ministre et les Ministres.

Le rôle du gouverneur doit nécessairement être renforcé dans la négociation, la préparation et les arbitrages budgétaires, afin d'accroître sa légitimité tant auprès des délégués provinciaux que des directions ministérielles, et d'étendre ses pouvoirs dans la recherche de solutions transversales dans la mise en œuvre des politiques publiques et l'optimisation des coûts de gestion des fonctions support.

**c) Diversifier et préciser les modalités d'application du dispositif institutionnel existant.**

Il conviendrait d'associer étroitement les autorités administratives à l'élaboration et à la déclinaison des programmes publics au plan local afin d'assurer la cohérence des tranches provinciales des politiques publiques.

La participation systématique des gouverneurs aux réunions où les programmes publics sont consolidés au niveau national permettrait de renforcer la cohérence de l'action de l'Etat au plan local et le cas échéant conduirait les ministères à adapter les politiques publiques à la diversité des territoires.



Les attributions des gouverneurs dans le suivi et le contrôle de l'exécution des programmes devraient être renforcées et s'accompagner du pouvoir de prendre des mesures correctives en cours d'exercice budgétaire afin d'ajuster les priorités dans la limite de l'enveloppe budgétaire. L'absence de marges de manœuvre actuelle ne permet pas la réactivité nécessaire que la réalité du terrain impose souvent et que souhaitent les populations.

Le rôle des autorités administratives en matière d'information et d'explicitation des politiques publiques auprès des élus et des autres partenaires sur le terrain pourrait utilement être développé, et l'on peut même suggérer la création d'une cellule de communication auprès du gouverneur.

Enfin, il faudrait dans une logique de budgétisation par programmes mettre en œuvre un processus d'évaluation et de mesure des résultats au niveau local ; la présidence d'un comité provincial d'évaluation serait naturellement assurée par le gouverneur.

#### **d) Asseoir l'autorité des chefs de circonscriptions administratives sur les responsables déconcentrés**

De nombreux textes consacrent l'autorité des chefs de circonscriptions administratives sur les services déconcentrés (cf. supra). En d'autres termes, il s'agirait de respecter les textes, et de donner aux autorités administratives des moyens d'action appropriés<sup>615</sup>.

S'agissant du respect des textes, plusieurs mécanismes peuvent être mis en œuvre pour y parvenir. Certains ont connu des temps de gloire dans le passé. L'on peut mentionner, notamment :

La place qui leur est reconnue dans les faits. Le gouverneur était destinataire de la circulaire du Président de la République relative à la préparation du budget de l'Etat. Pourtant, depuis 1984 selon les affirmations de deux gouverneurs, leurs services n'ont plus eu à préparer ne serait-ce que leur propre budget ! A l'ère des plans quinquennaux de développement, c'est le gouverneur faisait coordonner la préparation du budget par le délégué du ministère chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire et le contrôleur provincial du ministère des finances. Les projets ainsi mis en cohérence étaient examinés lors de la Conférence de Coordination Administrative (CCA), puis par le Comité Régional de Développement avant leur transmission aux différents ministères. Après l'adoption et la promulgation du budget, le

---

<sup>615</sup> Voir article 5 et suivant du décret n° 2008/377 déjà cité.

gouverneur faisait extraire toutes les données relatives à sa région, pour obtenir **une sorte de tranche régionale du budget national**. Il avait ainsi la possibilité de mieux assurer le monitoring de la mise en œuvre. Ces tranches régionales étaient distribuées à tous les membres du Comité Régional de Développement.

- Le deuxième mécanisme portait sur la gestion des ressources humaines. C'est le gouverneur qui recrutait tout le personnel non fonctionnaire de la province, quitte à transmettre au Ministère de la Fonction Publique les dossiers nécessitant l'établissement de contrats. C'est également lui qui procédait aux affectations du personnel, y compris celles des fonctionnaires, d'un département à un autre. Il pouvait ainsi la responsabilité de renforcer ses propres effectifs, de garantir le respect de la discipline en infligeant à des agents décisionnaires toute la gamme de sanctions disciplinaires prévues par les textes, de suspendre les salaires des fonctionnaires absentéistes quels que fussent leurs grades, de licencier les agents auxiliaires et de nommer les responsables du rang de chef de bureau, etc. Ces pouvoirs de gestion, associés à la notation de tous les délégués provinciaux, lui conféraient une autorité certaine.

- Le troisième mécanisme (envisagé mais non mis en œuvre) portait sur la réorganisation des services régionaux, dans la perspective de la délégation aux autorités régionales de la gestion de la solde : toutes les décisions conduisant à la prise en solde des agents de l'Etat devaient être prises au niveau régional, sans que les concernés eussent à venir à Yaoundé. Ce projet fût abandonné en 1984.

- En quatrième lieu et enfin, le Président de la République et le Premier ministre traitaient les Gouverneurs comme leurs véritables représentants, et veillaient à ce que tous les ministres fassent de même<sup>616</sup>.

De nombreux mécanismes pourraient inspirer les mesures à prendre. Il faudrait néanmoins reconnaître que l'exercice de la responsabilité de diriger et de coordonner les services se heurterait à des sérieux problèmes objectifs, dont certains ont déjà été évoqués : insuffisance de ressources humaines, financières, matérielles, informationnelles, juridiques, logistiques et autres. Les comportements humains n'ont fait que les exploiter. C'est à la lueur de ce constat qu'il faudrait donc prendre la question de l'autorité des chefs de circonscriptions administratives, car les mêmes causes ne manqueraient pas de produire les mêmes effets.

---

<sup>616</sup> A titre d'exemple, les cérémonies d'installation des gouverneurs étaient présidées soit par le ministre d'Etat, Secrétaire Général de la Présidence de la République, soit par d'autres ministres d'Etat suivant l'ordre protocolaire du gouvernement. Le Ministère de l'Administration Territoriale n'était donc pas concerné au premier plan.

L'étude sur la modernisation de l'Administration territoriale comporte des recommandations intéressantes à cet égard.<sup>617</sup>

### **e) Accroître les moyens des délégations provinciales et départementales**

Le mouvement de déconcentration doit s'accompagner d'un renforcement important de moyens en personnels et de fonctionnement au profit des délégations provinciales et départementales. Cependant, la pénurie générale en moyens humains et financiers dans les administrations camerounaises impose de réfléchir à périmètre constant. Il s'agit donc de répartir les moyens existants différemment, à l'exclusion de toutes velléités relatives à une augmentation de moyens ex nihilo.

Au regard du nombre important de directions opérationnelles subsistant au sein des administrations centrales, le renforcement des moyens des services déconcentrés ne peut se traduire que par un resserrement des structures centrales. Concrètement, le transfert aux services déconcentrés de l'ensemble des tâches de gestion doit s'accompagner d'une réduction sensible des effectifs en administration centrale au profit des services déconcentrés.

Afin que ces transferts de moyens ne restent pas lettre morte, les administrations centrales doivent se voir assigner des objectifs de réduction de leurs effectifs chiffrés et temporalisés (par exemple, 10% la première année et 20% la deuxième année). En outre, l'atteinte de ces objectifs devra faire l'objet d'évaluation annuelle afin de s'assurer de l'effectivité des réductions d'effectifs dans les administrations centrales.

### **3. Déconcentrer de la gestion des personnels et des moyens financiers**

L'autre grand principe qui commande la modernisation de l'administration civile camerounaise, en vue de son adaptation au nouveau contexte de décentralisation territoriale, est celui de la déconcentration de la gestion des personnels et des moyens financiers. En effet, comme pour les compétences décentralisées, le transfert des compétences déconcentrées impliquent concomitamment le transfert au niveau local des ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Le fonctionnement actuel de l'administration de l'Etat du Cameroun n'est régi par aucun texte relatif à la déconcentration. On note cependant l'introduction au sein des départements ministériels de certaines mesures de déconcentration, notamment dans les domaines de la gestion financière et surtout de la gestion des personnels.

---

<sup>617</sup> Rapport final – Août 2006 pp. 72-73.

S'agissant de la gestion des personnels, le Système Intégré de Gestion des Personnels et de la Solde (SIGIPES) est le programme phare actuellement en cours d'expérimentation dans certains ministères pilotes. Ce système, supposé centraliser dans chaque ministère les informations relatives à la carrière, la solde et la discipline de tous les personnels rattachés, devrait s'étendre à moyen terme au niveau régional à mesure que la mise en œuvre de la décentralisation sera effective. Le moins que l'on puisse dire est qu'on est très loin du compte. En effet, pour utile et pertinente qu'elle soit, ce programme tarde à se généraliser dans tous les départements ministériels et souffre surtout des pesanteurs inhérentes à l'appareil administratif de l'Etat. En réalité, dans les ministères où ce programme existe, il n'est déployé que pour quelques aspects secondaires de la gestion globale des ressources humaines (édition des bulletins de paie, notification des actes personnels, etc), tandis que la réalité du suivi et le traitement de la carrière et la solde des fonctionnaires de l'Etat demeurent l'apanage d'un autre programme informatique appelé « Antilope » et logé aux ministères de la Fonction publique et des Finances.

Pour une vision synoptique de l'évolution des ressources humaines qui intégrerait dans chaque département ministériel les besoins qualitatifs et quantitatifs des personnels, les questions de formation et d'attrait des fonctionnaires aux emplois locaux déconcentrés ou décentralisés tels qu'évoqués plus haut, il conviendrait de déconcentrer tous les programmes de gestion des personnels au niveau régional, à charge pour le gouverneur d'en faire bon usage. Tel est le sens de l'article 6 du décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 précité<sup>618</sup>.

S'agissant de la déconcentration de la gestion financière, elle concerne aussi bien les crédits de fonctionnement que ceux d'investissement. Mais au regard de la rareté des informations produites par les ministères et surtout le ministère des finances, on ne peut que se limiter à quelques observations, pour relever notamment qu'elle souffre d'une « miniaturisation » des dotations déléguées. Les raisons probables de cette situation sont à rechercher dans la nomenclature classique du budget qui ne distingue pas les crédits déconcentrés des autres formes de crédits ; en outre, lorsqu'il existe une nécessité de déconcentration financière, cette dernière est compromise par une multiplicité de « petites » délégations de crédits provenant d'administrations diverses.

---

<sup>618</sup> Selon cet article, « le Gouverneur est chargé de la gestion des fonctionnaires et agents de l'Etat en poste dans les services déconcentrés de l'Etat dans la Région, à l'exception de ceux relevant de la justice, des forces armées et de la Sûreté Nationale ».

D'une manière générale, l'absence de lisibilité et d'homogénéité des modes d'exécution de crédits délégués nuit à l'appréciation et à l'évaluation des politiques publiques locales. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il serait souhaitable, que le Comité Interministériel des Services Locaux prescrive une directive relative à la préparation du projet de loi de finances et rappelant que le principe de la déconcentration des crédits globalisés et individualisés par chapitres ou par articles spécifiques. L'intérêt d'adopter une Charte de la déconcentration s'impose à tout point de vue pour rendre concrète les réformes nécessaires.

Au-delà des questions relatives aux comportements administratifs déviants, il serait tentant de revisiter, sur le plan technique, le travail du contrôle financier, dans la perspective de mettre en place un management par objectifs plus responsabilisant. Il s'agirait d'élargir leur rôle à des contrôles a posteriori relatifs à la bonne gestion des crédits, sur la base d'indicateurs de performance pertinents et de zones de risques prédéfinies.

#### **4. Moderniser le cadre de gestion des crédits déconcentrés de l'État**

Le véritable enjeu en termes de pilotage central et local réside dans la capacité à corréliser les objectifs, les résultats et les moyens engagés. Il s'agit donc de rénover fondamentalement les modes de présentation et d'élaboration budgétaire, dans la perspective de la mise en place d'un système global de pilotage par la performance. Cette réforme s'appuierait sur une nouvelle nomenclature budgétaire, présentant les politiques publiques par programme, auxquels seraient associés des objectifs opérationnels, des indicateurs de performance et des résultats ainsi qu'un budget pour atteindre des valeurs cibles.

La modernisation du cadre budgétaire de l'Etat du Cameroun s'inscrirait donc dans la volonté de remédier aux inconvénients de l'Ordonnance de 1962, avec pour ambition d'orienter la gestion de l'État vers les résultats. La question reste cependant de savoir si la culture du résultat, qui induit par la démarche de performance, peut s'intégrer avec succès au contexte de la gestion des finances publiques camerounaises ?

Malgré l'existence d'un environnement mal préparé au système de gestion par la performance, ce dernier gagne progressivement du terrain dans le domaine du pilotage des finances publiques camerounaises. A titre d'exemple, la circulaire présidentielle N°001/CAB/PR du 11 Septembre 2004 relative à la préparation du budget de l'Etat pour l'exercice 2005 précise en son chapitre II (5) relatif aux orientations en matière de dépenses : « la nécessité de promouvoir le bien-être de la population et de garantir le fonctionnement optimal des services publics commanderait que les choix budgétaires du gouvernement soient

orientés vers des dépenses de qualité résultant : des stratégies sectorielles, de la définition *d'objectifs assortis d'indicateurs pertinents et d'une programmation budgétaire rigoureuse* ».

De leur côté, la plupart des pays industrialisés et occidentaux se sont dotés d'une législation budgétaire modernisée et s'intéressent depuis plusieurs années déjà à une vision transversale et à long terme de l'action étatique et publique. Ainsi, le Canada, l'Australie, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie... s'intéressent à l'évaluation des politiques publiques, et ont adopté des mécanismes comptables de dépenses orientés vers la destination de la dépense et non plus vers la nature de celle-ci.

Pour reprendre les conclusions communiquées lors de la conférence de 2003 du GEAP, il est possible de distinguer des caractéristiques communes aux réformes dans les différents pays, dans la mesure où elles consistent toutes, d'une façon ou d'une autre à :

- favoriser le pilotage stratégique plutôt que le contrôle et la procédure ;
- donner une plus grande liberté d'action et plus de responsabilité aux gestionnaires en accroissant l'autonomie des entités administratives, grâce au vote d'une seule affectation pour l'ensemble des dépenses, et à la possibilité pour les services de transférer les crédits ;

Toutes ces réformes se sont traduites par la transformation des modes d'élaboration et de présentation du budget. Il est déjà possible de relever aujourd'hui certains points-clés qui peuvent, en partie, expliquer les succès ou les difficultés que connaissent les administrations dans la mise en place de leurs réformes :

**Les systèmes de contrôle sont-ils adaptés ?** Un des quatre principes fondamentaux sur lequel a été développée la culture de la performance au sein de la fonction publique australienne, est le « reporting » systématique, la pratique de l'audit interne et externe, qui tend à l'examen des résultats obtenus par le cabinet du Premier ministre et le Parlement. L'examen porte tant sur les processus d'évaluation interne mis en place pour contrôler la véracité et l'effectivité des résultats, que sur les résultats eux-mêmes (enquête de l'OCDE).

**Existe-t-il un système d'information suffisamment fourni et adapté pour soutenir la réforme ?** L'importance du développement d'un bon système d'information intégrant la mesure de la performance et de la capacité des agents à l'utiliser dans la prise de décision a été prouvée à plusieurs reprises.

Les succès des réformes budgétaires étrangères pourraient naturellement inspirer la conception et l'élaboration d'un nouveau cadre de gestion des crédits de l'Etat camerounais. Pour autant, le risque de transposition, au Cameroun, de modèles étrangers, ne peut être endigué qu'en adaptant systématiquement les solutions envisagées aux éléments contextuels du pays. A cet effet, il semble nécessaire de fonder directement les axes d'amélioration sur les principaux points faibles et dysfonctionnements identifiés sur le terrain, afin d'en optimiser la pertinence et les conditions de mise en œuvre concrètes au Cameroun.

#### **a) Fonder une architecture budgétaire axée sur la performance des politiques publiques**

La performance s'entend du point de vue du citoyen (efficacité socio-économique), de l'utilisateur (qualité du service rendu) et du contribuable (efficacité de la gestion). Les objectifs permettraient de contrôler l'action de l'administration au niveau de ses résultats et de ses produits. Les objectifs devront être compréhensibles, en nombre limité (5 objectifs maximum par programme ministériel par exemple), directement imputables aux activités du programme et mesurables. À chaque objectif doit être associé un indicateur permettant de mesurer le niveau de performance atteint. Il est convenu que les objectifs annuels pourront être définis dans une démarche pluriannuelle de progrès.

#### **b) Elaborer une architecture budgétaire par programme**

Les objectifs de modernisation des finances publiques et de rééquilibrage des pouvoirs doivent se traduire par une nouvelle définition du cadre de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Cette autorisation serait spécialisée par programme ministériel regroupant des crédits par objectif (un nombre précis de programmes par ministère devant être déterminé). Ces programmes sont fondamentaux puisqu'ils permettraient de passer d'un budget de moyens dotés de crédits par nature de dépense, à un budget intégrant une logique d'objectifs et de résultats.

Cette approche cadre bien avec l'esprit des réformes actuelles au Cameroun. La loi portant régime financier de l'Etat contient cette disposition : « les lois de finances prévoient et autorisent, chaque année l'ensemble des ressources et charges de l'Etat en déterminant leur nature, leur montant, leur affectation et en fixant leur équilibre. Elles présentent l'ensemble

des programmes concourant à la réalisation des objectifs de développement économique, social et culturel du pays »<sup>619</sup>.

Un programme comprend un ensemble d'actions concourant à une politique publique définie. Par conséquent, un ministère gèrerait autant de programmes que de politiques publiques. Certains programmes peuvent cependant être interministériels. Toutefois, la notion de programme perdrait de son sens dans l'hypothèse où les pouvoirs publics calqueraient le nombre de programmes sur le nombre de ministères, au détriment de la recherche d'une transversalité de leur action, gage d'efficacité, d'optimisation et de transparence de la dépense publique. Ainsi, l'architecture même des programmes devrait s'affranchir de la structuration ministérielle.

### **c) Définir un mécanisme de budgétisation par objectif**

Une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats seraient définis au niveau de chaque programme ministériel. L'information sur les performances dépasserait la simple information de la consommation des moyens ou du volume d'activité pour lier, dans la limite des moyens alloués, l'effet des politiques ou la qualité du service public aux coûts associés. Le but est de concentrer l'attention des décideurs, des gestionnaires sur la façon d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la pertinence des politiques publiques financées par l'État, plutôt que sur des solutions consistant essentiellement à répartir les moyens.

Le mécanisme de budgétisation par objectifs est un processus itératif qui s'articule autour de 4 étapes successives :

- La définition des objectifs : elle s'effectuerait dans le cadre des programmes ministériels. Ces objectifs doivent être définis au regard de 3 critères de performance : efficacité socio-économique, qualité du service rendu, efficacité de la gestion ;
- La définition des actions : c'est la déclinaison des programmes ministériels en budgets provinciaux de programme et en unités d'exécution, les délégations départementales, qui vont mettre en œuvre les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs du programme ;
- La consommation des moyens : la mise en œuvre des actions consomme des moyens calculés au plus juste ;

---

<sup>619</sup> Art. 2, loi n° 2007/006 du 6 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat.



-La production d'un résultat : la consommation des moyens et la réalisation des actions produisent un impact qui doit être conforme aux objectifs poursuivis. Au vu des résultats obtenus, les objectifs poursuivis sont ajustés.

#### **d) Reconfigurer la nomenclature budgétaire dans le sens d'une simplification et d'une plus grande transparence**

L'Etat camerounais essaie d'améliorer, depuis plusieurs années, ses systèmes d'information pour assurer un meilleur enregistrement et une bonne présentation des opérations. La prise en compte de ce souci de transparence et de lisibilité a conduit les autorités à réviser la classification comptable de ses opérations financières à travers le décret N°2003/011/PM du 09 Janvier 2003 portant nomenclature budgétaire de l'Etat.

La présentation codifiée des imputations budgétaires continue de se faire en recettes et en dépenses, mais l'orientation principale des autorités est à la classification fonctionnelle qui permet de recenser les activités, les mettre en cohérence entre elles, et mesurer l'ensemble des moyens financiers destinés à ces activités.

A côté de ces avancées incontestables devant permettre une meilleure présentation des opérations budgétaires sur une base fonctionnelle, et en fonction de la nature économique de la dépense, il convient d'approfondir la simplification du schéma au travers d'une nomenclature comptable reflétant la déclinaison financière des politiques publiques mises en œuvre par les pouvoirs publics.

La classification fonctionnelle présente certes l'avantage de faire ressortir la contrepartie financière du rôle caractéristique de chaque administration, mais, une vision plus dynamique consiste à une déclinaison des politiques publiques en actions dans le cadre des programmes bien précis<sup>620</sup>. Une telle présentation synthétique des documents budgétaires facilite indéniablement le travail des comptables et des évaluateurs.

La refonte de la nomenclature budgétaire implique de repenser le système d'information en place dans la perspective d'un décloisonnement et d'une intégration plus poussée des systèmes sectoriels. La quête de la performance appelle, en effet, une orientation vers des systèmes intégrateurs facilitant la coordination de l'information et des données nécessaires à la décision politique, économique et budgétaire. A cet effet, les réformes pourraient porter sur :

---

620 Tel est le schéma français consacré par la LOLF en missions, programmes, actions.

- l'approfondissement et la fiabilisation de l'informatisation ;
- la formation des agents à la gestion du système d'information automatisé ;
- une plus grande précision de la comptabilité par la prise en compte de la situation patrimoniale de l'Etat, et l'introduction de l'analyse des coûts en matière de dépenses publiques ;
- la fixation d'objectifs aux comptables du Trésor assortis d'indicateurs de gestion pertinents ;

#### e) S'appuyer sur les Ministères chargés de l'Economie et des Finances<sup>621</sup>

Au Cameroun, l'essentiel de l'activité de préparation et d'exécution de la loi de finances repose sur le Ministère de l'Economie et des Finances. Celui-ci est considéré comme chef de file dans l'agencement des finances publiques. Par sa présence sur l'ensemble de la chaîne d'informations budgétaires, il impacte l'ensemble des politiques publiques définies et mises en œuvre par les autorités gouvernementales. A ce titre, il semble particulièrement judicieux de s'appuyer sur ce département ministériel, qui peut apporter des garanties d'efficacité pour l'action publique, ainsi que le suggère Richard Evina Obam<sup>622</sup> :

*« S'agissant de la mutation vers la performance, l'organigramme de ce ministère laisse une place de choix pour la fonction de contrôle interne à travers l'Inspection Générale des services administratifs et économiques et l'Inspection Générale des services budgétaires et des régies financières. Ces structures qui ont en charge les missions de vérification des services ainsi que des audits devront connaître un changement de cap impulsé par une volonté politique, une réceptivité des cadres devant y exercer et dont des préalables en termes de formation seront satisfaits. En effet, les Inspections Générales ont connu pendant longtemps une inertie liée à la place secondaire à laquelle elles étaient reléguées dans le pilotage des activités des départements ministériels. Aujourd'hui, ces outils d'accompagnement de la marche vers la nouvelle gestion publique doivent sortir de leur léthargie et se positionner comme supports essentiels à l'action des différents ministres. En ce qui concerne, l'organisation des directions opérationnelles, la fonction de contrôle et d'audits internes devra être généralisée. A cet effet, l'expérience des inspections des services*

---

621 Le réaménagement du Gouvernement du 07/09/07 a créé 02 ministères chargés de la gestion de l'économie et des finances : le Ministère des Finances (MINFI) et le Ministère de l'Economie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT).

622 Richard Evina Obam, sous la Direction du Professeur Robert Hertzog, « *L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises* », Centre de recherches constitutionnelles, administratives et financières, Université de Strasbourg III, 2005.

pourrait prospérer dans un cadre au sein duquel la culture de la performance et du reporting serait propagée ».

En parallèle, le Ministère chargé des Finances pourrait utilement créer en son sein une structure spécialisée ayant pour mission de coordonner, d'aider et d'inciter les ministères dans la définition de leurs stratégies et dans le suivi de leur mise en œuvre. Cette structure pourrait, en outre, prendre en charge la communication relative à la réforme budgétaire et comptable et la politique de formation en la matière. Concernant la composition de cette structure, il semblerait pertinent d'y intégrer certains hauts gestionnaires de l'administration fiscale camerounaise. En effet, à partir des années quatre-vingt-dix, cette administration est rentrée dans le mouvement du pilotage des performances au point où cette dernière apparaît comme la pionnière du management par objectifs au Cameroun.

#### **f) Structurer un dialogue de gestion efficace et responsabiliser les gestionnaires**

Il s'agit ici de réorganiser la chaîne des acteurs en responsabilisant les gestionnaires déconcentrés, d'une part et de rénover le dialogue de gestion entre les administrations centrales et les services déconcentrés, d'autre part.

Sur le premier point, la nécessité de prendre davantage en compte la dimension transversale et territoriale des politiques publiques, en donnant de nouvelles marges d'initiative et d'action aux services déconcentrés dans la mise en œuvre des orientations nationales et dans la formulation de leurs objectifs, doit conduire à la création de dispositifs de dialogue de gestion. Concrètement, il s'agit d'étendre les responsabilités des gestionnaires déconcentrés au sein de la chaîne des acteurs :

- Le Président de la République** détermine la politique de la nation et fixe les grandes orientations stratégiques des politiques publiques spécifiques
- L'Assemblée Nationale** examine, adopte et contrôle la loi de finances
- Le Premier ministre, Chef du Gouvernement**, responsable de la mise en œuvre de cette politique, de la coordination, de l'animation et du contrôle de l'action. Il veille notamment à la qualité des « feuilles de route » des départements ministériels (élaboration et évaluation de la mise en œuvre).
- Le ministre : responsable de programme**. Il prépare et assure la mise en œuvre globale du programme. Il désigne les responsables de budget provincial de programme (BPP) qui mettront en œuvre le programme et leur alloue les dotations, déterminées en commun, pour parvenir aux résultats attendus. Il pilote l'ensemble du dispositif de

mise en œuvre. A cet effet, il peut redéployer les crédits entre les BPP d'un même programme en cours de gestion.

- Le gouverneur** vise les projets de BPP préparé par les délégués provinciaux. Il négocie avec les Ministres les BPP de la Province dont il est responsable. Il est le garant d'une approche transversale de la programmation et de la gestion des crédits au niveau provincial. Il est aussi le garant de la mise en place d'une logique de performance dans les services.
- Le délégué régional** : responsable de budget provincial de programme (BPP). Pour mettre en œuvre les programmes au sein des ministères, le concept de budget provincial de programme (BPP) doit être défini. Les BPP constituent chacun la segmentation d'un programme budgétaire ministériel déclinant, sur un territoire et sous l'autorité du ministre, les actions, les objectifs et les indicateurs du programme auxquels ils se rattacheront. Chaque BPP dépend d'un programme budgétaire et d'un seul. La responsabilité de son élaboration et de sa mise en œuvre sera confiée à un responsable identifié, désigné par le responsable de programme. Les responsables de BPP seront associés à la déclinaison des objectifs et des indicateurs du programme. Il est prévu que des objectifs complémentaires puissent être retenus pour tenir compte des spécificités du BPP.
- Le délégué départemental : responsable d'unité départementale (UD)**. Pour la mise en œuvre concrète des opérations et de la programmation du BPP, son responsable pourra en confier la réalisation à des unités départementales c'est-à-dire des délégations départementales. Les unités départementales correspondent à leur tour à une segmentation et une déclinaison du BPP. À la tête de chaque unité départementale, est nommé un responsable : c'est le gestionnaire / ordonnateur. Il exécute la programmation conçue par le responsable de BPP. Pour la part qui lui est attribuée, il est le consommateur des crédits attribués au BPP. Les fonctions de responsable de BPP et de responsable d'unité départementale du même BPP peuvent évidemment se cumuler : le responsable d'un BPP peut être responsable d'unité départementale pour tout ou partie du périmètre du BPP.

Sur le second point, le dialogue de gestion correspond au schéma selon lequel les objectifs du programme budgétaire sont déclinés au niveau des BPP puis des unités départementales. Il permet la confrontation entre les objectifs du programme et les moyens disponibles, les besoins et les modes d'exécution retenus. Chaque année, le dialogue de gestion se structurerait autour de 6 étapes :

- La définition du cadre général de gestion opérationnelle.** Le responsable de programme définit le cadre de gestion opérationnelle. Il informe les responsables de BPP qui lui sont rattachés du cadre général dans lequel s'inscriront leurs plans d'actions : objectifs, indicateurs, enveloppes de crédits.
- L'élaboration d'un projet de BPP.** À l'issue de cette 1<sup>ère</sup> étape, le responsable de BPP organise un projet de BPP avec l'ensemble des unités départementales. Il propose une programmation des opérations et des actions, à laquelle sont associés des objectifs, des indicateurs et un budget prévisionnel. Le responsable de BPP consolide l'ensemble des propositions des unités départementales et procède à un contrôle de cohérence avec le programme budgétaire ministériel.
- L'approbation du BPP par le gouverneur.** Garant d'une approche transversale de la programmation et de la gestion des crédits, le Gouverneur émet un visa sur le projet de BPP avant sa transmission au ministre. Il devient ainsi un acteur clef du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés.
- L'approbation du BPP par le ministre.** Le ministre procède à l'approbation finale du projet de BPP et à la mise à disposition des crédits. Son approbation du BPP vaut notification. L'enveloppe financière est mise en réserve par le responsable du programme sur la dotation du programme.
- La mise en œuvre concrète des opérations.** Le délégué départemental exécute la programmation conçue par le responsable de BPP.
- Le compte rendu de gestion opérationnelle.** Le responsable du BPP effectue un compte rendu de gestion opérationnelle en cours et à l'issue de l'exécution de son budget (deux fois par an). Ce compte rendu est restitué au Gouverneur et au responsable de programme.

#### **g) Responsabiliser les gestionnaires en globalisant leurs crédits de fonctionnement**

Le principe de spécialité s'avère contraignant et inadapté aux finances publiques modernes et aux contraintes de gestion qui s'exercent sur l'administration. La spécialisation budgétaire, telle que conçue dans l'ordonnance du 7 février 1962, comporte une forte contrainte au niveau de l'exécution, puisque la répartition des crédits s'impose à l'administration et que les procédures budgétaires de modification sont très strictement encadrées.

Il importe donc d'assouplir les règles d'exécution budgétaire. Il s'agit de globaliser les crédits de fonctionnement des services déconcentrés pour les rendre fongible entre eux. Cette

globalisation offrirait ainsi aux gestionnaires une plus grande souplesse dans l'affectation de leurs crédits.

Deux éléments viendraient cependant encadrer cette nouvelle flexibilité donnée aux gestionnaires. Premièrement, les ministres pourraient imposer une limite à l'un ou l'autre niveau de la nomenclature, signifiant par là l'attention qu'il porte à la ligne. En ce cas, le gestionnaire déconcentré devrait trouver une ressource sur d'autres lignes de sa dotation pour couvrir la dépense envisagée. Deuxièmement, les virements de crédits de fonctionnement seraient soumis au visa du Gouverneur, garant de la mise en place d'une logique de performance dans les services déconcentrés.

#### **h) Renforcer la prévention et la répression des déviations commises dans le maniement des deniers publics**

Les critiques portées sur la qualité de la dépense au Cameroun se fondent d'abord sur des dérapages perpétrés dans la gestion des finances publiques, notamment la surfacturation de la dépense publique, la violation des règles de transparence prévues par le code des marchés publics, la programmation approximative des paiements et des comportements déviants de certains agents.

Il s'agit donc de créer les conditions d'une meilleure traçabilité de la chaîne de dépense en vue d'en améliorer la qualité. Cette traçabilité suscite cependant beaucoup de résistances de la part de ceux qui entendent éviter de rendre compte et de travailler dans la transparence. Il ne s'agit pas de multiplier sous la forme de déclarations de nouveaux textes législatifs et réglementaires, mais de pouvoir en assurer l'application en vue de la mise en œuvre effective d'un système de gestion axé sur les résultats.

En effet, dans le dispositif de finances publiques camerounais, la fonction juridictionnelle pose un problème du point de vue de son effectivité. Les actions de dissuasion et de sanction semblent insuffisantes pour garantir un bon fonctionnement des administrations. A la peur du juge qui aurait dû constituer un facteur porteur d'obligation de résultat accompagnant les agents publics dans leurs errements, s'est substitué un sentiment d'impunité qui traduit avec force les insuffisances des contrôles juridictionnels camerounais dans la mise en œuvre de l'action publique.

Ces contrôles sur les actes des gestionnaires de crédits et des comptables constituent un axe majeur des réformes envisagées. Certes, un espoir est né avec la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui crée au sein de la Cour Suprême une chambre des comptes, compétente pour contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques. Cependant, au regard de l'ampleur des enjeux relatifs à l'assainissement des finances publiques et à la lutte contre la corruption, il semblerait judicieux de créer dans chaque province une chambre provinciale des comptes, chargée d'intervenir dans le contrôle et le jugement des actes budgétaires des autorités déconcentrées mais également des collectivités locales.

### **5. Repenser la problématique d'un statut du personnel du commandement territorial**

Communément appelée « commandement territorial », l'institution préfectorale – puisqu'il s'agit d'elle – connaît jusqu'ici une évolution contrastée au Cameroun depuis son avènement en 1959. D'inspiration française, cette institution n'a subi aucune altération ni dans sa conception originelle ni dans sa forme, même si les appellations des circonscriptions administratives ont souvent changé. Son rôle de courroie de transmission entre le pouvoir central et les populations, ses missions dans le domaine du maintien de l'ordre public et de la sécurité, de l'encadrement général des populations, ses prérogatives en matière de coordination des services publics ou de développement économique, social et culturel en font au Cameroun le socle de l'administration d'Etat. En d'autres termes ramassés, l'on dirait qu'il s'agit de l'incarnation, de la diffusion et de la continuité du pouvoir politique central, de manière identique, sur chaque portion du territoire national.

Ainsi donc, en posant que le Gouverneur et le Préfet sont dans la région et le département, respectivement, représentants du Président de la République, du Gouvernement et de chacun des Ministres, la formulation n'a rien de comparable pour signifier et magnifier l'image de cette haute fonction publique qui, n'a d'image réelle que la prestance du roi dont elle est l'émanation. Paradoxalement quant au Sous-préfet, on déplorera la formulation quelque peu maladroite selon laquelle ce haut fonctionnaire est dans l'arrondissement, le représentant du Gouvernement et de chacun des Ministres.

Au demeurant sur le terrain, l'on observe une fonction préfectorale sous valorisée, clochardisée et désormais en quête de vocation, au point où de nombreuses voix se sont élevées pour réclamer un statut spécial de la fonction préfectorale. En somme, l'espoir d'une profonde réforme institutionnelle allant dans le sens d'une revalorisation des conditions de vie et garanties générales de travail des chefs de circonscriptions administratives et d'une révision

de l'architecture générale des structures administratives de l'Etat s'est soldé le 12 novembre 2008 par une frilosité certaine à l'égard du changement.

A ce dernier propos, faut-il rappeler la pertinence du rôle éminemment politique de ces « représentants » voire de ces « délégataires », dépositaires d'une parcelle d'attribution du Président de la République. Au plan juridique, cette délégation de pouvoir réalise l'unité de la personnalité juridique de l'Etat, dont la diffusion sur toute l'étendue du territoire national est assurée par le biais des organes déconcentrés. « C'est le même marteau qui frappe, on raccourcit seulement le manche » rappelait savamment la célèbre formule d'Odilon Barrot.

A s'en tenir aux pratiques administratives en cours au Cameroun ainsi qu'à la réforme du 12 novembre 2008, il n'est point superflu de relever une évolution à rebours quant à la place et aux prérogatives accordées aux chefs de circonscriptions administratives. En effet, au regard de l'architecture actuelle des départements ministériels, qui continuent de fonctionner en vase clos à travers leurs délégations régionales et départementales autonomes, et surtout du silence opposé par les pouvoirs publics face aux revendications brûlantes en faveur de la revalorisation des conditions sociales et de travail des autorités administratives, il ya tout lieu de penser que l'on rame à contre courant d'une évolution somme toute inévitable.

L'enjeu n'est certainement pas de statuer par voie réglementaire sur les conditions de vie de ces autorités et encore moins sur les aspects relatifs à leur accès au poste d'emploi<sup>623</sup>. Toutefois, le silence prolongé sur ces questions prolonge indéfiniment la forte désertion observée depuis quelques temps dans ce corps de métier.

## **6. Renforcer judicieusement les capacités des acteurs**

Il importe de distinguer entre la capacité en tant qu'aptitude générale à faire ce qui doit être fait et les capacités en tant qu'aptitudes particulières à faire des choses précises. S'agissant d'une institution donnée, ces capacités seraient celles particulières qui permettent à l'institution d'atteindre des objectifs précis de façon rationnelle et efficace. La capacité d'une institution est, par conséquent, essentiellement le produit d'interactions dynamiques, de la performance des personnes qui dirigent et gèrent ladite institution, selon les lois, règles, règlements, normes et traditions applicables à l'institution.

---

<sup>623</sup> Lire sur ce point, Charles Nanga, « La fonction préfectorale face à la décentralisation », in Administration et Citoyenneté, Bulletin d'analyse et de débats de l'Association des anciens élèves camerounais de l'ENA de France, op. cit., p. 22 à 24.



La performance des personnes est déterminée par trois facteurs : la disponibilité d'infrastructures institutionnelles apportant un appui, d'un équipement et de ressources financières suffisants; les compétences techniques et la compétence professionnelle pour atteindre les objectifs de l'institution; leur attachement et leur intégrité dans le respect des règles, règlements, normes et conventions de l'institution. Le renforcement de la capacité institutionnelle, par exemple, passe donc par l'acquisition des différentes capacités nécessaires à une institution donnée, celles-ci dépendant de la nature et des objectifs de l'institution.<sup>624</sup>

La notion de capacité s'est affinée et étendue. La capacité comprend à présent la question plus large de la gouvernance, ses principes, ses institutions et les composantes qui l'appuient dans la société civile et le secteur privé. Il en est résulté des changements majeurs dans l'approche du processus de renforcement des capacités.

Le renforcement des capacités constitue un processus complexe perpétuel, qui comprend l'élaboration de politiques et stratégies et leur mise en œuvre; des ressources humaines, financières et matérielles, ainsi qu'un leadership éclairé et efficace. Elle passe par le renforcement des moyens d'action, afin de doter la population de compétences et d'élargir les choix et possibilités qui lui sont offerts pour les consultations et les partenariats, ainsi que pour la disponibilité et l'utilisation des ressources. En ce qui concerne les agents publics par exemple, il ne s'agit pas seulement d'une question de disponibilité comme nous l'avons signalé par ailleurs. Mais il faut que le personnel disponible soit constitué d'agents ayant les compétences spécialisées et l'expérience nécessaires, l'expertise et le professionnalisme requis pour assumer des fonctions données, et qu'il bénéficie de conditions de travail appropriées et propices à leur productivité.

Dans un rapport publié en 1989 et réadapté en 1996, la Banque Mondiale notait : « De nombreux pays de la région (Afrique) sont gravement handicapés dans leurs efforts de développement par une performance institutionnelle médiocre à tous les niveaux – la capacité limitée des ministères de fixer des politiques appropriées et d'allouer des ressources, la mauvaise gestion des entreprises du secteur public, la fragilité du mouvement coopératif ou le potentiel non réalisé du secteur privé. De nombreux pays africains connaissent aussi des pénuries chroniques de personnel local qualifié [...] pour maintenir les niveaux de performance acquis dans le passé. Il est donc urgent de renforcer les capacités locales des institutions africaines et de vastes programmes de développement institutionnel

---

<sup>624</sup> cf. PNUD : « Renforcer la capacité de l'Etat en Afrique » New York juin 2007.

doivent être considérés comme occupant une place centrale dans toute stratégie de développement en Afrique »<sup>625</sup>.

Comme les administrations africaines visées ci-dessus, l'administration camerounaise, au niveau central, déconcentré ou décentralisé, connaît un important besoin de renforcement des capacités.

### **B. Les voies ouvertes à la déconcentration ou les alternatives possibles au Cameroun**

Sur la base des modèles archétypaux présentés ci-dessus, les voies ouvertes à la déconcentration des administrations de l'État sont nombreuses et complexes. Les enjeux sont différents d'un système à l'autre, et les contraintes héritées de l'histoire, de la culture des peuples, des réalités socio-économiques ouvrent des perspectives variées. Si la définition d'une politique de déconcentration doit prendre en ligne de compte l'ensemble de ces paramètres et se situer dans une perspective réaliste de faisabilité, elle n'en doit pas moins prendre des options volontaristes et ambitieuses qui concourent à modifier substantiellement l'état de l'existant et à introduire un véritable changement. De ce point de vue, et au stade actuel de la réflexion, deux grandes options nous semblent ouvertes, sur lesquelles les pouvoirs publics camerounais pourraient se positionner dans la perspective de la rédaction d'une charte de la déconcentration.

La première option consiste à déconcentrer selon un modèle organique les services centraux des ministères en se conformant au découpage actuel des missions. Ainsi, des services déconcentrés seraient étoffés dans les Provinces et les Départements et constitueraient le support de l'action des Gouverneurs et/ou des Préfets.

La seconde option consiste à s'éloigner de ce schéma organique en privilégiant les spécificités et les contraintes de l'action publique de proximité. Il s'agirait d'orienter la réforme sur les conditions de mise en œuvre des grands programmes et sur la notion d'expertise pour le soutien à l'action des collectivités territoriales décentralisées.

Ces deux voies reposent par essence sur des caractéristiques éloignées. Il s'agit bien de deux scénarii différenciés pour lesquels il convient, d'ores et déjà, de pointer les avantages et les inconvénients, les spécificités et les conséquences. Il conviendra ensuite de préciser l'option choisie et d'en décrire l'ensemble des caractéristiques opérationnelles ainsi que les conditions de mise en œuvre.

---

<sup>625</sup> Finances locales et perspectives de développement municipal au Cameroun, Groupe Huit-Breef, Banque Mondiale, 1989.

## 1. Les deux scénarii possibles

Deux scénarii répondant à des logiques différentes avaient été proposés et retenus lors des études préalables. Il s'agit à ce stade d'une esquisse de scénario qui prend en compte les enjeux de la décentralisation et les caractéristiques de l'organisation actuelle des services de l'État et des différents niveaux d'administration territoriale au Cameroun.

### a) La logique organique : déconcentrer les services et créer des centres de services partagés

Le premier scénario valorise l'état de l'existant en s'appuyant sur les différents niveaux d'administration, notamment les délégations provinciales et départementales. En clair, il s'agirait de transférer aux administrations déconcentrées les ressources (humaines, matérielles et financières) affectées aux directions opérationnelles des services centraux, sans en modifier fondamentalement les méthodes de travail et les procédures existantes.

La voie « organique », qui privilégie les structures, les méthodes de travail et les procédures existantes, présente l'avantage de se situer dans une relative continuité de gestion et de mise en œuvre à moindre coûts, sans grande résistance au changement. Son inconvénient majeur serait d'être consommatrice de ressources sur des projets trop souvent ponctuels et sans grande portée stratégique dans le cadre d'une gestion territoriale d'ensemble (projet de territoire).

C'est pourquoi, ce scénario pourrait être amélioré par la création des centres de services partagés, appelés à réduire les coûts de gestion de fonctions-support par l'effet de la mutualisation. L'idée ne serait d'ailleurs pas neuve<sup>626</sup> ; elle nécessiterait simplement une actualisation de ses méthodes et techniques de travail spécifiques, notamment la conception d'un logiciel de gestion qui permette l'interconnexion entre les services déconcentrés d'un même espace géographique.

En somme, le scénario 1 se structurerait autour des points-clefs ci-après :

- le renforcement quantitatif et qualitatif des délégations provinciales et départementales.
- Il s'agirait ici de réaliser des transferts d'emplois aujourd'hui ouverts dans les administrations centrales au bénéfice des deux échelons provinciaux et départementaux ;

---

<sup>626</sup> Au lendemain de l'indépendance et de la réunification, on peut citer les expériences ci-après : le garage administratif, les west Cameroon General Stores, l'Imprimerie nationale, le Parc National de Génie Civil et le Parc d'engins des syndicats départementaux des communes. Voir, Axes Management/Agora Consulting, « Etude portant sur l'organisation déconcentrée de l'Etat du Cameroun », Rapport d'étape phase 2, octobre 2007, pp. 67 à 69.

- l'évaluation précise, dans chaque ministère, des transferts de compétences aux collectivités territoriales décentralisées, afin de favoriser l'adaptation des administrations centrales et déconcentrées ;
- la montée en puissance de la déconcentration des crédits afin d'obtenir un effet de levier entre redéploiement des ressources humaines et réaffectation des ressources budgétaires ;
- la clarification des fonctions respectives de chaque échelon dans le respect du principe de subsidiarité, en limitant l'Etat central à un rôle de régulation par opposition au rôle d'opérateur confié aux services déconcentrés ;
- la mise en place progressive d'outils de gestion adaptés à la déconcentration ;
- la simplification et l'allègement des organigrammes ministériels ;
- la simplification des échelons administratifs déconcentrés. Le maintien du district en tant qu'échelon administratif a, en effet, du mal à convaincre de sa pertinence dans le contexte ambitieux de décentralisation et de déconcentration que connaît aujourd'hui le Cameroun.

Si ce scénario présente assurément le risque fort d'un manque de transversalité dans le pilotage des politiques publiques, il pourrait néanmoins être amélioré. Il s'agirait dans ce cas de créer des centres de services partagés, afin de mutualiser et donc de réduire les coûts de gestion des fonctions support. Les leçons d'anciennes expériences camerounaises en la matière commanderaient pour se faire une maîtrise des méthodes et techniques

#### **b) La logique fonctionnelle : déconcentrer les expertises et les politiques publiques au sein de pôles de compétences**

Le second scénario est plus ambitieux et, de fait, plus en rupture par rapport à l'état de l'existant. Il s'appuie sur la notion de programmes et de politiques publiques et s'oriente davantage sur les finalités de l'action publique ; c'est donc un modèle « fonctionnel ». En substance, il s'agirait d'impulser à l'échelle interministérielle le regroupement par grands pôles de compétences et d'expertise technique d'un certain nombre de projets territoriaux sur des aires fonctionnelles de déclinaison de l'action publique placés sous l'égide des Gouverneurs et des Préfets<sup>627</sup>. On sait que, les pôles de compétences présentent le double avantage de mutualiser les ressources et les expertises au sein d'entités organisationnelles plus larges et de fournir un cadre de réflexion favorable à la transversalité et au pilotage de l'action publique. Par ailleurs, la notion de budget de programme étant déjà consacrée par le régime

---

<sup>627</sup> Cet exercice devrait considérablement réduire les délégations dans les services déconcentrés, voir commentaires, Etude sur la modernisation ..., op. cit., p. 86.

financier de l'Etat et applicable depuis 2008 au Cameroun, la déconcentration des politiques publiques de l'Etat commanderait :

- de déterminer les objectifs clairs et précis pris par le Gouvernement et déclinés par les Ministres au niveau déconcentré (échelons régional, départemental et d'arrondissement) ;
- d'identifier de manière précise les engagements réciproques de chacun des départements ministériels ;
- de cantonner les administrations centrales dans le rôle de contrôle, de pilotage et d'évaluation des actions des services déconcentrés ;
- de déconcentrer les crédits, en fixant aux délégations déconcentrées des objectifs quant à la mise en œuvre des programmes sectoriels et des politiques publiques ;
- enfin, de déconcentrer la gestion des agents, afin de permettre une relative souplesse de gestion des ressources humaines et une meilleure fluidité de l'action publique.

Les scénarii 1 et 2 constitueraient chacun une alternative crédible pour mettre en œuvre la déconcentration. Pour autant, ils ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. Si le premier scénario présente l'avantage en termes de conduite du changement, de se situer dans une relative continuité de gestion, il pourrait, à moyen terme, être approfondi par le second scénario.

En effet, la mise en œuvre du second, plus ambitieux dans la démarche, imposerait sans doute une programmation calendaire des réformes à engager. La gestion de la temporalité constitue, à cet égard, un facteur de succès précieux pour permettre à la fois la remise en cause des comportements actuels, des habitudes et des structures existantes, mais également l'apprentissage et la pérennisation de la nouvelle manière d'être de l'Etat.

## **2. Adopter une Charte de la déconcentration**

La Charte de la déconcentration serait un engagement commun tendant à concrétiser la réussite de la nouvelle organisation des services de l'Etat autour des principes de l'unité d'action des services publics et de l'unicité de la représentation de l'Etat dans la circonscription administrative.

A cet égard, la recherche d'une plus grande performance de l'administration publique devrait conduire au regroupement par pôles de compétence, ou à la réunion autour des missions, sur la base des liens de connexité et des relations fonctionnelles existant entre eux. Des services déconcentrés relevant d'administrations différentes, devraient mutualiser leurs moyens ou toute ou partie de leurs fonctions logistiques.

## **Conclusion du chapitre 2**

En somme, plus que de modernisation de la seule administration du Ministère en charge de l'Administration territoriale et de la décentralisation, il s'agissait en réalité de moderniser, par cette passerelle, toute l'Administration civile d'Etat, dont les services déconcentrés constituent l'ensemble de ceux placés sous la coordination du chef de circonscription administrative.

Par ailleurs, Il n'y a pas de doute que l'administration de l'Etat du Cameroun demeure trop centralisée. De nombreuses compétences transférées sont gérées par diverses administrations centrales sans la moindre concertation, ce qui conduit évidemment à une extrême hétérogénéité de l'action publique nationale, lorsqu'elle n'est pas simplement rendue caduque. Dans ces conditions, des pistes de réflexion demeurent ouvertes pour parvenir à une autonomie fonctionnelle des collectivités territoriales dans le cadre d'une décentralisation soutenue par une forte déconcentration.

## Conclusion du titre 2

Les transferts de compétences, de moyens financiers et humains doivent être harmonisés, au risque de dénaturer le sens même de l'autonomie locale. Parallèlement, la prise en compte de l'autonomie locale commande l'existence d'un Etat fort sans lequel le principe d'autonomie consacrée peut conduire à autant de spécificités locales qu'il existe de collectivités. Cet équilibre passe par une modernisation et une réforme de l'Etat, dont les principaux objectifs seraient de rapprocher les administrations des administrés, d'une part et de permettre à l'Etat unitaire d'assurer constamment l'unité d'action de ses politiques publiques locales, d'autre part.

De fait, on peut dire que la décentralisation territoriale au moyen de l'autonomie locale repose davantage sur une fondation à trois piliers interdépendants et d'égale densité, dont la faiblesse de l'un quelconque des éléments substantiels constitutifs, notamment les compétences, les finances et les hommes, est susceptible d'ébranler l'ensemble de l'édifice. Autrement dit, quelles que soient les orientations nouvelles implémentées par l'Etat en faveur des collectivités territoriales, ces dernières, ne peuvent évoluer en marge ou en conflit avec l'ordre juridique de l'Etat, quand bien même elles seraient détentrices de plus de pouvoirs normatifs.

## Conclusion de la deuxième partie

L'autonomie locale déclinée en autonomie administrative et/ou financière est le vœu constitutionnel d'un cadre de liberté d'action renforcé pour les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé. Pour ce faire, la répartition des compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées est l'équation primordiale qu'il faut résoudre dès le début du processus de décentralisation territoriale. A l'instar des Etats ayant adopté une nouvelle manière d'être, l'articulation de cette opération met en scène un second volet, celui du pilotage de l'action publique au sein des différentes collectivités territoriales décentralisées. En clair, il s'agit d'accompagner le mouvement de décentralisation territoriale par une forte déconcentration des structures administratives de l'Etat et de les adapter à un mode managérial nouveau qui intègre l'autonomie locale à la représentation forte de l'Etat.

Au Cameroun comme dans beaucoup d'autres pays à administration d'inspiration française, l'articulation de la répartition des compétences et du transfert des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales est garantie par la Constitution et déterminée par la loi. Sur ce dernier point, la tendance actuelle est à la détermination matérielle des compétences transférées en substitution de la technique du transfert par « bloc de compétences ». Pour autant, les lois de détermination continuent de conditionner l'exercice autonome de compétences locales par l'entrée en vigueur des textes intermédiaires d'application, en même temps qu'elles définissent les composantes qui sous-tendent la répartition des compétences et des ressources. A notre sens, l'harmonisation de ces composantes, que l'on pourrait schématiser en raccourci par la trilogie « compétences-finances-Hommes », constitue le premier outil de mesure du degré d'autonomie locale concédée par l'Etat aux collectivités territoriales.

En second lieu, la prise en compte de l'environnement institutionnel, auquel se destine la nouvelle mouvance de gestion des politiques publiques, implique nécessairement une déconcentration administrative, soutenue elle-même par une réforme de l'administration jusqu'alors centralisée de l'Etat.



## CONCLUSION GENERALE

En France, les communautés d'habitants constituées en associations privées – ancêtres de la commune moderne pourrait-on dire – ont pu s'épanouir selon un mode d'auto-organisation, reflet de la véritable expression d'affaires locales dans la mesure où la détermination de leurs intérêts n'étaient pas fixées de l'extérieur par l'Etat leur attribuant telle ou telle mission légale, mais de l'intérieur, chaque fois que les nécessités de la question locale le commandait<sup>628</sup>.

En Afrique noire francophone et au Cameroun en particulier, on a pu observer un phénomène identique d'épanouissement de groupements humains organisés autour des Chefferies traditionnelles, véritables cadres spatial communs d'identités culturelles, sociologiques et humaines qui auraient pu servir de socle à l'instauration de l'institution communale, mais qui ont malheureusement succombés de l'affrontement face au pouvoir colonial.

Dans les deux cas cependant, la construction de l'Etat unitaire s'était réalisée au prix d'une intégration des groupements humains, parfois préexistant à l'Etat, dans un même espace constitutionnel et politique. De fait, le passage des collectivités infra étatiques de l'état de simples groupements ou d'associations privées à l'état d'entités publiques dotées de la personnalité morale de droit public – les collectivités territoriales - avait bridé les autonomies locales, pour autant qu'elles apparaissaient inconciliables avec les nécessités de la construction d'un Etat unitaire fort et réfractaire à toute idée identitaire.

En d'autres termes, la conception originelle de l'autonomie locale n'avait pu résister, au sein des Etats unitaires d'inspiration française, à l'idée d'une décentralisation territoriale, entendue sous son angle d'opération consistant à transférer des responsabilités administratives de l'Etat vers les collectivités territoriales. Cette décentralisation, qui pourtant s'oppose diamétralement au concept d'autonomie locale, a traversé toutes les époques en s'imposant aux Etats unitaires de type français. Cette période correspond à celle que nous désignons sous le titre de : « la décentralisation-soumission, l'ex-manière d'être de l'Etat ».

---

<sup>628</sup> Bertrand Faure, « La compétence générale des collectivités territoriales : consécration et vicissitudes historiques », *Pouvoirs Locaux* n° 68 I/2000, p. 43.

Le processus de décentralisation s'est accéléré depuis les années 1990, l'autonomie locale devenant l'un des sujets fondateurs des révisions constitutionnelles observées tant en France qu'en Afrique noire francophone, et au Cameroun en particulier. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la décentralisation passait ainsi en « décentralisation-autonomie », au service d'une meilleure prise en compte de vieilles et récurrentes revendications issues des territoires en quête de liberté perdue.

Dès lors, nous étions invités à rechercher le sens et la signification d'une expression désormais constitutionnelle - en l'occurrence l'autonomie, avec ou sans qualificatif, terme jadis redouté dans l'Etat unitaire - qui faisait son entrée par la grande porte du firmament sans avoir jamais subi d'examen de passage du juriste, afin de réfléchir sur le meilleur moyen de sa mise en œuvre dans le cas de la décentralisation territoriale du Cameroun.

Aussi, en nous appuyant concomitamment sur l'analyse des travaux préparatoires à l'adoption de la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003, sur la doctrine juridique et principalement sur la jurisprudence française, on s'est aperçu que quelle que soit la variante de l'autonomie locale constitutionnellement proclamée (autonomie financière en France - autonomie administrative et financière au Cameroun), elle empruntait sa trame à une conception rigide de l'ordre juridique de l'Etat unitaire de type français, fut-il décentralisé, au point où elle était systématiquement assimilée au principe de la libre administration des collectivités territoriales et parfois même confondue à l'autonomie de la personnification de l'être collectif.

Mais le rapprochement de l'autonomie locale avec les autres principes fondamentaux de la décentralisation territoriale, que sont la personnalité morale de droit public et le principe de la libre administration des collectivités territoriales, a permis d'asseoir la conviction selon laquelle, l'autonomie locale en question ne doit être confondu, ni à la personnification de la collectivité territoriale dont elle est un des plus importants attributs ou privilèges, ni au principe de la libre administration dont elle est une composante.

Fort de la conviction que le constituant moderne n'avait pas usé de redondance dans l'emploi des expressions qu'il consacrait, nous avons été conduits à isoler l'« autonomie administrative », d'une part et l'« autonomie financière », d'autre part, pour essayer d'en extraire, au regard des éléments de droit comparé, une ou des définitions possibles de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales.

Cet exercice a confirmé l'absence d'une définition claire et précise de la notion d'autonomie administrative dans les textes institutifs. Cependant, à partir d'une jurisprudence mitigée du Conseil constitutionnel français, reprenant à son compte une formulation devenue classique en Espagne et en Italie, selon laquelle le pouvoir des organes délibérants des Territoires d'Outre-mer « ne se limite pas à la simple administration », parce qu'il jouit d'une « autonomie politique », c'est-à-dire, d'une autonomie « qualitativement supérieure à l'autonomie administrative », en ce qu'elle confère à son titulaire des pouvoirs législatifs, nous parvenons, de manière négative, au résultat que l'autonomie administrative étant qualitativement inférieur à l'autonomie politique, alors l'autonomie administrative serait une liberté normative axée sur l'administration de la collectivité territoriale.

Quant à l'autonomie financière, il est apparu une convergence de points de vue doctrinaux sur deux de ses principaux aspects : le premier, d'ordre qualitatif, exprimait l'idée d'une absence de contrôles trop paralysant en matière de dépenses et supposait une libre disposition des ressources locales, tandis que le second, d'ordre quantitatif, signifiait un poids important des ressources propres dans la masse des ressources financières des collectivités territoriales. En somme, une relative dose de liberté normative en matière de finances locales.

A ce stade donc, on retiendra que l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées est davantage une liberté locale fondée, selon les cas, directement sur une disposition constitutionnelle et permettant à l'organe qui en bénéficie d'émettre des normes (non législatives) à caractères administratif et financier pour la gestion des intérêts spécifiquement locaux.

Toutefois, en considération de l'interdépendance qui commande de mettre toujours en exergue le caractère complémentaire de l'autonomie administrative et de l'autonomie financière, c'est tout naturellement que l'on débouche, tout court, sur une liberté normative des collectivités territoriales. Cependant, la liberté normative dont il s'agit semble ne pas se démarquer a priori de la libre administration dans le contexte français. Pourtant, elle s'apparente à une liberté spécifique locale fortement ancrée dans les Constitutions des nouveaux Etats unitaires décentralisés pour répondre aux ambitions d'une gestion postmoderne de l'Etat, d'où l'idéal de lui rechercher une définition qui se voudrait elle-même autonome au plan juridique. De ce point de vue, l'idée d'une sorte « d'ordre public

autonomique » aurait-elle prospérer pour essayer d'asseoir une telle vision, d'autant plus que le concept d'autonomie locale, très courant dans le langage politique, s'affirme être un mythe : le mythe d'une liberté renforcée des collectivités territoriales dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé.

Après avoir défini le mythe, dans son sens sorélien du terme, comme une charge symbolique représentant une idée forte capable de mobiliser des acteurs autour d'un idéal de valeurs à réaliser, la recherche d'une liaison entre une valeur idéalisée et un comportement réel ou souhaité, nous constatons que le concept d'autonomie locale est cependant demeuré, dans l'ordre de l'Etat unitaire d'inspiration française un concept ambigu tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre. En effet, au plan théorique, la tentative de déterminer avec certitude la nature juridique de l'autonomie locale entre droit et liberté s'est avérée vaine ; au plan pratique, la mise en œuvre de l'autonomie locale restait contenu dans des butoirs inhérent à l'interprétation rigide que l'on attache aux caractères de l'Etat dans l'ordre juridique de l'Etat unitaire de type français et à l'importance, souvent encombrante, d'un principe de libre administration qui sous-tendrait toute analyse des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

A l'évidence, une telle approche restrictive de l'Etat unitaire décentralisé, dans le sens d'une protection toujours accrue des principes d'unité législative et d'égalité de tous les citoyens devant la loi, ne présente que des difficultés de conciliation comparativement à d'autres Etats unitaires de type autonome ou à régions autonomes comme l'Espagne et l'Italie, au sein desquels les collectivités territoriales bénéficient principalement en sus d'un pouvoir normatif autonome.

C'est pourquoi, l'analyse des normes locales émises par les communautés autonomes d'Espagne ou d'Italie nous a permis de battre en brèche les conclusions communément relayées par la doctrine juridique française et relatives à l'impossibilité de l'exercice par les collectivités infra étatique d'un pouvoir législatif au sein de l'Etat unitaire, aux motifs que le caractère unitaire de l'Etat s'y oppose formellement. Constatant que les collectivités autonomes des Etats unitaires d'Espagne et d'Italie émettent effectivement des normes locales de rang législatif, nous avons pu démontrer que les normes émises par ces collectivités autonomes ne sont pas des lois au sens strict voire organique de terme. Partant, il en est ressorti que la question d'une possibilité pour les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé de jouir d'une autonomie normative locale dépendait, moins des critères

juridiques insurmontables très souvent avancés par les auteurs que, de la manière d'être de l'Etat unitaire à un moment donné de son existence. Si cette manière d'être de l'Etat peut considérablement varier d'un Etat unitaire à un autre, de nombreux agrégats issus pour la plupart de revendications sans cesse croissantes en faveur des libertés locales contraignent cependant les gouvernements centraux des Etats unitaires décentralisés de type français à davantage de territorialisation de pouvoir législatif. Preuve s'il en était encore besoin, que le mythe d'une liberté renforcée des collectivités territoriales dans l'ordre de l'Etat unitaire décentralisé est épris entre un conservatisme et un réalisme, dont la traduction juridique est aujourd'hui perceptible à travers le recours au niveau constitutionnel, soit d'une terminologie aussi obscure que celle de l'autonomie locale, soit encore d'une intégration des concepts juridiques nouveaux dont le maniement permet une marge de manœuvre dans l'application des principes traditionnellement rigides.

C'est pourquoi, l'hypothèse d'une mise en harmonie de la trilogie « Compétences-Finances-Hommes » nous a paru être une réponse pertinente susceptible de favoriser l'atteinte de la fonction tant espérée de l'autonomie locale sans bouleverser les acquis. Dans ce sillage, la nécessaire et indispensable mue de l'administration publique d'Etat devrait passer par une réorientation des missions et prérogatives régaliennes assignées aux autorités préfectorales vers la prise en compte des aspirations générales d'une société tournée vers davantage d'autonomie. On parviendrait alors à équilibrer l'édifice de la nouvelle décentralisation territoriale à l'image de la manière d'être contemporaine des Etats unitaires décentralisés, principalement dans l'Etat du Cameroun où la décentralisation territoriale est encore au seuil de son histoire.

## BIBLIOGRAPHIE

### I- Traités, manuels et ouvrages généraux

- **Ardant (P)**
  - ✓ Les institutions de la V République, Hachette, 9e Edition, 2004, (Les Fondamentaux).
- **Becet (J-M)**
  - ✓ Institutions administratives, Economica, 1984.
- **Bonnard (R)**
  - ✓ Précis, éd. 1935.
- **Chagnollaud (D)**
  - ✓ Droit Constitutionnel Contemporain, Théorie générale, Les Régimes étrangers, Tome 1, 4<sup>e</sup> Edition, Armand Colin, 2005.
- **Chapus (R)**
  - ✓ Droit administratif, Tome I, 8<sup>e</sup> éd., Montchrestien.
- **De Laubadère (A)**
  - ✓ Traité de droit administratif, Tome I, 9<sup>e</sup> éd. par J.-C. Venezia, Yves Gaudemet, LGDJ.
- **Forges (J-M. de)**
  - ✓ Les institutions administratives françaises, collection droit fondamental (droit administratif), PUF, 1985.
- **Hauriou (M)**
  - ✓ Principes de droit constitutionnel, 2<sup>e</sup> édition, 1929, rééd. CNRS.
  - ✓ Précis de droit administratif et de droit public, 12<sup>e</sup> éd., 1933, par André Hauriou.
- **Hauriou (A) et Gicquel (J)**
  - ✓ Droit constitutionnel et Institutions politiques, 7<sup>e</sup> éd. Montchrétien
- **Kamdem (J-C)**
  - ✓ Cours des Institutions administratives et droit administratif, Tome 1, Université de Yaoundé, 1988.
- **Kelsen (H)**
  - ✓ Théorie générale du droit et de l'Etat (traduit de l'anglais par Béatrice Laroche), suivi de La Doctrine du droit naturel et du positivisme juridique (traduit de l'allemand par Valérie Faure), éd. Bruylant, 2001.
  - ✓ Théorie pure du droit, 2<sup>e</sup> éd., traduction C. Eisenmann, Dalloz, 1962.
  - ✓ Théorie pure du droit, Dalloz, 1962.
- **Rivero (J)**
  - ✓ Droit administratif, Dalloz, 15<sup>e</sup> édition, 1994.
  - ✓ Précis de droit administratif, Dalloz, 1985.
  - ✓ Précis de Droit Administratif, Dalloz, 1971.
- **Rivero (J), Waline (J).**
  - ✓ Précis de droit administratif, Coll. Droit public, science politique, 20<sup>e</sup> éd.,

- **Vedel (G)**
  - ✓ Droit administratif, P.U.F, Thémis, 1976.
- **Vedel (G), Delvové (P)**
  - ✓ Droit administratif, 12<sup>e</sup> édition, 1992, tome 2, Dalloz, 2004.
- **Waline (M)**
  - ✓ Droit administratif, Sirey, 9<sup>e</sup> édition, 1963.
  - ✓ éd. 1946.
  - ✓ Traité de droit administratif, 8<sup>e</sup> éd., n°400

## II- THESES, MONOGRAPHIES ET OUVRAGES SPECIAUX.

- **Anta Diop Cheikh**
  - ✓ L'Afrique noire pré-coloniale (1960).
  - ✓ Antériorité des civilisations nègres. Mythe ou vérité historique (1967).
- **Aubin (E) et Roche (C)**
  - ✓ Droit de la Nouvelle Décentralisation, préface Stéphane Braconnier, Gualiano éditeur, EJA, Paris, 2005.
- **Aubin (M) et Moraud (J.-C)**
  - ✓ Administrer les territoires, LGDJ, 2006.
- **Auby (J-B), Auby (J-F) et Noguellow (R)**
  - ✓ Droit des collectivités locales, 3<sup>ème</sup> édition, PUF, novembre 2004.
- **Auby (J.-B)**
  - ✓ La notion de personne publique en droit administratif, Thèse dactylographiée, Paris 1979.
- **Bacoyannis (C)**
  - ✓ Le Principe Constitutionnel de la Libre Administration des Collectivités Locales, Thèse Aix-Marseille, 1989, coll. Droit public positif, PUAM, 1993.
- **Banock (M)**
  - ✓ Le processus de démocratisation en Afrique. Le cas camerounais, l'Harmattan, 1992.
- **Bartoli (A)**
  - ✓ Le management dans les organisations publiques, Dunod, Paris, 1997.
- **Bidegaray (C)**
  - ✓ L'Etat autonome. Forme nouvelle ou transitoire en Europe ? (dir), Economica, 1994.
- **Blanc (J), Rémond (B)**
  - ✓ Les collectivités locales, Presses des Sciences Po et Dalloz, 1996.
- **Bœuf (J-L)**
  - ✓ Les collectivités territoriales et la décentralisation/ Jean Luc Bœuf, Manuela Magnan.- 4 éd. - Paris : La Documentation française, 2008. - 164 p.
- **Bon (P), Moderne (F) et Rodriguez (Y)**
  - ✓ « Le Tribunal constitutionnel espagnol et les autonomies régionales : la constitution de l'Etat des autonomies », La Justice constitutionnelle en Espagne, Economie, Paris, 1984.

- **Baguenard (J)**
  - ✓ La Décentralisation Territoriale, Coll. QSJ, N° 1879, PUF, éd. 1988.
- **Bernard –Gélabert (M-C)**
  - ✓ L'intercommunalité, (politique locale), LGDJ, 2007.
- **Bouvier (M)**
  - ✓ Les Finances locales, 7<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 2001.
  - ✓ Les Finances locales, 12<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 2006.
- **Cassia (P)**
  - ✓ Les référés administratifs d'urgence, LGDJ, 2003
- **Chapsal (P)**
  - ✓ Les collectivités territoriales en France, Paris : Vuibert, 2005, 155 p.
- **Chapuisat (J)**
  - ✓ La notion d'affaires locales en droit administratif français, Thèse, Paris II, 1972.
- **Clemens (R)**
  - ✓ Personnalité morale et personnalité juridique, Sirey, 1935
- **Connois (R)**
  - ✓ La notion d'établissement public en droit administratif français, Thèse, Paris, 1956.
- **Constant (L)**
  - ✓ Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives, Thèse Bordeaux, 1964.
- **Creusot (S), Benjamin (O)**
  - ✓ Le financement des nouvelles compétences des collectivités locales, Paris, LGDJ, 2007, 114 p.
- **Davezies (L)**
  - ✓ La République et ses territoires (La circulation invisible des richesses), Edition du Seuil et la République des Idées, Janvier 2008
- **De Tocqueville (A)**
  - ✓ De la démocratie en Amérique, Paris, Gallimard (coll. Idées), 1968.
- **Debray (J.- C)**
  - ✓ L'autonomie financière des services publics, Thèse dactylographiée, Paris, 1930.
- **Delcamp (A) et Loughlin (J)**
  - ✓ La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, Les études de la documentation Française, Paris, 2002
- **Delcros (B)**
  - ✓ L'unité de la personnalité juridique de l'Etat, Thèse 1976, BDP, tome 122, Paris, LGDJ.
- **Douence (J-C)**
  - ✓ « La notion d'affaires locales », Encyclopédie Dalloz, 3<sup>e</sup> volume, p. 6025 et s.
- **Dugast I.**
  - ✓ Inventaire ethnique du sud Cameroun, T. 2, Archives Nationales du Cameroun, 1949.
- **Dupuy (F) et Thoening (J-C)**
  - ✓ "L'administration en miettes", Fayard, 1985.



- **Dussart (V)**
  - ✓ L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels, préf. Michel Lacombe, CNRS Editions, Paris 2000.
- **Petit-Dutaillis (C)**
  - ✓ Les Communes Françaises, Albin Michel, 1970.
- **Eisenmann (C)**
  - ✓ Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, Paris, LGDJ, 1948.
- **Favoreu (L) et autres**
  - ✓ Droit des libertés fondamentales, 2<sup>ème</sup> édition, Dalloz, 2002.
- **Ferrand (J-P)**
  - ✓ Le pouvoir fiscal des autorités locales, Thèse, Université Aix-Marseille, 1992.
- **Finken (M)**
  - ✓ Commune et gestion municipale au Cameroun, Groupe Saint-François, 1996.
- **Flogaïtis (S)**
  - ✓ La Notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Thèse Paris, 1979, avant propos Giannini, préf. Rivero
- **Fotsing (J.-B)**
  - ✓ Le pouvoir fiscal en Afrique. Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone, préface d'Etienne Le Roy, Avant-propos de Gonidec, LGDJ, 1995.
- **Hampâté Ba Amadou**
  - ✓ « Les religions traditionnelles africaines comme source de civilisation », colloque international, Dahomey, Société africaine de culture et Unesco, p. 86
- **Hecquart-Théron (M)**
  - ✓ Essai sur la notion de réglementation, Préface de J-A Mazères, Paris, LGDJ, 1997.
- **Houteer (C)**
  - ✓ Recherche sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale, Thèse Toulouse, 1987, Tomes 1 et 2.
- **Insee**
  - ✓ La France et ses Régions, édition 2004.
- **Joyau (M)**
  - ✓ De l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales françaises. Essai sur le pouvoir normatif local, Préface Jean- Yves Vincent, bibliothèque de Droit Public, Tome 198.
- **Kamto (M)**
  - ✓ l'Urgence de la pensée. Réflexion sur une précondition du développement en Afrique, édition Mandara, 1994.
  - ✓ Pouvoir et droit en Afrique noire, LGDJ, 1987
- **Kant (E)**
  - ✓ Critique de la raison pure
- **Lachaume (J.-F)**
  - ✓ La commune, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 115 p.
- **Labie (F)**
  - ✓ Finances locales (cours), Dalloz, série <sup>droit</sup> public – science politique, 1985.

- ✓ Les Finances locales, 7<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 2001.
- **Kwayeb (E)**
  - ✓ Les institutions de droit public du pays bamiléké : évolution et régime actuel, LGDJ, 1960.
- **Lachaume (J-F)**
  - ✓ Grands services publics, Masson, Paris 1989, p. 173.
- **Lalumière (P)**
  - ✓ Les finances publiques, A. Colin, 1976.
- **Lapierre (J. W)**
  - ✓ Vivre sans Etat ?, Le Seuil, Paris 1977.
- **Les collectivités territoriales en France /** coordonné par Maryvonne Bonnard. 3<sup>e</sup> éd. Revue et augmentée. – Paris : La Documentation française, 2005, 181 p.
- **Le Vine, Victor T**
  - ✓ Le Cameroun : du mandat à l'indépendance, Présence Africaine, 1984.
- **Levoyer (L)**
  - ✓ Finances locales, Hachette, 2007.
- **Maitrot (J.-C)**
  - ✓ Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public, Thèse Paris, 1972.
- **Meny (Y)**
  - ✓ Centralisation et Décentralisation dans le débat politique français (préf. Georges Dupuis), Thèse Paris, 1974.
- **Michoud (L)**
  - ✓ La théorie de la personnalité morale et son application en droit français, tome 1 et 2, 3<sup>ème</sup> éd., 1932.
- **Montain-Domenach (J)**
  - ✓ Droit des collectivités territoriales / Jacqueline Montain-Domenach ; Christine Brémond, Grenoble, PUG, 2007, 288 p.
- **Moreau (J)**
  - ✓ Administration régionale, départementale et municipale, Paris, Dalloz, 2002.
- **Mouelle Kombi (N)**
  - ✓ La politique étrangère du Cameroun, l'Harmattan, 1996
- **Nembot (M)**
  - ✓ Le Glas de la Fonction Publique dans les Etats d'Afrique Francophone. Essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité, (préface de Monique Chemilier-Gendreau), l'Harmattan, 2000
- **Ngongo Louis**
  - ✓ Histoire des Institutions et des faits sociaux du Cameroun, 2 tomes, Berger - Levraut, Paris 1987.
- **Ngono Tsimi (L), Ephritikhine (N)**
  - ✓ Le guide du Maire et du conseiller municipal, Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, février 2007.
- **Ngoupande (J-P)**
  - ✓ Racines historiques et culturelles de la crise africaine, AD Editions, Les Editions du Pharaon.

- **Olinga (A-D)**
  - ✓ La Constitution de la République du Cameroun, Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, 2006.
- **Paysan (A)**
  - ✓ Finances locales, P.U.F, coll. Doit fondamental, 1993.
- **Philip (L)**
  - ✓ Finances publiques, 1ere éd., Paris, Cujas, 1990.
- **Picard (J.-F)**
  - ✓ Finances Publiques, Litec, 1989.
- **Pirenne (H)**
  - ✓ « Les villes du moyen-âge. Essai d'histoire économique et sociale », 1927, thèse reprise avec d'autres travaux dans une publication posthume, « les villes et les institutions urbaines », Paris et Bruxelles, 2 vol. (T. I, pp. 303-431).
- **Redor (M-J)**
  - ✓ (Dir.), L'ordre public : Ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux, Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000, Bruylant, 2001, 415 p.
- ✓ **Rémond (B)**
  - ✓ La région, France d'avenir, Paris, Institut de la Décentralisation, 2006, 59 p.
- **Roux (A)**
  - ✓ Droit constitutionnel local, Economica, 1995
- **Sieyès (E. J)**
  - ✓ Qu'est-ce que le Tiers Etat ?, Genève, Librairie Droz, 1970.
- **Vermeesch A.**
  - ✓ Essai sur les origines et la signification de la commune, dans le Nord de la France (XIe et XIIe siècle).
- ✓ **Verpeaux (M)**
  - ✓ Droit des collectivités territoriales, Paris, PUF, 2005.
- **Wiedner Donald I.**
  - ✓ l'Afrique noire avant la colonisation, édition abrégée, Coll. Nouveaux horizons

### III- ARTICLES, RAPPORTS.

- **Brunel (J-P)**
  - ✓ Rapport au Conseil économique et social, « l'Avenir de l'autonomie financière des collectivités locales », 12 et 13 juin 2001, JO, CES, 20 juin 2001 II.
- **Amselek (P)**
  - ✓ « Les aspects financiers de la décentralisation en France » in RA 1978, p. 11 ».
- **Arékian (V)**
  - ✓ « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », RGCT n° 33, mars-avril 2005, pp. 140-150.

- **Auby (J-M)**
  - ✓ « Variation sur l'idée de libre administration », in Jacques Moreau et Gilles Darcy (sous dir.), La libre Administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation, Economica, Puam, 1984, p. 93.
- **Autin (J-L)**
  - ✓ « La coopération décentralisée pour le développement entre légitimité et légalité » en action Extérieure des collectivités territoriales, les Cahiers N° 30 / Nouvelle série / Avril 1990, C.N.F.P.T., p. 77.
- **Balligard (J-P) et Zeller (A)**
  - ✓ « Pour une volonté politique forte d'aggiornamento ! », in Propositions pour une nouvelle décentralisation, 2006, p. 9.
- **Barroche (J)**
  - ✓ « Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle », RDP 1990, p. 149-150.
  - ✓ « La subsidiarité française existe-t-elle ? », 7<sup>ème</sup> Congrès français de droit constitutionnel, 25, 26, 27 juin 2008, p. 1-19.
- **Barthélémy (J)**
  - ✓ « Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle », RDP 1990, p. 149-150.
- **Baziadoly (S)**
  - ✓ « La Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie financière des collectivités locales françaises », RGCT n° 29, mai-juin 2003, p. 5568
- **Bernard (M)**
  - ✓ « Les statuts de la Corse » in Les Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 12/2002, p. 101-106.
- **Berthelemy**
  - ✓ Traité élémentaire de droit administratif, p. 112.
- **Berthon (C)**
  - ✓ « Décentralisation et Conseil constitutionnel », La Documentation Française, Coll. Les Notices, 1996, pp. 17-19.
- **Bienvenu (J-J)**
  - ✓ L'interprétation Juridictionnelle des actes administratifs, Thèse, Paris II, 1979, 2 Vol.
- **Blanc (J)**
  - ✓ « Vivre l'autonomie financière ! », Pouvoirs Locaux N° III/2000, p. 53.
- **Bon (P)**
  - ✓ « Espagne, l'Etat des Autonomies », l'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ? Actes des journées d'études du Centre D'études Politiques et Constitutionnelles du laboratoire Ermees, (sous dir. Christian Bidégary), faculté de droit, Université de Nice-Sophia- Antipolis
  - ✓ « Espagne : « l'Etat des Autonomies » in Christian Bidegary (sous-dir.), l'Etat Autonome : Forme nouvelle ou transitoire en Europe ? », Actes des journées d'études du Centre d'Etudes Politiques et constitutionnelles du

Laboratoire Ernees, Faculté de Droit, université de Nice Sophia-Antipolis,  
Economica 1994, pp.113-134.

✓ Droit des collectivités territoriales, PUF 2<sup>e</sup> éd.1998.

➤ **Bourjol (M)**

✓ « Quel avenir pour la théologie politique » in Nicole Lerousseau (textes réunis par), La décentralisation à la croisée des chemins, l'Harmattan, pp. 9-20.

✓ « Elaboration du statut : compétence exclusive de l'Etat ou compétence partagée ? », La réforme des collectivités locales. Principe de libre administration et statut du personnel », Rencontres d'Angers, Cahiers du CFPC, N° 13, octobre 1983, pp. 5-11.

➤ **Bouvier (M)**

✓ « De l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités locales », JCP, 28 octobre 2002, N° 1097.

➤ **Cadoux (C)**

✓ « Le concept d'autonomie en France », RSAMO N° 28, décembre 1989, p. 209.

➤ **Cadoux (C)**

✓ « L'accès de la Polynésie française à l'autonomie interne ; point d'aboutissement ou nouvelle base de départ ? », Revue du Droit public et Science politique, n° 2, 1989, pp. 345-397.

➤ **Caps (S. P)**

✓ « La protection des minorités et l'ordre juridique français », Etat, Régions et Droit Locaux, IDL, Economica, 1997, pp. 103-114.

➤ **Caillosse (J)**

✓ « Décentralisation, une ruse de l'Etat central ? Comment le centre se sort-il des politiques de décentralisation ? », Pouvoirs Locaux, N° 63 IV, 2004.

➤ **Carcassone (G)**

✓ Penser la loi », Pouvoir Locaux, N° 114, 2005, pp. 39-52.

➤ **Champeils-Desplat (V)**

✓ Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Principes constitutionnels et justification dans les discours juridiques », Préface Michel Troper, Economica- Puam.

➤ **Charentenay (S. de)**

✓ « Les implications juridiques de la constitutionnalisation du droit de l'expérimentation », Communication au 7<sup>ème</sup> Congrès français de droit constitutionnel à Paris, 25-27 septembre 2008, p. 16

➤ **Conac (G)**

✓ « Le rôle du fédéralisme dans l'évolution constitutionnelle des Etats d'Afrique francophone et de la République Malgache », Economica, 1979, p. 248-280.

➤ **Crouzatier-Durand (F)**

✓ « Réflexions sur le concept d'expérimentations législatives » ' à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République), R.F.D.C, 2003, p. 676 et s.

- **Darcy (G)**
  - ✓ « Avant - propos » in Jacques Moreau et Gilles Darcy (sous dir.), La libre Administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation, Economica, Presse universitaire d'Aix- Marseille, 1984, p. 12-27.
- **Darnanville (H-M)**
  - ✓ « L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », AJDA 9 septembre 2002, pp. 670 – 678.
- **Darnanville (H-M)**
  - ✓ « L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité », AJDA, 9 septembre 2002, p. 671.
- **De Bruycker (P)**
  - ✓ « Les garanties européenne de l'autonomie territoriale », in Etat, Régions et Droits Locaux, IDL, Economica, 1997, p. 149-150.
- **Debbasch (R)**
  - ✓ « L'indivisibilité de la République et l'existence de statuts particuliers en France », in IDL, Etat, Régions, Droits locaux. Droits locaux et statuts particuliers en France et en Europe, Actes du colloque des 6 et 7 juin 1996, pp. 73-88.
- **Delcamp (A)**
  - ✓ « La Décentralisation française vue d'Europe. La France et la Charte européenne de l'autonomie locale », colloque organisé sous le haut patronage de M. Christian Poncelet, Président du Sénat et du Conseil d'Europe, Paris, Palais du Luxembourg, 26 juin 2001, Sénat, p. 20.
- **D'Orta (C)**
  - ✓ « Italie : la modernisation de la fonction publique », Revue Française d'Administration Publique, 1990.
- **Douence (J-C)**
  - ✓ « Les Outre-mer » in Maryvonne Bonnard (coordonné par), Les notices, Les collectivités territoriales en France, La documentation française, notice 12, p. 80-85.
- **Drago (R)**
  - ✓ Le droit à l'expérimentation, in Y. Gaudemet et O. Gohin (sous dir. de), La République décentralisée, Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 67.
- **Dumont (R)**
  - ✓ l'Afrique noire est mal partie, Paris, éd. Seuil, 1966.
- **Ebongue Makolle (F)**
  - ✓ « Regards sur les lois du 22 juillet 2004 », Administration et Citoyenneté n°1, Bulletin d'analyse et de débats des anciens élèves camerounais de l'ENA de France, Publication du SCAC-Cameroun, pp. 4-7.
- **Eisenmann (C)**
  - ✓ Intervention au Colloque, l'objet local, 1997, 10-18, p. 67
- **Evina Obama(R)**
  - ✓ « L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises », Centre de recherches constitutionnelles, administratives et financières, Université de Strasbourg III, 2005.

➤ **Faure (B)**

- ✓ « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité. A propos de la décision n° 2004-503 du 12 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales, RFDA, nov-déc. 2004, p. 1150.
- ✓ « La compétence générale des collectivités territoriales : consécration et vicissitudes historiques », Pouvoirs Locaux N° 68 I/2000, p. 43.

➤ **Fazi (A)**

- ✓ « La territorialisation du pouvoir législatif : un enjeu nouveau pour la Vème République », 7<sup>ème</sup> Congrès de droit constitutionnel, Paris 2008, p. 3.

➤ Favoreu (L)

- ✓ « Libre administration et principes constitutionnels. La notion constitutionnelle de collectivité territoriale », in Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Les collectivités locales, Economica, 2003, p. 159.

➤ **Favoreu (L)**

- ✓ « Préface », in Constantinos Bacoyannis, Le Principe de Libre Administration des Collectivités Territoriales, Thèse Aix - Marseille, 1989, Collection Droit Public Positif, PUAM, 1993, pp.7-9.

➤ **Favoreu (L), Roux (A)**

- ✓ « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, N° 12, pp. 88-92.

➤ **Fayette (J-R)**

- ✓ « Le fédéralisme fiscal en Italie », Pouvoirs Locaux N° 46 III/2000, p. 89-92.

➤ **Fraise (R)**

- ✓ « Le service public saisi par la modernisation », in C. Gremion (sous-dir), Le service public en recherche : quelle modernisation ?, La Documentation Française, 1996.

➤ **De Gaudusson (J B)**

- ✓ « Le constitutionnalisme en Afrique », in Les Constitutions africaines publiées en langue française, (Texte rassemblés et présentés par Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Dessouches) tomes 1 et 2, La documentation Française, 1997, p. 9.

➤ **Gilbert (G)**

- ✓ « Le scénario médian d'une fiscalité disjointe », Pouvoirs Locaux, N° 46 III/2000, p. 79.

➤ **Glénart (G)**

- ✓ Les critères d'identification d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 CJA, AJDA 2003. 2008

➤ **Gohin (O)**

- ✓ « La révision du titre XII : pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle », in Yves Gaudemet et Olivier Gohin (sous dir.), La République décentralisée, Ed. Panthéon-Assas, 2004, pp. 36-38.

- ✓ « L'apport de l'évolution institutionnelle de l'Outre-mer non départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998 », Les Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 12/2000, op. cit., pp. 112-117.
- ✓ « Désordre normatif et droit de la décentralisation », Pouvoirs Locaux, N° 68, I/2006, pp. 121-128.
- **Guelton (S)**
  - ✓ « Moins d'impôts, plus de ressources ? », Pouvoirs locaux N° 46 III/2000, p. 44-46.
- **Hauriou (M)**
  - ✓ « La cité moderne et les transformations du droit », Cahiers de la nouvelle journée, 1925 (exemplaire dactylo, Paris, Cujas).
  - ✓ « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », Cahiers de la nouvelle journée, éd. Blond et Gay, 1925, p. 107.
- **Hertzog (R)**
  - ✓ « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », AJDA 2004, p. 2003-2012.
  - ✓ « L'ambigu constitutionnalisation des finances locales, AJDA, 24 mars 2003, p. 554.
- **Houël (J)**
  - ✓ « Le contrôle financier des chambres régionales des comptes », in Décentralisation, Pouvoir n° 60, PUF, 1<sup>ère</sup> édition 1992, pp. 135-148.
- **Houteer (C)**
  - ✓ « Révolution et Décentralisation : légendes et réalités », Les Petites Affiches n° 12 et 15, respectivement 27 janvier et 3 février 1989, pp. 19-26.
- **Lacombe (M), Vandendriessche (X)**
  - ✓ « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », RFDA 2005, p. 417.
- **Langrod (G)**
  - ✓ « Le Gouvernement local, fondement ou apprentissage de la démocratie ? », Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle, 1957, n° 7, p. 228.
- **Lapouze (P)**
  - ✓ « L'expérimentation par les collectivités territoriales », JCPG, 2006, p. 307.
- **Larralde (J-M)**
  - ✓ « La constitutionnalisation de l'ordre public », in Marie-Joelle Redor (Dir.), L'ordre public : Ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux, Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000, Bruylant, 2001, p. 213
- **Le Pourhiet (A-M)**
  - ✓ « Les départements d'Outre-mer : l'assimilation en questions », dans Les Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 12/2002, p. 107.
  - ✓ « Rapport introductif, in Droit constitutionnel local, Egalité et Liberté dans la Constitution, Actes du colloque organisé par l'Association française des constitutionnalistes, 18-20 décembre 1997, Fort-de-France, coll. Droit positif, p. 25.



- **Linditch (F)**
  - ✓ Recherche sur la personnalité morale en droit administratif, Préface Jean-Arnaud Mazères, Thèse, BDP, Tome 176, p. 11.
- **Lombard (J)**
  - ✓ Autorités traditionnelles et pouvoirs européens, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1967.
- **Luchaire (F)**
  - ✓ « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », RDP, 1982, p. 1552.
- **Médard (J-F)**
  - ✓ « l'Etat néo-patrimonial en Afrique noire ».
- **Michalon (T)**
  - ✓ « La République française, une fédération qui s'ignore ? », RDP 1982, p. 623-688.
- **Milano (L)**
  - ✓ « La loi du 13 août 2004 relative aux libertés locales et responsabilités locales, premier jalon de la réorganisation de l'Etat », R.G.C.T, 2005, positif, p. 97.
- **Moderne (F)**
  - ✓ « Les expériences régionales en Espagne et au Portugal, analyse comparative » dans Gouverner, administrer, juger, Liber amicorum, Jean Waline, Dalloz, 2002, pp. 321 – 322.
  - ✓ « L'Etat des autonomies dans l' "Etat des autonomies", in D.G. Lavroff (S.dir.), Dix ans de démocratie constitutionnelle en Espagne, éditions du C.N.R.S, Paris, 1991.
  - ✓ « Le Tribunal constitutionnel espagnol et les autonomies régionales : la constitution de l'Etat des autonomies » in P. - Bon, F. Moderne et Y. Rodriguez, La Justice constitutionnelle en Espagne, Economie, Paris, 1984, p. 163-273.
  - ✓ « Le référé-liberté devant le juge administratif », colloque de Strasbourg, Annales Fac. de Droit, n° 5, p. 131.
- **Mondou (C)**
  - ✓ « L'autonomie financière des collectivités territoriales ou réforme en trompe-l'œil » RFDA 2005, p. 419.
- **Moyrand (A)**
  - ✓ « De l'autonomie administrative à l'autonomie politique, le statut du territoire de Polynésie française. Bilan de dix ans d'application : 1984 – 1994 », Economica – PUAM 1996, p. 146.
- **Nanga (C)**
  - ✓ « La fonction préfectorale face à la décentralisation », in Administration et Citoyenneté, Bulletin d'analyse et de débats de l'Association des anciens élèves camerounais de l'ENA de France, p. 22 à 24.
- **Nlep (R G)**
  - ✓ « Le juge de l'Administration et les normes constitutionnelles ou infra constitutionnelles en matière de droits fondamentaux », Rapport présenté au XXVe congrès de l'Institut International de Droit d'expression et d'inspiration française (IDEF), Le Caire, 18-21 décembre 1997.

➤ **Olinga (A-D)**

- ✓ « La régionalisation camerounaise en chantier : « acquis constitutionnels et perspectives législatives », in *Juridis Périodique* n° 55, p.
- ✓ « La notion de composantes sociologiques de la circonscription en droit électoral camerounais », *Juridis Périodique*, PUA, 1997, pp. 67-72.

➤ **Pauliat (H) et Senimon (M)**

- ✓ « Refonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation », *la Gazette*, Cahier détaché n°2, 3 novembre 2003, p. 215-216.

➤ **Pez (T)**

- ✓ « Le droit de propriété devant le juge administratif du référé-liberté », *RFDA*. 2003. 370.

➤ **Philip (L)**

- ✓ « L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12/2000, p. 96.

➤ **Philip (L)**

- ✓ « Le pouvoir fiscal bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle » ?, *Pouvoirs Locaux* N° 46 III/2000, p. 61.

➤ **Picard (E)**

- ✓ « Introduction générale, L'ordre public : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique » », Marie-Joelle Redor (dir), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000, Bruylant, 2001, p. 17.

➤ **Pierrot (R)**

- ✓ « L'autonomie financière des collectivités locales », *Etudes de finances publiques. Mélanges en l'honneur de M. le Professeur P. M. Gaudemet.*, 1984, p. 561.

➤ **Pissaloux (J.-L)**

- ✓ « L'autonomie financière des collectivités locales : clarifications et renforcement », *Revue du Trésor*, nov. 2004, pp. 674-681.

➤ **Pontier (J-M)**

- ✓ « La notion des compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *RDP* n°1-2003, p.196 et s.
- ✓ « Considérations sur la clause générale de compétences », *Pouvoirs locaux*, N° 68 I/2006, p.53.
- ✓ « La notion des compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *RDP* n°1-2003, p. 196 et s.

➤ **Raoult (M. C)**

- ✓ « Réflexion sur le vœux d'intérêt communal », *Semaine juridique*, 6 mars 2006, p. 297-301.

➤ **Regourd (S)**

- ✓ « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, genèse d'une problématique », *RDP*, 1990, p. 978.

- **Rivero (J)**
  - ✓ Le Conseil constitutionnel et les libertés, Economica, Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 1987.
  - ✓ « Idéologies et techniques dans le droit des libertés publiques », in Mélanges Jean-Jacques Chevalier, Cujas, Paris, 1978, p. 247-258.
- **Rolland (L)**
  - ✓ « La démocratie et la décentralisation en France », RDP 1926, p. 141.
- **Roux (A)**
  - ✓ « Le Conseil constitutionnel et la décentralisation », in G. Gilbert et A. Delcamp (s. dir), La décentralisation, dix ans après, LGDJ, Coll. Décentralisation et développement local, Paris, 1993, p. 55
  - ✓ Droit constitutionnel local, Economica, 1995.
  - ✓ « Constitution, expérimentation et décentralisation » in Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philip, Paris Economica, 2005, p. 207.
- **Tesoka L**
  - ✓ « Le nouveau statut de la Polynésie française », Pouvoirs locaux n° 63 IV, 2004, p. 168.
- **Terracciano Genarro**
  - ✓ « Le bilan des réformes de modernisation des administrations publiques en Italie », doc. Senat
- **Theron (J-P)**
  - ✓ Recherches sur la notion d'établissement public, B.D.P., T. 123.
- **Tremeau (J)**
  - ✓ « Le référé-liberté, instrument de protection du droit de propriété », AJDA. 2003. 653.
- **Troper (M)**
  - ✓ « Libre Administration et Théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in Jacques Moreau et Gilles Darcy (sous direction de), La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation (Colloque organisé à Arc et Senans et à Besançon les 19 et 20 avril 1984), Economica, PUAM, 1984, Collection Droit public positif, p. 57.
- **Tsiropinas**
  - ✓ « Aspects des problèmes de la centralisation et de l'autonomie administrative », (en langue française), in Mélanges Sfériades, vol II, Athènes, 1961, pp. 733-772.
- **Vedel (G)**
  - ✓ « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », Pouvoirs locaux, 7 décembre 1990 et 8 mars 1991.
- **Verpeaux (M)**
  - ✓ « Référendum local, consultations locales et Constitution », AJDA, 2003, p. 540.
  - ✓ « Le référendum local outre-mer » in Y. Gaudemet et O. Gohin (dir), La République décentralisée, Ed. Panthéon-Assas, 2004, pp. 93-108.
  - ✓ « Les origines » in Les collectivités territoriales en France, Notice 1, La documentation française, Paris, 2005, p. 7.

- ✓ Droit des collectivités territoriales, PUF, 2005.
- ✓ « Le pouvoir réglementaire local, entre unicité et diversité », Droit constitutionnel local, Egalité et liberté dans la Constitution,
- ✓ « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », AJDA, pp. 1960-1968.
- **Viallet Martine et Maus Didier**
  - ✓ « Préface », Jean du Bois de Gaudusson (sous dir.) Les Constitutions africaines publiées en langue française, tome 1 et 2, La documentation française, 1997 et 1998, p. 2.
- **Vigne (D)**
  - ✓ « Notion d'autonomie en Droit constitutionnel », Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle, PUF, p. 87.
- **Vincent (J-Y)**
  - ✓ « Préface », in Marc Joyau, De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local, Thèse Nantes 1996, Bibliothèque de Droit Public, tome 198, p. 10.

#### RAPPORTS ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES EN FRANCE.

- ✓ **Michel Mercier**, Pour une République Territoriale, l'Unité dans la diversité, Rapport de la mission d'information du Sénat, n° 447, chap. 2, sect. 2, Tome 1 (1999 - 2000).
- ✓ **Jean - Pierre Brunel**, Rapport au Conseil économique et social, l'Avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, 12 et 13 juin 2001, JO, CES, 20 juin 2001 II.
- ✓ **Rapport Mauroy (P)** « Refonder l'action publique locale » publié à la Documentation française, 2000.
- ✓ **Rapport N° 27**, Sénat (2002 - 2003) sur les conclusions de la Commission des lois sur : le projet de Loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, et la proposition de loi de M. Christian Poncelet et ses collègues relative à la libre administration des collectivités territoriales, Sénat (2002 -2003).
- ✓ **Rapport Patrice Gélard**, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi constitutionnelle déposée par le Président Christian Poncelet et ses collègues sur la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, Sénat N° 33 (2000 -2001) ;
- ✓ **Rapport Pascal Clément**, (1<sup>ière</sup> et 2<sup>ième</sup> partie) sur :
  - Le Projet de loi constitutionnelle (n°369), adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la république ;

- La proposition de loi constitutionnelle n°(249) de M. Hervé Morin et plusieurs de ses collègues, relative à l'exercice des libertés locales.
- ✓ **Rapport Daniel Hoeffel**, Doc. Sénat, n° 324, 26 mai 2004 (session ord. 2003-2004) relatif à la garanti de l'autonomie financière des collectivités territoriales.
- ✓ **Rapport de la Cour des Comptes** du 10 octobre 2003, « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat ».
- ✓ **Rapports d'étape** (2008 et 2009) sur l'état d'avancement de la RGPP fait par Eric Woerth.
- ✓ **Rapport d'information** fait par Yves Krattinger et Mme Goureault, Doc. Sénat, n°264, 2008,2009.
- ✓ **Projet de Loi constitutionnelle (N° 369)**, adopté par le Sénat le 06 novembre 2002, relatif à l'organisation décentralisée de la République ;
- ✓ **Projet de Loi constitutionnelle** relatif à l'organisation décentralisée de la République, et la proposition de loi de M. Christian Poncelet et ses collègues relative à la libre administration des collectivités territoriales, Sénat (2002 -2003).
- ✓ **Projet de Loi...N° 24 rectifié**, Sénat (2002 - 2003).
- ✓ **Proposition de loi constitutionnelle (N° 402)**, précitée.
- ✓ **Proposition de Loi constitutionnelle (seconde)** présentée par Christian Poncelet et ses collègues, relative à la libre administration des collectivités territoriales, **Sénat N° 402 (2001 -2002)** ;
- ✓ **Proposition de Loi constitutionnelle** de M. Mehaignerie adoptée par l'Assemblée nationale le **16 janvier 2001, N° 188, Sénat (2000 - 2001)**.
- ✓ **Proposition de Loi constitutionnelle** de M. Paul Girod tendant à la reconnaissance des lois à vocation territoriales, **N° 269, Sénat (2001-2002)** ;
- ✓ **Proposition de Loi constitutionnelle** présentée par MM. Christian Poncelet, Jean - Paul Delevoye, Jean - pierre Foucarde, Jean Puech et Jean - Pierre Raffarin, relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, **Sénat N° 432 (1999 -2000)** ;
- ✓ **Proposition de Loi N° 432**, co-signée par Jean - Pierre Foucarde, président du comité des finances locales, Jean - Paul Delevoye,

président de l'Assemblée des départements de France, et Jean - Pierre Raffarin, président de l'Association des régions de France et Premier Ministre du Gouvernement français lors de l'adoption de la loi constitutionnelle française N° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

### **TEXTES ET RAPPORTS D'ETUDE RELATIFS A LA DECENTRALISATION TERRITORIALE AU CAMEROUN**

- ✓ Loi du 02 juin 1972 portant Constitution de la République Unie du Cameroun révisée par la Loi constitutionnelle n° 96/06 du 18 janvier 1996;
- ✓ Loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des Entreprises d'Etat modifiée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1976 ;
- ✓ Loi n° 92/002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux modifiée par la loi n° 2006/010 du 29 décembre 2006 ;
- ✓ Loi n° 2002/003 du 19 avril 2002 portant code général des impôts de la République du Cameroun (impôts perçus au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées) ;
- ✓ Loi n° 2004-3 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun ;
- ✓ Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation ;
- ✓ Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ;
- ✓ Loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions ;
- ✓ Loi n° 2006/004 du 14 juillet 2006 fixant le mode d'élection des conseillers régionaux ;
- ✓ Loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat ;
- ✓ Loi n° 2006/018 du 29 décembre 2006 régissant la publicité au Cameroun ;
- ✓ Loi n° 2008/003 du 14 avril 2008 2009 régissant les dépôts et consignations ;
- ✓ Loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées ;
- ✓ Loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale ;
- ✓ Ordonnance n° 81/002 du 29 juin 1981 portant organisation de l'Etat-civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes physiques ;
- ✓ Décret n° 74/723 du 12 août 1974 fixant le taux de cotisation dû à la CNPS pour les branches des prestations familiales et de l'assurance pensions de vieillesse, d'invalidité et de décès ;
- ✓ Décret n° 77/91 du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs de tutelle sur les Communes, syndicats de Communes, et Etablissements communaux modifié par le décret n° 90/1464 du 9 novembre 1990 ;
- ✓ Décret n° 77/410 du 15 octobre 1977 portant revalorisation de l'indemnité des officiers et secrétaires des centres spéciaux d'Etat-civil ;

- ✓ Décret n° 77/418 du 24 octobre 1977 portant création des services provinciaux des Communes ;
- ✓ Décret n° 77/494 du 7 décembre 1977 portant création et organisation du centre de formation pour l'Administration municipale (CEFAM) ;
- ✓ Décret n° 78/283 du 10 juin 1978 fixant les taux de cotisation pour la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles ;
- ✓ Décret n° 79/290/CAB/PR du 25 juin 1979 déterminant les caractéristiques des écharpes des Délégués du Gouvernement auprès des Communes, des Maires et des administrateurs municipaux, ainsi que les insignes des conseillers municipaux ;
- ✓ Décret n° 80/017 du 15 janvier 1980 fixant les taux maxima des taxes communales directes ;
- ✓ Décret n° 81/148 du 13 avril 1981 fixant les indemnités et avantages alloués aux Magistrats et Conseillers municipaux ;
- ✓ Décret n° 82/100 du 3 mars 1982 modifiant et complétant le décret n° 78/484 du 9 novembre 1978 fixant les dispositions communes applicables aux agents de l'Etat relevant du code du travail ;
- ✓ Décret n° 87/1115 du 17 août 1987 fixant les modalités de création et de fonctionnement des centres spéciaux d'Etat-civil ;
- ✓ Décret n° 87/1365 du 25 septembre 1987 portant création de la communauté urbaine de Yaoundé ;
- ✓ Décret n° 87/1366 du 25 septembre 1987 portant création de la communauté urbaine de Douala ;
- ✓ Décret n° 93/321 du 25 novembre 1993 portant création des communes urbaines et rurales ;
- ✓ Décret n° 93/322 du 25 novembre 1993 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 77/203 du 29 juin 1977 déterminant les communes et leur ressort territorial ;
- ✓ Décret n° 94/077 du 28 avril 1994 déterminant la composition du corps municipal des Communes urbaines à régime spécial ;
- ✓ Décret n° 94/232 du 5 décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux ;
- ✓ Décret n° 95/690/PM du 26 décembre 1995 fixant les modalités de répartition du produit des centimes additionnels communaux modifié par le décret n° 98/263/PM du 12 août 1998 ;
- ✓ Décret n° 98/266/PM du 21 août 1998 portant approbation du plan comptable sectoriel communale et adoption de la nomenclature budgétaire communale ;
- ✓ Décret n° 2000/365 du 11 décembre 2001 portant réorganisation du Fonds Spécial d'Equipements et d'Intervention Intercommunale modifié par le décret n° 2006/182 du 31 mai 2006 ;
- ✓ Décret n° 2002/2175/PM du 20 décembre 2002 fixant les taux maxima et les modalités de recouvrement de certaines taxes communales indirectes ;
- ✓ Décret 2007/118 du 25 avril 2007 fixant le nombre de conseillers municipaux par commune ;

- ✓ Décret 2007/1139/PM du 03 septembre 2007 fixant les modalités d'émission, de recouvrement, de centralisation, de répartition et de reversement des cac;
- ✓ Décret n° 2008/013 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Décentralisation ;
- ✓ Décret n° 2008/014 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Comité Interministériel des Services Locaux ;
- ✓ Décret n° 2008/015 à 026 du 17 janvier 2008 portant création de 12 Communautés Urbaines (Bertoua, N'Gaoundéré, Maroua, Edéa, Nkongsamba, Garoua, Bamenda, de Bafoussam, Ebolowa, de Kribi, Limbé, Kumba.
- ✓ Décret n° 2008/0752/PM du 24 avril 2008 précisant certaines modalités d'organisation et de fonctionnement des organes délibérants et des exécutifs de la commune, de la communauté urbaine et des syndicats de commune;
- ✓ Décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des Chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services ;
- ✓ Décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 portant organisation administrative de la République du Cameroun ;
- ✓ Décret n° 2009/248 du 5 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la dotation générale de la décentralisation ;
- ✓ Décret n° 2010/0165/PM du 23 février 2010 fixant la répartition de la dotation générale de la décentralisation au titre de l'exercice budgétaire 2010 ;
- ✓ Décret n° 2010/0239 à 0247/PM du 26 février 2010 relatif au modalité d'exercice de certaines compétences transférés par l'Etat au Communes en certaines matières (eau potable ;entretien des routes rurales et constructions et gestion des bacs de franchissement ; entretien de et gestion des centres de gestion de la promotion et de la famille ; promotion des activités de production agricole ; promotion des activités de production pastorale et piscicole ;attribution des aides et secours au indigents ; promotion de la culture ;santé publique ; éducation de base) ;
- ✓ Arrêté n° 000136/MINATD/DCTD du 24 août 2009 rendant exécutoire les tableaux-type des emplois communaux ;

### **Les Rapports d'Etude**

- Rapport sur l'Evaluation des besoins en personnels des collectivités territoriales décentralisées, MINATD, mai 2008 ;
- Rapport sur le diagnostic des Communautés urbaines de Douala et Yaoundé, MINATD, mars 2008 ;
- Rapport sur la fiscalité locale et le Régime financier des collectivités territoriales décentralisées, MINATD, février 2008 ;
- Rapport sur l'Organisation déconcentrée de l'Etat, MINATD, décembre 2007;
- Arrêté n° 000136/MINATD/DCTD du 24 août 2009 rendant exécutoire les tableaux-type des emplois communaux ;
- Rapport sur la modernisation de l'Administration Territoriale, MINATD, août 2006.



## TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS .....	II
SOMMAIRE .....	III
INTRODUCTION GENERALE.....	1
TITRE PRELIMINAIRE .....	8
L'EMERGENCE HISTORIQUE DU CONCEPT D'AUTONOMIE LOCALE DANS LES ETATS UNITAIRES CLASSIQUES.....	8
CHAPITRE 1.....	11
LA DECENTRALISATION – SOUMISSION, L'EX – MANIERE D'ÊTRE DE L'ETAT UNITAIRE CLASSIQUE	11
SECTION 1 .....	12
LE CONCEPT D'AUTONOMIE ET LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN FRANCE .....	12
§1. Les notions de commune et d'autonomie sont historiquement consubstantielles .....	12
A. L'équation commune égale communauté de base .....	12
1. Le serment juratoire des bourgeois .....	13
2. La force des chartes communales : l'affermissement de la Commune.....	13
B. La perte du sens originel du concept de l'autonomie locale .....	15
1. Avant la révolution de 1789 .....	15
2. De la Révolution à la V <sup>ème</sup> République .....	17
a) La Constituante (1789-1791) .....	17
b) La Convention et le Directoire (1792-1795) .....	18
c) Le Consulat et le Premier Empire (1799-1800).....	19
d) De la Monarchie de Juillet (1830) à la III <sup>e</sup> République (1944) .....	20
§2. La réception résiduelle du concept d'autonomie locale dans les rapports Etat – collectivités (de la IV <sup>ème</sup> République à mars 2003).....	21
A. Les incertitudes sur le concept d'autonomie (1944 – mars 2003).....	22
B. Des expériences non représentatives (1958-2002) .....	22
SECTION 2 .....	26
LE CONCEPT D'AUTONOMIE ET LA DECENTRALISATION TERRITORIALE AU CAMEROUN .....	26
§1. La rupture de l'équation commune égale communauté traditionnelle de base .....	26
A. La question préalable : l'existence des structures traditionnelles antérieures à l'institution communale .....	27
B. Une assise sur des circonscriptions administratives artificielles .....	28
1. L'organisation administrative coloniale et post- coloniale .....	29
a) Evolution du mouvement communal de la période coloniale (1916) à l'unification du Cameroun (1972).....	30
a.1. L'administration coloniale britannique et le système de l'indirect rule .....	31
a.2. L'administration coloniale française et le système de l'administration directe .....	32
b) De l'unification à nos jours.....	33
2. Les Tribulations des structures traditionnelles de base .....	34
a) Les divisions tribales.....	35
b) La désacralisation des pouvoirs des chefs traditionnels .....	36
c) La réglementation de la chefferie traditionnelle ou la consécration de l'illégitimité des chefs traditionnels .....	37
§2. L'exclusion manifeste de l'idée d'autonomie locale dans les rapports Etat – collectivités .....	38
A. Les soubresauts des premières Constitutions .....	39
1. De l'indépendance à la réunification (1960-1961) .....	39
a) La Constitution du 4 mars 1960.....	40
a.1. La proclamation de l'existence des collectivités locales (art.46, art.23) .....	40
a.2. L'absence de mise en œuvre .....	40
b) La Loi constitutionnelle du 1er septembre 1961.....	41
b.1. Le retrait volontaire des dispositions portant sur les collectivités locales .....	41
b.2. Les raisons évoquées .....	42

2. De l'unification (20 mai 1972) à nos jours .....	43
a) Le processus d'unification du Cameroun .....	43
b) La Constitution du 2 juin 1972 .....	44
B. Les répercussions sur la vie politique nationale : la persistance de l'héritage jacobin.....	47
1. L'absence d'esprit décentralisateur .....	47
a) Les expressions sont peu connues du langage politique.....	47
b) Elles expriment la continuité d'un pouvoir très centralisé.....	48
2. La longue période d'attente sous le règne de la loi no 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale .....	49
Conclusion du chapitre 1 <sup>er</sup> .....	51
CHAPITRE 2.....	52
LA DECENTRALISATION – AUTONOMIE, LA MANIERE D'ÊTRE DE L'ETAT UNITAIRE.....	52
SECTION 1 .....	54
LES FONDEMENTS DU CONCEPT DE L'AUTONOMIE LOCALE DANS LES ETATS FRANÇAIS ET CAMEROUNAIS .....	54
§1. Les fondements du concept de l'autonomie locale en France .....	54
A. Au plan international .....	54
1. En Europe : la Charte européenne de l'autonomie locale .....	54
2. Aux Nations - unies : la Charte mondiale de l'autonomie locale .....	56
B. Au plan interne avant 2003 : l'évolution institutionnelle de certaines collectivités territoriales..	56
1. Les collectivités métropolitaines.....	56
2. Les collectivités d'Outre-mer .....	59
a) L'Outre-mer départementalisé et régionalisé (DOM-ROM).....	59
b) L'Outre-mer non départementalisé (TOM) .....	61
§2. Les fondements de l'autonomie locale au Cameroun .....	63
A. Au plan international : le diktat des puissances occidentales .....	63
1. La pression des puissances occidentales.....	63
2. L'avènement de la démocratie pluraliste .....	64
B. Au plan interne avant 1996 : la crise généralisée des années 1990 .....	64
1. Le sens de la crise généralisée .....	65
2. Les conséquences.....	66
SECTION 2 .....	69
L'INSCRIPTION DE LA « DECENTRALISATION-AUTONOMIE » DANS LES DROITS NATIONAUX .....	69
§1. La filiation naturelle .....	69
A. Le nouveau langage du constituant.....	69
1. Etat unitaire « décentralisé » .....	69
a) Distinction Etat unitaire décentralisé et Etat unitaire .....	70
b) Distinction Etat unitaire décentralisé et Etat régional ou autonome .....	71
c) Etat unitaire décentralisé et décentralisation territoriale.....	71
B. Des collectivités territoriales décentralisées .....	73
1. L'adoption des expressions « collectivités territoriales » .....	73
2. L'élargissement de la liste des collectivités territoriales énumérées dans les Constitutions française et camerounaise .....	74
a) En France.....	74
b) Au Cameroun.....	74
C. La prise en compte de « l'autonomie » dans la définition statutaire des collectivités territoriales 78	
§2. Les particularités propres aux Etats.....	79
A. En France, depuis 2003 .....	79
1. Les dispositions d'ordre général.....	79
a) Un pouvoir réglementaire renforcé par le droit à l'expérimentation et le principe de subsidiarité .....	79
b) Le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales .....	81
c) Le développement de la démocratie locale.....	82
2. Les dispositions spécifiques relatives à l'aménagement du statut de l'Outre-mer .....	83
a) La notion de population d'Outre-mer .....	83
b) Délimitation et classification des collectivités situées Outre-mer. ....	83

B. Au Cameroun, depuis 1996.....	86
1. Le Sénat .....	87
2. La Chambre des comptes .....	87
3. Le Conseil constitutionnel .....	88
Conclusion du chapitre 2 .....	90
Conclusion du titre préliminaire.....	91
PREMIERE PARTIE .....	92
RECHERCHE SUR LES ELEMENTS DE DEFINITION DE L' AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES .....	92
TITRE I .....	94
LA CONCILIATION ENTRE L' AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE ET LES AUTRES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE .....	94
CHAPITRE I.....	96
LA CONCILIATION ENTRE L' AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE ET LA PERSONNALITE MORALE DE DROIT PUBLIC .....	96
SECTION 1 .....	99
AUTONOMIE ET PERSONNALITE MORALE, UNE SIMILITUDE APPARENTE .....	99
§1. Examen des thèses entretenant la confusion entre autonomie et personnalité morale des collectivités territoriales .....	99
A. L'autonomie face à la personnalité morale .....	99
B. La personnalité juridique, traduction de l'autonomie des organes décentralisés.....	102
§2. Le sens des expressions autonomie administrative et financière et personnalité morale dans les textes institutifs .....	103
A. Les formes d'autonomie .....	104
B. De la variabilité de l'autonomie financière et administrative.....	105
SECTION 2 .....	108
L' AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE, UN ATTRIBUT DE LA PERSONNALITÉ MORALE .....	108
§ 1. La Notion de sujet de droit .....	109
A. Les Articulations de la notion de personne morale - sujet de droit .....	109
B. La qualité de sujet de droit implique la capacité juridique.....	111
1. La définition du sujet de droit- personne morale .....	111
2. La capacité juridique du sujet de droit – personne morale de droit public .....	113
§ 2. La place de l'autonomie administrative et financière dans la masse des compétences attribuées aux personnes morales de droit public.....	114
A. La diversité des privilèges susceptibles d'être consentis par l'Etat aux personnes morales de droit public.....	115
B. L'autonomie administrative et financière comme privilège essentiel de l'autonomie des collectivités territoriales dans l'Etat unitaire .....	116
Conclusion du chapitre 1 .....	118
CHAPITRE 2.....	119
LA CONCILIATION ENTRE L' AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE et LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES .....	119
SECTION 1 .....	121
L' AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE ET LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : DEUX NOTIONS CONSTITUTIONNELLES SYNONYMES ? .....	121
§1. L'assimilation généralisée de l'autonomie locale à la libre administration .....	122
A. La doctrine assimilant autonomie locale et libre administration .....	122
B. La doctrine assimilant autonomie locale, décentralisation et élection des conseils .....	124
1. Exposé de la théorie .....	124
2. L'élection comme structure fonctionnelle de la démocratie locale.....	127
§2. La jurisprudence.....	128

SECTION 2 .....	130
LE SENS CONSTITUTIONNEL DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET .....	130
FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES .....	130
§1. Les travaux parlementaires préparatoires et les autres contributions.....	131
A. Des contributions diverses.....	131
1. Les contributions d'ordre international .....	131
2. Les rapports nationaux de consultation .....	133
B. Les travaux parlementaires.....	134
1. Les travaux du Sénat .....	134
a) Le rapport Patrice Gélard .....	135
b) Le Rapport René Garrec .....	137
2. Les travaux de l'Assemblée Nationale.....	139
a) Le rapport Pascal Clément.....	139
b) L'avis Pierre Méhaignerie .....	140
§2. L'autonomie administrative et financière est une composante de la libre administration .....	141
A. Une composante indispensable à la libre administration .....	141
1. Les variantes de l'autonomie locale .....	141
2. Le privilège de l'autonomie administrative et financière.....	143
B. Le consensus : donner une consistance (financière) au principe de la libre administration des collectivités territoriales .....	144
Conclusion du chapitre 2 .....	146
Conclusion du titre 1 .....	147
TITRE 2.....	148
LA NOTION D'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE .....	148
CHAPITRE I.....	150
L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE.....	150
SECTION 1 .....	152
L'ABSENCE DE DÉFINITION CLAIRE ET PRÉCISE DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE .....	152
§1. Le Silence des textes .....	152
A. Les textes constitutionnels et législatifs .....	152
1. Les Lois constitutionnelles.....	152
2. Les textes législatifs.....	153
a) La loi du 5 décembre 1974 portant organisation communale .....	153
b) La loi du 22 décembre 1999 portant statut général des Etablissements public .....	154
B. La nécessité d'une base légale à l'exercice de l'autonomie administrative des collectivités territoriales .....	154
§2. La doctrine et la jurisprudence .....	155
A. L'introuvable définition de l'autonomie administrative dans la doctrine .....	156
B. L'apport mitigé de la jurisprudence .....	159
SECTION 2 .....	162
ESSAI DE DEFINITION DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE .....	162
§ 1. Ce qu'est l'autonomie politique.....	162
A. Qualification de l'autonomie politique ou administrative issue de la distinction Etat des autonomies et Etat unitaire Classique .....	162
B. Les attributs de l'autonomie politique.....	164
§ 2. Ce que serait l'autonomie administrative.....	166
A. La portée de la distinction autonomie politique et autonomie administrative.....	166
B. Le sens de l'autonomie administrative .....	168
Conclusion du chapitre 1 .....	170

CHAPITRE 2.....	171
L'AUTONOMIE FINANCIERE.....	171
SECTION 1 .....	173
VERS UNE DEFINITION AXEE SUR L'INDEPENDANCE MATERIELLE EN MATIERE DE FINANCES .....	173
§1. La capacité juridique des collectivités territoriales en matière financière .....	174
A. La décision budgétaire en matière de recettes .....	175
1. Le pouvoir de créer la recette et d'en déterminer l'assiette .....	175
a) La création de la recette fiscale.....	175
b) La détermination de l'assiette de la recette .....	177
2. Le pouvoir de fixer le montant de la recette et d'en assurer le recouvrement. ....	178
a) La fixation du montant des recettes.....	178
b) Le recouvrement des recettes fiscales .....	181
B. La décision budgétaire en matière de dépenses .....	183
1. Les dépenses obligatoires .....	184
2. Les dépenses facultatives et les dépenses interdites.....	185
§2. L'indépendance matérielle des collectivités territoriales en matière financière .....	186
A. La prévalence des ressources suffisantes .....	187
B. La maîtrise du montant des dépenses .....	188
SECTION 2 .....	192
LA PLACE DU POUVOIR FISCAL DANS LA DETERMINATION DE L'AUTONOMIE FINANCIERE.....	192
§1. Le pouvoir fiscal local, socle de la notion d'autonomie financière ? .....	194
A. L'introuvable place du pouvoir fiscal dans la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales .....	194
1. La libre administration admet-elle le pouvoir fiscal local dans un Etat unitaire ? .....	194
2. Le pouvoir fiscal local est inconciliable avec les principes de la légalité et l'égalité fiscale ....	196
a) La légalité fiscale.....	197
b) L'égalité devant l'impôt.....	198
B. L'autonomie financière est un des aspects de la libre administration .....	200
§2. L'autonomie financière implique – t-elle une certaine quantité de recettes fiscales dans les ressources globales ? .....	201
A. La prévalence des recettes fiscales dans les ressources globales.....	201
1. Les principes déjà existants .....	202
2. Les principes innovants .....	203
B. Les ressources fiscales ne conditionnent pas forcément l'autonomie financière .....	205
Conclusion du chapitre 2 .....	211
Conclusion du titre 2.....	212
Conclusion de la première partie.....	214
DEUXIEME PARTIE .....	216
L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE, LE MYTHE D'UNE LIBERTE RENFORCEE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE .....	216
TITRE 1.....	220
UN MYTHE PRODUCTEUR D'UNE RELATIVE LIBERTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS L'ORDRE DE L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE .....	220
CHAPITRE 1.....	221
L'AUTONOMIE LOCALE, UN CADRE DE LIBERTE AMBIGU DANS L'ORDRE DE L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE.....	221
SECTION 1 .....	222
UNE NATURE JURIDIQUE CONFUSE DE L'AUTONOMIE LOCALE.....	222
§1. L'autonomie locale : droit ou liberté ?.....	222
A. La perception de l'autonomie locale comme droit commun des pouvoirs locaux.....	222
B. Le rattachement de l'autonomie locale à la libre administration des collectivités territoriales .	225

§2. Une protection juridictionnelle incertaine .....	227
A. La protection de l'autonomie locale par le juge constitutionnel.....	227
1. La protection indirecte par le biais du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.....	228
2. Vers une protection directement fondée sur la notion d'autonomie .....	229
B. La protection de l'autonomie locale par le juge administratif.....	230
1. L'exigence d'une atteinte à une liberté protégée .....	231
2. La détermination des critères de caractère fondamental.....	234
a) Le caractère intrinsèque de la liberté.....	235
b) La hiérarchie de la norme consacrant la liberté.....	236
SECTION 2 .....	238
UN CADRE DE LIBERTE sous CONTRÔLE DE L'ETAT .....	238
§1. De la clause générale de compétence à la complexification dans la détermination des compétences .....	239
A. La Clause générale de compétence et la notion d'affaires locales .....	240
B. La complexification du domaine du local.....	242
§2. Un butoir supérieur : la souveraineté de l'Etat.....	243
A. Les limites découlant des caractères de l'Etat.....	244
1. Le sens commun de l'unité et l'indivisibilité de la République .....	244
2. La relative désolidarisation des termes unité et indivisibilité .....	245
B. Les limites découlant des manifestations de la souveraineté de l'Etat .....	246
1. Les expressions souvent d'ordre constitutionnel.....	247
a) L'ordre public national.....	247
b) La sauvegarde des intérêts nationaux.....	247
c) L'égalité de tous devant la loi.....	248
2. La primauté de l'Etat et l'exercice concurrent des compétences .....	248
a) La primauté de l'Etat .....	248
b) L'exercice concurrent des compétences .....	249
Conclusion du chapitre 1 .....	251
CHAPITRE 2.....	252
L'AUTONOMIE LOCALE DE L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE, UN CADRE DE LIBERTE ELOIGNE DU MODELE DES ETATS REGIONAUX OU AUTONOMIQUES.....	252
Section 1 .....	253
Les éléments CARACTERISTIQUES des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé .....	253
§1. L'identification des collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé .....	253
A. Un statut législatif.....	254
B. Une soumission au contrôle de l'Etat .....	256
C. Une indépendance des collectivités territoriales les unes des autres .....	258
D. L'absence d'un pouvoir normatif autonome .....	259
§2. La problématique de l'exercice d'un pouvoir normatif de rang législatif par les collectivités territoriales de l'Etat unitaire décentralisé.....	260
SECTION 2 .....	266
Le rejet D'Un POUVOIR normatif autonome de rang législatif pour les collectivités territoriales de L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE : une position contrastée.....	266
§1. Une doctrine juridique incertaine de l'autonomie normative locale .....	266
A. La thèse de l'impossible pouvoir législatif des collectivités territoriales dans l'Etat unitaire .....	266
B. La référence au caractère unitaire et indivisible de l'Etat, une thèse non convaincante .....	267
§2. Une logique contrastée : entre crainte et pragmatisme .....	269
A. La territorialisation du pouvoir législatif : un enjeu de la postmodernité constitutionnelle de gestion du territoire de l'Etat unitaire décentralisé .....	269
B. Une logique ambivalente de manipulation du droit.....	271
1. En France : l'expérimentation .....	271
2. Au Cameroun : l'inscription des intérêts régionaux et locaux dans la Constitution .....	274
Conclusion du Chapitre 2 .....	277
Conclusion du Titre 1 .....	278

TITRE 2.....	279
UN MYTHE A VALORISER DANS L'ETAT UNITAIRE DECENTRALISE DU CAMEROUN.	279
CHAPITRE 1.....	281
HARMONISER LA TRILOGIE « COMPETENCES – FINANCES – HOMMES » .....	281
SECTION 1 .....	282
LES COMPETENCES .....	282
§1. La nécessaire clarification des principes gouvernants .....	282
A. La subsidiarité .....	283
B. La progressivité .....	284
C. La complémentarité .....	286
§2. La nécessité de disposer des structures organisationnelles et des capacités humaines adaptées aux compétences transférées .....	287
§3. Déterminer des compétences-pilotes à transférer et adopter un rythme de transferts .....	290
A. Déterminer une gamme de compétences-pilotes et planifier un rythme des transferts.....	290
1. Pour un choix de compétences-pilotes .....	290
2. Pour une planification du rythme des transferts effectifs .....	291
B. La clarification du niveau d'exercice des compétences à transférer dans les agglomérations urbaines .....	292
SECTION 2 .....	294
LES FINANCES .....	294
§1. Le financement des transferts de compétences.....	294
A. Le financement par concours de l'Etat : la Dotation Générale de la Décentralisation .....	294
1. La dotation générale de fonctionnement .....	295
2. La dotation générale d'investissement .....	295
3. Les modalités d'évaluation annuelle de la DGD et de mise à disposition de ses ressources ..	296
B. Le financement par la fiscalité .....	297
1. Les mesures fiscales prises en faveur des communes.....	297
a) Le transfert intégral aux communes du produit des impôts perçus par l'Etat.....	297
b) La création et la modification de certaines taxes pour en améliorer le rendement .....	298
c) La création et réaménagement de certaines taxes, dont la mobilisation dépend entièrement des communes .....	298
d) La recherche d'une saine répartition du produit fiscal entre les communautés urbaines et les communes d'arrondissement .....	299
e) la valorisation de l'intercommunalité et de la péréquation .....	299
2. Les mesures fiscales prises en faveur des régions .....	299
3. Les mesures procédurales communes .....	300
a) Les procédures d'assiette, d'émission et de recouvrement.....	300
b) La maîtrise des poursuites, du contrôle et du contentieux.....	300
§2. Les vices cachés de la réforme fiscale et financière relative à l'autonomie locale.....	301
A. Le cadrage méthodologique d'identification des compétences à transférer, d'évaluation des compensations financières et la répartition de la dotation générale de la décentralisation .....	301
1. Une méthodologie d'identification et d'évaluation non maîtrisée .....	302
2. Une évaluation des charges et un droit à compensation bridés .....	303
3. Une dotation générale éloignée de son objectif initial .....	303
B. Le contenu des mesures fiscales et financières .....	304
1. Les mesures fiscales .....	304
2. Les mesures relatives au régime financier des collectivités territoriales.....	306
SECTION 3 .....	307
LES HOMMES.....	307
§1. Les ressources humaines dans le processus de décentralisation camerounais : une évolution contrastée.....	307
A. Les grandes étapes de l'évolution des ressources humaines .....	308
1. La période du mandat de la SDN et de la tutelle de l'ONU .....	308
2. L'Etat fédéral .....	309
3. La République unie .....	309

4. La révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 .....	310
a) Les ressources humaines, un déficit qualitatif général accentué dans certaines communes par un déficit quantitatif .....	311
b) Une organisation interne rarement formalisée et insuffisamment opérationnelle .....	312
B. Un corpus juridique insuffisamment développé.....	313
1. L'absence de statut du personnel communal. ....	313
2. Des domaines stratégiques non couverts par les programmes et structures de formation... ..	315
3. Une politique des ressources humaines relativement déficiente .....	315
§2. L'accès à la fonction publique territoriale .....	316
A. La mise à disposition par voie de détachement ou d'affectation.....	316
1. Le détachement des fonctionnaires .....	317
2. L'affectation des agents de l'Etat relevant du Code du travail .....	319
B. Le libre recrutement des candidats .....	320
1. La voie du concours et le recrutement sur titre .....	321
a) Le recrutement par la voie du concours.....	321
b) le recrutement sur titre.....	321
2. L'information et la formation des agents territoriaux .....	322
C. Les autres voies possibles de renforcement des capacités humaines des collectivités territoriales .....	323
1. La coopération partenariale : les contrats locaux de coopération Etat/collectivités territoriales décentralisées .....	326
2. L'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) .....	327
a) Le constat .....	327
b) Les principes directeurs.....	328
c) Les bénéfices attendus et les risques associés .....	330
d) Les modes opératoires .....	331
§3. La gestion statutaire de la carrière .....	332
A. Structure de gestion et système de gestion de la fonction publique territoriale.....	332
1. Pour quelle structure de gestion ? .....	332
2. Pour quel système de gestion ? .....	333
B. Les principaux défis d'une gestion maîtrisée .....	335
1. Les principales propositions .....	335
a) L'urgente nécessité de disposer de compétences et des structures organisationnelles appropriées .....	335
b) Le développement d'une base de données évolutive des personnels territoriaux .....	336
2. Les autres pistes de réflexion .....	337
Conclusion du chapitre 1 .....	338
CHAPITRE 2.....	339
MODERNISER L'ADMINISTRATION D'ETAT .....	339
SECTION 1 .....	341
L'ORGANISATION DECONCENTREE DE L'ETAT DU CAMEROUN .....	341
§1. La réforme du 12 novembre 2008 : La modernisation de l'Administration territoriale en vue de son adaptation à la décentralisation territoriale.....	343
A. Le nouveau découpage administratif du Cameroun issu du décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008 .....	344
1. La notion de circonscription administrative .....	344
a) La base constitutionnelle de l'organisation administrative du Cameroun .....	344
b) La signification de l'expression « circonscription administrative » .....	345
2. Les circonscriptions administratives sont les régions, les départements et les arrondissements .....	346
a) Le maintien de trois niveaux de circonscriptions administratives .....	346
b) La disparition du district.....	348
B. Les attributions et les Services des chefs de circonscriptions administratives à la lumière du décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008.....	349
1. La place du représentant de l'Etat dans la circonscription administrative .....	350
a) Des attributions et prérogatives réaffirmées .....	350
b) La minoration de la représentation du Sous-préfet.....	352



2. Le renforcement des services déconcentrés placés sous l'autorité du Chef de circonscription administrative .....	353
§2. Une réforme inachevée : la forte concentration des pouvoirs dans les administrations centrales	354
A. Au plan horizontal.....	355
B. Au plan vertical .....	356
SECTION 2.....	357
LES AXES DE MUTATION .....	357
§1. Les expériences étrangères : les différents modèles de déconcentration .....	357
A. Le cas de la déconcentration en Italie .....	359
B. Le cas de la déconcentration en Grande-Bretagne.....	360
C. Le cas de la déconcentration en France.....	362
D. Le cas de la déconcentration au Canada .....	366
§2. L'ambition d'une déconcentration adaptée à la décentralisation camerounaise .....	367
A. Le socle commun de recommandations .....	367
1. Adapter les services centraux et les services déconcentrés à leurs missions .....	367
2. Renforcer le dispositif de coordination interministérielle au niveau local .....	371
a) Développer le rôle de coordination des gouverneurs et des préfets.....	371
b) Renforcer l'approche territoriale du développement.....	372
c) Diversifier et préciser les modalités d'application du dispositif institutionnel existant.....	372
d) Asseoir l'autorité des chefs de circonscriptions administratives sur les responsables déconcentrés.....	373
e) Accroître les moyens des délégations provinciales et départementales .....	375
3. Déconcentrer de la gestion des personnels et des moyens financiers .....	375
4. Moderniser le cadre de gestion des crédits déconcentrés de l'État .....	377
a) Fonder une architecture budgétaire axée sur la performance des politiques publiques ..	379
b) Elaborer une architecture budgétaire par programme.....	379
c) Définir un mécanisme de budgétisation par objectif .....	380
d) Reconfigurer la nomenclature budgétaire dans le sens d'une simplification et d'une plus grande transparence .....	381
e) S'appuyer sur les Ministères chargés de l'Economie et des Finances.....	382
f) Structurer un dialogue de gestion efficace et responsabiliser les gestionnaires .....	383
g) Responsabiliser les gestionnaires en globalisant leurs crédits de fonctionnement .....	385
h) Renforcer la prévention et la répression des déviations commises dans le maniement des deniers publics.....	386
5. Repenser la problématique d'un statut du personnel du commandement territorial .....	387
6. Renforcer judicieusement les capacités des acteurs .....	388
B. Les voies ouvertes à la déconcentration ou les alternatives possibles au Cameroun .....	390
1. Les deux scénarii possibles.....	391
a) La logique organique : déconcentrer les services et créer des centres de services partagés .....	391
b) La logique fonctionnelle : déconcentrer les expertises et les politiques publiques au sein de pôles de compétences.....	392
2. Adopter une Charte de la déconcentration .....	393
Conclusion du chapitre 2 .....	394
Conclusion du titre 2.....	395
Conclusion de la deuxième partie.....	396
CONCLUSION GENERALE .....	397
BIBLIOGRAPHIE .....	402
TABLE DES MATIERES.....	4021

UNIVERSITE PARIS-EST CRETEIL VAL-DE-MARNE

**U.F.R DE DROIT**

« Ecole doctorale Organisation, Marchés, Institutions » - OMI

« Laboratoire de Recherche sur la Gouvernance Publique, Territoire et Communication » - LARGOTEC

***L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DES COLLECTIVITES  
TERRITORIALES DECENTRALISEES : L'EXEMPLE DU CAMEROUN***

**ANNEXE**

**TOME 2**

**THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT PUBLIC**

Présentée et soutenue en septembre 2010

par

**Landry NGONO TSIMI**

**MEMBRES DU JURY**

**Christine HOUTEER**

Maître de Conférences à l'Université Paris-Est (Directeur de recherche)

**Monsieur Jean-François PICARD**

Professeur à l'Université Paris-Est

**Madame Laetitia JANICOT**

Professeur à l'Université Cergy-Pontoise

**Monsieur Narcisse MOUELLE KOMBI**

Professeur à l'Université de Yaoundé 2-Soa

**Monsieur Stéphane DOUMBE BILLE**

Professeur à l'Université de Lyon III

## **ANNEXE I : Lois de Décentralisation du 22 Juillet 2004 (Cameroun)**

- *Loi d'orientation de la décentralisation*
- *Loi fixant les règles applicables aux communes*
- *Loi fixant les règles applicables aux régions*

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté.

Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

## **TITRE I - DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

**Article premier :** La présente loi d'orientation de la décentralisation fixe les règles générales applicables en matière de décentralisation territoriale.

**Article 2 :**

(1) La décentralisation consiste en un transfert par l'Etat, aux collectivités territoriales décentralisées, ci-après désignées "les collectivités territoriales", de compétences particulières et de moyens appropriés.

(2) La décentralisation constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local.

**Article 3 :**

(1) Les collectivités territoriales de la République sont les régions et les communes.

(2) Elles exercent leurs activités dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'Etat.

(3) Tout autre type de collectivité territoriale décentralisée est créé par la loi.

**Article 4 :**

(1) Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. A ce titre, les conseils des collectivités territoriales ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de ces collectivités.

(2) Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, dans les conditions fixées par la loi.

(3) Elles disposent d'exécutifs élus au sein des conseils visés à l'alinéa (2), sous réserve de dérogation fixée par la loi.

(4) La région et la commune règlent, par délibérations, les affaires de leur compétence.

**Article 5 :** Les collectivités territoriales peuvent, dans le cadre des missions définies à l'article 4 (1) ci-dessus, exécuter des projets en partenariat entre elles, avec l'Etat, les établissements publics, les entreprises du secteur public et para-public, les organisations non gouvernementales, des partenaires de la société civile ou des partenaires extérieurs dans les conditions et modalités fixées par leurs règles spécifiques.

**Article 6 :** Le président de la République peut, en tant que de besoin :

a) modifier les dénominations et les délimitations géographiques des régions ;

b) créer d'autres régions. Dans ce cas, il leur attribue une dénomination et fixe leurs délimitations géographiques.

**Article 7 :** Tout transfert de compétence à une collectivité territoriale s'accompagne du transfert, par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de la compétence transférée.

**Article 8 :** Le transfert de compétences prévu par la présente loi ne peut autoriser une collectivité territoriale à établir ou à exercer une tutelle sur une autre.

**Article 9 :**

(1) Le transfert et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales s'effectuent en distinguant celles qui sont dévolues aux régions, et celles dévolues aux communes.

(2) Le transfert et la répartition des compétences prévus à l'alinéa 1 ci-dessus obéissent aux principes de subsidiarité, de progressivité et de complémentarité.

**Article 10 :**

(1) L'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales.

(2) L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et communales et de l'équilibre inter-régional et intercommunal. '

**Article 11 :** La responsabilité de la région ou de la commune est dérogée lorsque le représentant de l'Etat s'est substitué au chef de l'exécutif régional ou communal dans les conditions fixées par la loi.

**Article 12 :** Les collectivités territoriales peuvent créer divers regroupements ou adhérer dans le cadre de leurs missions conformément à la législation applicable à chaque cas.

**Article 13 :**

(1) Toute personne physique ou morale peut formuler, à l'intention de l'exécutif régional ou communal, toutes propositions tendant à impulser le développement de la collectivité territoriale concernée et/ou à améliorer son fonctionnement.

(2) Tout habitant ou contribuable d'une collectivité territoriale peut, à ses frais, demander communication ou prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil régional ou du conseil municipal, des budgets, comptes ou arrêtés revêtant un caractère réglementaire, suivant des modalités fixées par voie réglementaire.

**Article 14 :**

(1) Aucune collectivité territoriale ne peut délibérer ni en dehors de ses réunions légalés, ni sur un objet étranger à ses compétences ou portant atteinte à la sécurité de l'Etat, à l'ordre public, à l'unité nationale ou à l'intégrité du territoire.

(2) En cas de violation par une collectivité territoriale des dispositions de l'alinéa (1), la nullité absolue de la délibération ou de l'acte incriminé est constatée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, sans préjudice de toutes sanctions prévues par la législation et la réglementation en vigueur.

(3) Le représentant de l'Etat peut, le cas échéant, prendre toutes mesures conservatoires appropriées.

## **TITRE II DU PRINCIPE DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES**

### **CHAPITRE I DE LA DEFINITION DU TRANSFERT DES- COMPETENCES**

#### **Article 15 :**

(1) L'Etat transfère aux collectivités territoriales, dans les conditions fixées par la loi, des compétences dans les matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif.

(2) Les compétences transférées aux collectivités territoriales par l'Etat ne sont pas .exclusives.. Elles sont exercées de manière concurrente par l'Etat et celles-ci, dans les conditions et modalités prévues par la loi.

#### **Article 16 :**

(1) Les collectivités territoriales peuvent librement entretenir entre elles des relations fonctionnelles et de coopération, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. A ce titre, les collectivités territoriales peuvent se regrouper pour l'exercice de compétences d'intérêt commun, en créant des organismes publics de coopération par voie conventionnelle.

(2) Lorsqu'un regroupement de collectivités territoriales exerce des compétences. dans un domaine faisant l'objet d'un transfert de compétences, ce transfert s'opère au profit du regroupement concerné, sur décision de chacun des organes délibérants des collectivités territoriales intéressées. Dans ce cas, les collectivités territoriales concernées établissent entre elles des conventions par lesquelles l'une s'engage à mettre à la disposition de l'autre ses services ou ses moyens afin de faciliter l'exercice de ses compétences par la collectivité territoriale bénéficiaire.

#### **Article 17 :**

(1) Les collectivités territoriales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale.

(2) Le transfert de compétences prévu par la présente loi n'empêche pas les autorités de l'Etat de prendre, à l'égard des collectivités territoriales, de leurs établissements ou entreprises publics ou de leurs regroupements, les mesures nécessaires à l'exercice des attributions desdites autorités en matière de sécurité, de défense civile ou militaire, conformément aux lois et règlements en vigueur.

**Article 18 :** Les collectivités territoriales peuvent, en tant que de besoin, s'associer sous forme contractuelle pour la réalisation d'objectifs ou de projets d'utilité publique :

- avec l'Etat ;
- avec une ou plusieurs personnes(s) morale(s) de droit public créée(s) sous l'autorité ou moyennant la participation de l'Etat ;
- avec une ou plusieurs organisation(s) de la société civile.

## **CHAPITRE II DES MOYENS HUMAINS ET MATERIELS INHERENTS AU TRANSFERT DE COMPETENCES**

### **Article 19 :**

(1) Les collectivités territoriales recrutent et gèrent librement le personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

(2) Le statut du personnel visé à l'alinéa 1 ci-dessus est fixé par un décret du Président de la République.

(3) Toutefois, des fonctionnaires et autres agents de l'Etat peuvent être affectés ou détachés auprès des collectivités territoriales, sur demande de celles-ci, par le ministre compétent. Dans ce cas, la demande est adressée au ministre concerné, sous le couvert du représentant de l'Etat qui émet son avis.

Les fonctionnaires et agents ainsi mis à la disposition des collectivités territoriales demeurent régis par le statut général de la Fonction publique de l'Etat ou le code du travail, suivant le cas.

(4) Un texte réglementaire fixe les modalités d'application de l'alinéa (3).

**Article 20 :** Le transfert d'une compétence entraîne, de plein droit, la mise à la disposition de la collectivité territoriale bénéficiaire de l'ensemble des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un décret présidentiel de dévolution, au vu d'un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de l'Etat et les autorités exécutives des collectivités territoriales.

**Article 21 :** Les fonctionnaires ou agents des services déconcentrés de l'Etat, qui ont apporté directement et personnellement leur concours à une collectivité territoriale pour la réalisation d'une opération, ne peuvent participer, sous quelque forme que ce soit, à l'exercice du contrôle des actes afférents à cette opération.

## **CHAPITRE III DES IMPLICATIONS FINANCIERES DU TRANSFERT DES COMPETENCES**

**Article 22 :** Les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux (2) à la fois.

### **Article 23 :**

(1) Il est institué une dotation générale de la décentralisation destinée au financement partiel de la décentralisation.

(2) La loi de finances fixe chaque année sur proposition du gouvernement, la fraction des recettes de l'Etat affectée à la dotation générale de la décentralisation visée à l'alinéa (1) ci-dessus.

**Article 24 :**

(1) Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences.

(2) Toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales en raison de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées doit être compensées par versement approprié à la dotation générale de la décentralisation prévue à l'article 23 ou par d'autres ressources fiscales, suivant des modalités définies par la loi.

(3) L'acte réglementaire visé à l'alinéa (2) doit en faire mention. Dans les cas où l'insuffisance des ressources financières des collectivités territoriales risque de compromettre la réalisation ou l'exécution des missions de service public, l'Etat peut intervenir par l'octroi de dotations spéciales aux collectivités territoriales concernées.

**Article 25 :**

(1) Les charges financières résultant, pour chaque région ou commune, des transferts de compétences, font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant au moins équivalent aux dites charges.

(2) Les ressources attribuées sont au moins équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat, pendant l'exercice budgétaire précédent, immédiatement la date du transfert de compétences.

**Article 26 :** Les autorités déconcentrées de l'Etat, dont les moyens matériels et humains placés sous l'autorité du représentant de l'Etat sont mis en tant que de besoin à la disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs nouvelles compétences, reçoivent une part des ressources visées à l'article 25 (2).

**Article 27 :** A chaque étape du transfert de compétences, le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour les collectivités territoriales et pour l'Etat par arrêté conjoint des ministres chargés des Collectivités territoriales et des Finances.

**Article 28 :** Le juge des Comptes juge l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales, ainsi que les comptes des personnes qu'il a déclarées comptables de fait.

## **TITRE III DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **CHAPITRE I DE L'ORGANISATION**

**Article 9 :**

(1) Les collectivités territoriales disposent d'un organe délibérant élu.



(2) L'organe délibérant visé à l'alinéa (1) élit en son sein un exécutif.

(3) Le régime de l'élection des membres de l'organe délibérant et des autorités de l'exécutif est fixé par la loi.

**Article 30 :** Les collectivités territoriales disposent de budgets, ressources, patrimoine, domaines public et privé ainsi que d'un personnel propres.

**Article 31 :** Les collectivités territoriales disposent de services propres et bénéficient, en tant que de besoin, du concours des services déconcentrés de l'Etat.

**Article 32 :** Les domaines public et privé d'une collectivité territoriale se composent de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit.

**Article 33 :** Les services publics locaux des collectivités territoriales peuvent être exploités en régie, par voie de concession ou d'affermage.

**Article 34 :** Les collectivités territoriales peuvent créer des établissements ou entreprises publics locaux, conformément à la législation en vigueur applicable aux établissements publics, aux entreprises ou aux sociétés à participation publique et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

**Article 35 :**

(1) Les collectivités territoriales peuvent, par délibération de leur conseil, soit acquérir des actions ou obligations des sociétés chargées d'exploiter des services locaux, soit recevoir à titre de redevance des actions d'apports ou parts des fondateurs émises par lesdites sociétés, suite à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle, suivant la participation maximale fixée à l'article 65.

(2) Dans ce cas, les statuts des sociétés visées à l'alinéa (1) doivent stipuler en faveur de la collectivité territoriale concernée:

a) lorsqu'elle est actionnaire, l'attribution statutaire en dehors de l'assemblée générale d'un ou de plusieurs représentant(s) au conseil d'administration ;

b) lorsqu'elle est obligataire, le droit de faire défendre ses intérêts auprès de la société par un délégué spécial.

(3) Les modifications aux statuts d'une telle société sont soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat, lorsqu'elles intéressent ces collectivités territoriales.

## CHAPITRE II DU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

### SECTION I DES BIENS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**Article 36 :** Le conseil de la collectivité territoriale délibère sur la gestion des biens et sur les opérations immobilières effectuées par la collectivité territoriale concernée.

**Article 37 :** Les baux, les accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location ainsi que les acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers sont conclus suivant des modèles types rendus exécutoires par voie réglementaire.

**Article 38 :** Le prix des acquisitions immobilières effectuées par les collectivités territoriales est payé suivant les modalités fixées par la réglementation en vigueur pour les opérations analogues effectuées par l'Etat.

**Article 39 :**

(1) La vente des biens appartenant aux collectivités territoriales est assujettie aux mêmes règles que celles des biens appartenant à l'Etat.

(2) Le produit de ladite vente est perçu par le receveur de la collectivité territoriale.

**Article 40 :**

(1) Les collectivités territoriales peuvent être propriétaires de rentes sur l'Etat, notamment par l'achat de titres, l'emploi de capitaux provenant de remboursements faits par des particuliers, d'aliénation, des soultes d'échanges, de dons et legs.

(2) Le placement en rentes sur l'Etat s'opère en vertu d'une délibération du conseil de la collectivité territoriale concernée.

(3) Les capitaux disponibles détenus par le receveur de la collectivité territoriale concernée

**Article 41 :** Les membres de l'exécutif ainsi que le receveur de la collectivité territoriale ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, par eux-mêmes ou par personne interposée, se rendre soumissionnaires ou adjudicataires, sous peine d'annulation par le représentant de l'Etat.

**Article 42 :** Les contrats de droit privé des collectivités territoriales sont passés conformément au droit commun.

### **SECTION III DES DONNS ET LEGS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**Article 43 :**

(1) Les délibérations du conseil de la collectivité territoriale ayant pour l'objet d'acceptation des dons et legs, lorsqu'il y'a des charges ou conditions, ne sont exécutoires qu'après avis conforme du ministre chargé des Collectivités territoriales.

(2) S'il y a réclamation des prétendants à la succession, .quelles que soient la quotité et la nature de la donation ou du legs, l'autorisation d'acceptation ne peut être accordée que par arrêté du ministre visé à l'alinéa (1).

**Article 44 :**

(1) L'exécutif communal ou régional peut, à titre conservatoire, accepter les dons ou legs et former avant l'autorisation, toute demande en délivrance.

(2) L'arrêté prévu à l'article 43 (2) ou la délibération du conseil qui interviennent ultérieurement, ont effet à compter du jour de cette acceptation.

(3) L'acceptation doit être faite sans retard et autant que possible dans l'acte même qui constitue la donation. Dans le cas contraire, elle a lieu par un acte séparé, également

authentique, et doit être notifiée au donateur, conformément aux dispositions de la législation en vigueur fixant les obligations civiles et commerciales. .

**Article 45 :**

(1) Les collectivités territoriales ou les regroupements de collectivités territoriales acceptent librement les dons ou legs qui leur sont faits sans charge, condition, ni affectation immobilière.

(2) Dans tous les cas où les dons et legs donnent lieu à des réclamations des familles, l'autorisation de les accepter est donnée par arrêté, conformément aux dispositions de l'article 43 (2).

(3) Lorsque le produit de la libéralité ne permet plus d'assurer des charges, un arrêté du ministre chargé des Collectivités territoriales peut autoriser la Collectivité territoriale concernée à affecter ce produit à un autre objet conforme aux intentions du donateur ou du testateur. A défaut, les héritiers peuvent revendiquer la restitution de la libéralité. En aucun cas, les membres de l'exécutif de la Collectivité territoriale ne peuvent se porter acquéreurs de la libéralité.

**SECTION IV DES BIENS ET DROITS INDIVIS  
ENTRE PLUSIEURS COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**Article 46 :**

(1) Lorsque plusieurs Collectivités territoriales possèdent des biens ou des droits indivis, un arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales crée une commission composée de délégués des conseils des Collectivités territoriales intéressées.

(2) Chacun des conseils élit en son sein: au scrutin secret, le nombre de délégués fixé par l'arrêté de création visé à l'alinéa (1)

(3) Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils des Collectivités territoriales

**Article 47 :**

(1) Les attributions de la commission et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y attachent. Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils des collectivités territoriales et de leurs organes exécutifs en pareille matière.

(2) Nonobstant les dispositions de l'alinéa (1), les ventes, échanges partages, acquisitions ou transactions demeurent réservés aux conseils qui peuvent autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs.

**SECTION V DES TRAVAUX DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**Article 48 :** Toute construction nouvelle ou reconstruction pour le compte de la collectivité territoriale ne peut être faite que sur la production de plans et devis mis à la disposition du conseil de la collectivité territoriale concernée.

## SECTION VI DES ACTIONS EN JUSTICE

### Article 49 :

(1) Le maire ou le président du conseil régional représente la collectivité territoriale en justice.

(2) Il peut prendre ou faire prendre tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéances.

### Article 50 :

(1) Le conseil de la collectivité territoriale délibère sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la collectivité territoriale.

(2) Il peut toutefois, en début d'exercice budgétaire, mandater le maire ou le président du conseil régional à l'effet de défendre les intérêts de la collectivité territoriale concernée en toutes matières.

**Article 51 :** Les recours dirigés contre les collectivités territoriales obéissent aux règles du contentieux administratif, ou du contentieux de droit Commun, suivant le cas.

## SECTION VII DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES LOCAUX

### Article 52 :

(1) Les services publics locaux gérés en régie fonctionnent conformément au droit commun applicable aux services publics de l'Etat revêtant un caractère similaire.

(2) Toutefois, des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial peuvent être exploités en régie par les collectivités territoriales, lorsque l'intérêt public l'exige, et notamment en cas de carence ou d'insuffisance de l'initiative privée.

**Article 53 :** Les conseils des collectivités territoriales arrêtent la liste et les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur des services qu'ils se proposent d'exploiter sous forme de régies locales à caractère industriel et commercial, ci-après désignée "Les Régies".

### Article 54 :

1) Lorsque plusieurs collectivités territoriales sont intéressées par le fonctionnement d'une régie, celle-ci peut être exploitée :

a) soit sous la direction d'une collectivité territoriale vis-à-vis des autres collectivités territoriales, comme mandataire ;

b) soit sous la direction d'un regroupement formé par les collectivités territoriales intéressées.

(2) Au cas où le regroupement est constitué exclusivement en vue de l'exploitation d'un service industriel ou commercial, les collectivités territoriales peuvent demander que l'administration de l'organisation ainsi créée se confonde avec celle de la régie. Dans ce

cas, l'acte fondateur du groupement est modifié dans les conditions fixées par les dispositions de la présente loi.

**Article 55 :**

(1) Un décret d'application de la présente loi détermine parmi les services susceptibles d'être assurés en régie par les collectivités territoriales, ceux qui sont soumis au contrôle technique de l'Etat.

(2) Les règlements intérieurs types des services visés à l'alinéa (1) sont approuvés par voie réglementaire.

(3) Les actes réglementaires d'approbation précisent les mesures à prendre lorsque le fonctionnement d'une régie n'est pas en état d'assurer le service dont elle est chargée.

**Article 56 :** Sous réserve de dispositions contraires prévues par la législation en vigueur, les contrats portant concession de services publics locaux à caractère industriel et commercial sont approuvés par le "ministre chargé des Collectivités territoriales, suivant des modalités fixées par un décret d'application de la présente loi.

**Article 57 :** Dans les contrats portant concession des services publics, les collectivités territoriales ne peuvent insérer de clause par laquelle le concessionnaire prend à sa charge l'exécution de travaux étrangers à l'objet de sa concession.

**Article 58 :** Les contrats de travaux publics édités par les collectivités territoriales ne peuvent prévoir de clause portant affermage d'une recette publique, à l'exception des recettes issues de l'exploitation de l'ouvrage qui fait l'objet du contrat.

**Article 59 :** Les entreprises exploitant des services publics en régie intéressée sont soumises, pour tout ce qui concerne l'exploitation et les travaux de premier établissement qu'elles peuvent être amenées à faire pour le compte de l'autorité concédante, à toutes mesures de contrôle et à la production de toutes les justifications conformément à la réglementation en vigueur.

**Article 60 :** Les regroupements de collectivités territoriales peuvent, par voie de concession, exploiter des services présentant un intérêt pour chacune des collectivités territoriales concernées.

**Article 61 :**

(1) Toute collectivité territoriale ayant concédé ou affermé un service public ou d'intérêt public, peut procéder à la révision ou à la résiliation du contrat de concession ou d'affermage, lorsque le déficit du concessionnaire, dû à des circonstances économiques ou techniques indépendantes de sa volonté, revêt un caractère durable ne permet plus audit service de fonctionner normalement.

(2) Les dispositions de l'alinéa (1) sont applicables, mutatis, mutandis, au concessionnaire ou exploitant.

(3) La collectivité territoriale intéressée doit, soit supprimer le service dont il s'agit, soit le réorganiser suivant les modalités plus économiques.

**SECTION VIII DE LA CREATION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS  
ET SOCIETES A CAPITAL PUBLIC LOCAUX ET DE LA PRISE DES PARTICIPATIONS  
AU SEIN DES ENTITES PUBLIQUES, PARAPUBLIQUES ET PRIVEES**

**Article 62 :**

(1) Les titres acquis par les collectivités territoriales dans le cadre de la création ou de la participation à des sociétés à participation publique ou à des entreprises privées doivent être émis sous forme nominative ou représentés par des certificats nominatifs.

(2) Ils sont acquis sur le fondement d'une délibération du conseil de la collectivité territoriale concernée et conservés par le receveur de la collectivité territoriale, même au cas où ils sont affectés à la garantie de la gestion du conseil d'administration.

**Article 63 :**

(1) Les titres affectés à la garantie de la gestion du conseil d'administration sont inaliénables.

(2) L'aliénation des titres visés à l'article 62 (1) ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une délibération approuvée dans les mêmes conditions que la décision d'acquérir.

**Article 64 :**

(1) La responsabilité civile afférente aux actes accomplis en tant qu'administrateur de la société, par le représentant d'une collectivité territoriale au conseil d'administration de la société dont elle est actionnaire incombe à la collectivité territoriale, sous réserve d'une action récursoire contre l'intéressé.

(2) L'action récursoire prévue à l'alinéa (1) ne peut intervenir qu'en cas de faute personnelle ou de faute lourde portant atteinte aux intérêts de la collectivité territoriale concernée.

**Article 65 :** La participation des collectivités territoriales ou du regroupement des dites collectivités territoriales ne peut excéder trente trois pour cent (33 %) du capital social des entreprises ou organismes visés à la présente section,

**TITRE IV DE LA TUTELLE SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Article 66 :**

(1) L'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales, conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) Les pouvoirs de tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales sont exercés, sous l'autorité du président de la République, par le ministre chargé des Collectivités territoriales et par le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale.

**Article 67 :**

(1) Le gouverneur est le délégué de l'Etat dans la région. A ce titre, il a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, du respect des lois et règlements et du

maintien de l'ordre public; il supervise et coordonne sous l'autorité du gouvernement, les services des administrations civiles de l'Etat dans la région.

(2) Le préfet assure la tutelle de l'Etat sur la commune.

(3) Le gouverneur et le préfet sont les représentants du président de la République dans leur circonscription administrative.

(4) Ils représentent également le gouvernement et chacun des ministres et ont autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans leur circonscription, sous réserve des exceptions limitativement énumérées par décret du président de la République.

(5) Le gouverneur et le préfet sont seuls habilités à s'exprimer au nom de l'Etat devant les conseils des collectivités territoriales de leur circonscription.

Ils peuvent toutefois, en cas d'empêchement dûment motivé auprès du ministre chargé des Collectivités territoriales, délégués à cet effet un fonctionnaire des services du gouverneur ou de la préfecture, suivant l'ordre protocolaire fixé par la réglementation en vigueur.

#### **Article 68 :**

(1) Les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'Etat auprès de la collectivité territoriale concernée, lequel en délivre aussitôt accusé de réception.

(2) La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat visé à l'alinéa (1) peut être apportée par tout moyen.

(3) Les actes visés à l'alinéa (1) sont exécutoires de plein droit quinze (15) jours après la délivrance de l'accusé de réception, et après leur publication ou leur notification aux intéressés. Ce délai de quinze (15) jours peut être réduit par le représentant de l'Etat.

(4) Nonobstant les dispositions des alinéas (1) et (2), le représentant de l'Etat peut, dans le délai de quinze (15) jours à compter de la date de réception, demander une seconde lecture de(s) (l') acte(s) concernées). La demande correspondante revêt un caractère suspensif, aussi bien pour l'exécution de l'acte que pour la computation des délais applicables en cas de procédure contentieuse, conformément à la législation en vigueur.

**Article 69 :** Les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil régional ou le maire dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs de police, les actes de gestion quotidienne sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou notification aux intéressés. Ces décisions font l'objet de transmission au représentant de l'Etat.

#### **Article 70 :**

(1) Par dérogation aux dispositions des articles 68 et 69, demeurent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat, les actes pris dans les domaines suivants, outre des dispositions spécifiques de la présente loi :

- les budgets initiaux, annexes, les comptes hors budget et les autorisations spéciales de dépenses ;
- les emprunts et garanties d'emprunts ;
- les conventions de coopération internationale ;
- les affaires domaniales ;

- les garanties et prises de participation ;
- les conventions relatives à l'exécution ou au contrôle des marchés publics, sous réserve des seuils de compétence prévus par la réglementation en vigueur ;
- les délégations de services publics au-delà du mandat en cours du conseil municipal ;
- les recrutements de certains personnels, suivant des modalités fixées par voie réglementaire.

(2) Les plans régionaux et communaux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire sont élaborés en tenant compte, autant que possible, des plans de développement et d'aménagement nationaux.

Ils sont, en conséquence, soumis préalablement à leur adoption au visa du représentant de l'Etat.

(3) Les délibérations et décisions prises en application des dispositions de l'alinéa (1) sont transmises au représentant de l'Etat, suivant les modalités prévues à l'article 68 (1). L'approbation dudit représentant est réputée tacite lorsqu'elle n'a pas été notifiée à la collectivité territoriale concernée, dans un délai maximal de trente (30) jours à compter de la date de l'accusé de réception, par tout moyen laissant trace écrite.

(4) Le délai prévu à l'alinéa (3) peut être réduit par le représentant de l'Etat, à la demande du président du conseil régional ou du maire. Cette demande revêt un caractère suspensif, aussi bien pour l'exécution de l'acte que pour la computation des délais applicables en cas de procédure contentieuse, conformément à la législation en vigueur.

#### **Article 71 :**

(1) Le représentant de l'Etat porte à la connaissance du président du conseil régional ou du maire, par tout moyen laissant trace écrite, des illégalités relevées à l'encontre de l'acte ou des actes qui lui sont communiqués.

(2) Le représentant de l'Etat défère à la juridiction administrative compétente les actes prévus aux articles 68 et 69 qu'il estime entachés d'illégalité, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de leur réception.

(3) La juridiction administrative saisie est tenue de rendre sa décision dans un délai maximal d'un mois (4) Nonobstant les dispositions de l'alinéa (2), le représentant de l'Etat peut annuler les actes des collectivités territoriales manifestement illégaux, notamment en cas d'emprise ou de voie de fait, à charge pour la collectivité territoriale concernée d'en saisir la juridiction administrative compétente.

#### **Article 72 :**

(1) Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande lorsque l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué.

(2) Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président de la juridiction administrative saisie ou un de ses membres, délégué à cet effet, prononce le sursis dans un délai maximal de quarante huit (48) heures.

(3) La juridiction administrative peut, sur sa propre initiative, prononcer le sursis à exécution pour tout marché public que lui transmet le représentant de l'Etat aux fins d'annulation.



**Article 73 :**

(1) Le président du conseil régional ou le maire peut déférer à la juridiction administrative compétente, pour excès de pouvoir, la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat prise dans le cadre des dispositions de l'article 70 (.1), suivant la procédure prévue par la législation en vigueur.

(2) L'annulation de la décision de refus d'approbation par la juridiction administrative saisie équivaut à une approbation, dès notification de la décision à la collectivité territoriale.

**Article 74 :** Toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt pour agir peut contester, devant le juge administratif compétent, un acte visé aux articles 68, 69 et 70, suivant les modalités prévues par la législation régissant la procédure contentieuse, à compter de la date à laquelle l'acte incriminé est devenu exécutoire.

**Article 75 :**

(1) Tout acte à portée générale d'une collectivité territoriale devenu exécutoire ainsi que toute demande du représentant de l'Etat se rapportant à un tel acte et revêtant un caractère suspensif doit faire l'objet d'une large publicité, notamment par voie d'affichage, au siège de la collectivité territoriale et des services de la circonscription administrative concernée.

(2) La procédure prévue à l'alinéa (1) s'effectue par voie de notification, lorsqu'il s'agit d'un acte individuel.

**Article 76 :** Toute demande d'annulation d'un acte d'une collectivité territoriale adressée au représentant de l'Etat par toute personne intéressée, antérieurement à la date à compter de laquelle un tel acte revêt un caractère exécutoire, demeure sans incidence sur le déroulement de la procédure contentieuse.

**Article 77 :**

(1) Sur demande :

a) le président du conseil régional ou le maire reçoit du représentant de l'Etat les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions ;

b) le représentant de l'Etat reçoit du président du conseil régional ou du maire des informations nécessaires à l'exercice de ses attributions.

(2) Le président du conseil régional ou le maire informe son conseil du contenu de tout courrier que le représentant de l'Etat souhaite porter à sa connaissance.

## TITRE V DES ORGANES DE SUIVI

**Article 78 :**

(1) Il est créé un conseil national de la décentralisation dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par décret du président de la République.

(2) Le conseil national de la décentralisation est chargé du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation.

**Article 79 :** Il est créé un comité interministériel des services locaux, dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par un décret d'application de la présente loi.

## TITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES, TRANSITOIRES ET FINALES

**Article 80 :**

(1) En attendant que les collectivités territoriales possèdent des ressources propres, les services ou parties des services déconcentrés de l'Etat, concernés par le transfert des compétences, seront progressivement transférés aux collectivités territoriales sur recommandation du conseil national de la décentralisation.

(2) Avant le transfert effectif des services prévu à l'alinéa 1 ci-dessus, les conditions d'utilisation de chaque service de l'Etat par les collectivités territoriales sont déterminées par les conventions passées entre le représentant de l'Etat et le président du conseil régional ou le maire, suivant des modèles fixés par voie réglementaire.

Le président du conseil régional ou le maire donne, dans le cadre des conventions visées au paragraphe précédent, toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie aux dits services. Il contrôle l'exécution desdites tâches.

**Article 81 :** Les cahiers des charges types et les règlements types concernant les services publics locaux sont rendus exécutoires par voie réglementaire.

**Article 82 :** Dans un délai maximal d'un an à compter de la date de publication des actes réglementaires prévus à l'article 55, les contrats de concession et les règlements de régie en vigueur doivent être révisés, lorsque les conditions d'exploitation en cours s'avèrent plus onéreuses ou plus désavantageuses pour les collectivités territoriales ou les usages que celles résultant de l'application des dispositions prévues dans les cahiers des charges types et/ou règlements types.

**Article 83 :** En cas de désaccord entre la collectivité territoriale concernée et le concessionnaire ou le régisseur, le ministre chargé des collectivités territoriales statue sur la révision ou les conditions de résiliation du contrat.

**Article 84 :**

(1) Il ne peut être dérogé aux cahiers des charges types et aux règlements types que par arrêté du ministre intéressé et dans le cas de circonstances particulières avérées.

(2) L'arrêté visé à l'alinéa (1) est pris sur proposition du ministre chargé des Collectivités territoriales.

**Article 85 :** Les collectivités territoriales peuvent coopérer avec des collectivités territoriales des pays étrangers, sur approbation du ministre chargé des Collectivités territoriales, suivant des modalités prévues par un décret d'application de la présente loi.

**Article 86 :** D'autres lois fixent, notamment :

- les règles applicables aux régions ;

- les règles applicables aux communes ;
- le régime financier des collectivités territoriales ;
- les conditions d'élection des conseillers régionaux.

**Article 87** : En vue d'assurer le développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional, un (des) organisme(s) sera (seront) créé(s), en tant que de besoin, par décret du Président de la République.

**Article 88** : Sont abrogées et remplacées par celles de la présente loi, les dispositions correspondantes de la loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale, ensemble ses modificatifs subséquents, et de la loi n° 87/015 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines, sous réserve de la promulgation des textes particuliers prévus aux articles 86 et 87.

**Article 89** : La présente loi sera enregistrée et publiée suivant la procédure d'urgence, puis insérée au Journal Officiel en français et en anglais.

Yaoundé, le 22 juillet 2004

Le Président de la République

(é) Paul Biya

L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

## TITRE I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

**Article 1er :** La présente loi fixe les règles applicables aux communes, conformément aux dispositions de la loi d'orientation de la décentralisation.

**Article 2 :** (1) La commune est la Collectivité territoriale décentralisée de base.

(2) La commune est créée par décret du Président de la République.

(3) Le décret de création d'une commune en fixe la dénomination, le ressort territorial et le chef-lieu.

(4) Le changement de dénomination, de chef-lieu ou la modification du ressort territorial d'une commune s'opère par décret du Président de la République.

**Article 3 :** (1) La commune a une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants.

(2) Elle peut, en plus de ses moyens propres, solliciter le concours des populations, d'organisations de la société civile, d'autres Collectivités territoriales, de l'Etat et de partenaires internationaux, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

(3) Le recours aux concours visés à l'alinéa (2) est décidé par délibération du conseil municipal concerné, prise au vu, en tant que de besoin, du projet de convention y afférent.

**Article 4 :** (1) Le Président de la République peut, par décret, décider du regroupement temporaire de certaines communes, sur proposition du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

(2) Le regroupement temporaire de communes peut résulter :

- d'un projet de convention identique adopté par chacun des conseils municipaux concernés. Ce projet de convention entre en vigueur suivant la procédure prévue à l'alinéa (1) ;

- d'un plan de regroupement élaboré par le Ministre chargé des Collectivités territoriales. Dans ce cas, le projet de convention peut, en tant que de besoin, être soumis aux conseils municipaux concernés, pour ratification.

(3) Le décret prononçant le regroupement temporaire de communes en précise les modalités.

**Article 5 :** (1) Les biens appartenant à une commune rattachée à une autre ou à une portion communale érigée en commune séparée deviennent la propriété de la commune de rattachement ou de la nouvelle commune.

(2) Le décret qui prononce un rattachement ou un éclatement de communes en détermine toutes les autres conditions y compris la dévolution des biens.

Article 6 : En cas de rattachement ou d'éclatement d'une commune, le décret du Président de la République est pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du représentant de l'Etat, sur la répartition entre l'Etat et la commune de rattachement, de l'ensemble des droits et obligations de la commune ou la portion de commune intéressée. La commission comprend des représentants des organes délibérants des communes concernées.

Article 7 : En cas de regroupement de communes, les conseils et exécutifs municipaux des communes concernées demeurent en fonction jusqu'à l'expiration de leur mandat.

Article 8 : Certaines agglomérations urbaines, en raison de leur particularité, peuvent être dotées d'un statut spécial conformément aux dispositions de la présente loi.

## **TITRE II** **DE LA GESTION ET DE L'UTILISATION DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ETAT, DU DOMAINE PUBLIC ET DU DOMAINE NATIONAL**

### **CHAPITRE I** **DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ETAT**

Article 9 : (1) L'Etat peut céder aux communes tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec lesdites communes des conventions portant sur l'utilisation de ces biens.

(2) La cession par l'Etat des biens meubles et immeubles prévue à l'alinéa (1), peut être opérée, soit à l'initiative de ces communes, soit à l'initiative de l'Etat.

Article 10 : L'Etat peut, conformément aux dispositions de l'article 12 de la présente loi, soit faciliter aux communes l'accès à la pleine propriété de tout ou partie des biens meubles et immeubles relevant de son domaine privé, soit affecter simplement à ces Collectivités territoriales le droit d'usage de certains de ses biens meubles et immeubles.

### **CHAPITRE II** **DE LA GESTION ET DE L'UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME ET FLUVIAL**

Article 11 : (1) La commune est tenue de requérir l'autorisation du conseil régional par délibération, pour les projets d'intérêt local initiés sur le domaine public maritime ou fluvial.

(2) La délibération visée à l'alinéa (1) est soumise à l'approbation du représentant de l'Etat.

Article 12 : (1) Dans les zones du domaine public maritime et du domaine public fluvial dotées de plans spéciaux d'aménagement approuvés par l'Etat, les compétences de gestion sont déléguées par ce dernier aux communes concernées, pour les périmètres qui leur sont dévolus dans lesdits plans.

(2) les redevances y afférentes sont versées aux communes intéressées.

(3) Les actes de gestion que prend le maire sont soumis à l'approbation du représentant de

l'Etat et sont communiqués après cette formalité au conseil municipal pour information.

### **CHAPITRE III** **DU DOMAINE NATIONAL**

Article 13 : (1) Les projets ou opérations initiés par une commune sont exécutés conformément à la législation et à la réglementation domaniales en vigueur.

(2) Pour les projets ou opérations qu'il initie sur le domaine national, l'Etat prend la décision après consultation du conseil municipal de la commune concernée, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public.

(3) La décision visée à l'alinéa (2) est communiquée, pour information, au conseil municipal concerné.

Article 14 : Les terrains du domaine national peuvent, en tant que de besoin être immatriculés au nom de la commune, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs.

### **TITRE III** **DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX COMMUNES**

#### **CHAPITRE I** **DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

##### **SECTION I** **DE L'ACTION ÉCONOMIQUE**

Article 15 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes :

- la promotion des activités de production agricoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal ;
- la mise en valeur de sites touristiques communaux ;
- la construction, l'équipement, la gestion et l'entretien des marchés, gares routières et abattoirs ;
- l'organisation d'expositions commerciales locales ;
- l'appui aux micro-projets générateurs de revenus et d'emplois.

##### **SECTION II** **DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES**

Article 16 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes :

- l'alimentation en eau potable ;
- le nettoyage des rues, chemins et espaces publics communaux ;
- le suivi et le contrôle de gestion des déchets industriels ;
- les opérations de reboisement et la création de bois communaux ;
- la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances ;
- la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles ;
- l'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement ;
- la création, l'entretien et la gestion des espaces verts, parcs et jardins d'intérêt communal ;

- la gestion au niveau local des ordures ménagères.

### **SECTION III** **DE LA PLANIFICATION, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT**

Article 17 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes :

- la création et l'aménagement d'espaces publics urbains ;
- l'élaboration et l'exécution des plans d'investissements communaux ;
- la passation, en association avec l'Etat ou la région, de contrats-plans pour la réalisation d'objectifs de développement ;
- l'élaboration des plans d'occupation des sols, des documents d'urbanisme, d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement ;
- l'organisation et la gestion des transports publics urbains ;
- les opérations d'aménagement ;
- la délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis d'implanter, des permis de construire et de démolir ;
- la création et l'entretien de voiries municipales ainsi que la réalisation de travaux connexes ;
- l'aménagement et la viabilisation des espaces habitables ;
- l'éclairage des voies publiques ;
- l'adressage et la dénomination des rues, places et édifices publics ;
- la création et l'entretien de routes rurales non classées et des bacs ;
- la création de zones d'activités industrielles ;
- la contribution à l'électrification des zones nécessiteuses ;
- l'autorisation d'occupation temporaire et de travaux divers.

Article 18 : Chaque conseil municipal donne son avis sur les projets de schéma régional d'aménagement avant son approbation, dans les conditions fixées par voie réglementaire.

## **CHAPITRE II** **DU DÉVELOPPEMENT SANITAIRE ET SOCIAL**

### **SECTION UNIQUE**

#### **DE LA SANTÉ, DE LA POPULATION ET DE L'ACTION SOCIALE**

Article 19 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes :

a) En matière de santé et de population :

- l'état civil ;
- la création, l'équipement, la gestion et l'entretien des centres de santé à intérêt communal, conformément à la carte sanitaire ;
- l'assistance aux formations sanitaires et établissements sociaux ;
- le contrôle sanitaire dans les établissements de fabrication, de conditionnement, de stockage, ou de distribution de produits alimentaires, ainsi que des installations de traitement des déchets solides et liquides produits par des particuliers ou des entreprises.

b) En matière d'action sociale :

- la participation à l'entretien et à la gestion en tant que de besoin de centres de

- promotion et de réinsertion sociales ;
- la création, l'entretien et la gestion des cimetières publics ;
  - l'organisation et la gestion de secours au profit des nécessiteux.

### **CHAPITRE III** **DU DÉVELOPPEMENT EDUCATIF, SPORTIF ET CULTUREL**

#### **SECTION I** **DE L'ÉDUCATION, DE L'ALPHABÉTISATION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

Article 20 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes :

a) En matière d'éducation :

- la création, conformément à la carte scolaire, la gestion, l'équipement, l'entretien et la maintenance des écoles maternelles et primaires et des établissements préscolaires de la commune ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des dites écoles ;
- la participation à l'acquisition des matériels et fournitures scolaires ;
- la participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges de l'Etat et de la région par le biais des structures de dialogue et de concertation.

b) En matière d'alphabétisation

- l'exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme, en relation avec l'administration régionale ;
- la participation à la mise en place et à l'entretien des infrastructures et des équipements éducatifs.

c) En matière de formation technique et professionnelle:

- l'élaboration d'un plan prévisionnel local de formation et de recyclage ;
- l'élaboration d'un plan communal d'insertion ou de réinsertion professionnelle ;
- la participation à la mise en place, à l'entretien et à l'administration des centres de formation.

#### **SECTION II** **DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DES LOISIRS**

Article 21 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes :

- la promotion et l'animation des activités sportives et de jeunesse ;
- l'appui aux associations sportives ;
- la création et la gestion des stades municipaux, centres et parcours sportifs, piscines, aires de jeux et arènes ;
- le recensement et la participation à l'équipement des associations sportives ;
- la participation à l'organisation des compétitions.

#### **SECTION III** **DE LA CULTURE ET DE LA PROMOTION DES LANGUES NATIONALES**

Article 22 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes :



a) En matière de culture :

- l'organisation au niveau local de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et concours littéraires et artistiques ;
- la création et la gestion au niveau local d'orchestres, ensembles lyriques traditionnels; corps et ballets et troupes de théâtres ;
- la création et la gestion de centres socioculturels et de bibliothèques de lecture publique ;
- l'appui aux associations culturelles.

b) En matière de promotion des langues nationales :

- la participation aux programmes régionaux de promotion des langues nationales ;
- la participation à la mise en place et à l'entretien d'infrastructures et d'équipements.

#### **TITRE IV** **DES ORGANES DE LA COMMUNE**

Article 23 : Les organes de la commune sont :

- le conseil municipal ;
- l'exécutif communal.

#### **CHAPITRE I** **DU CONSEIL MUNICIPAL**

##### **SECTION I** **DE LA FORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL**

Article 24 : (1) Le conseil municipal est composé de conseillers municipaux élus suivant des modalités fixées par la loi.

Article 25 : (1) Le nombre de conseillers municipaux est fixé ainsi qu'il suit :

- moins de cinquante mille (50 000) habitants : vingt cinq (25) conseillers ;
- de cinquante mille (50 000) à cent mille (100 000) habitants : trente-un (31) conseillers ;
- de cent mille un (100 001) à deux cent mille (200 000) habitants : trente-cinq (35) conseillers ;
- de deux cent mille un (200 001) à trois cent mille (300 000) habitants : quarante-un (41) conseillers ;
- plus de trois cent mille (300 000) habitants: soixante et un (61) conseillers.

(2) Le recensement officiel de la population précédant immédiatement les élections municipales sert de base pour la détermination par voie réglementaire du nombre de conseillers municipaux par commune, conformément aux dispositions de l'alinéa (1).

##### **SECTION II** **DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL MUNICIPAL**

Article 26 : (1) Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune.

(2) Il règle, par délibérations, les affaires de la commune.

Article 27 : Le conseil municipal délibère sur les matières prévues par la loi d'orientation de la décentralisation, ainsi que sur celles prévues par la présente loi.

Article 28 : (1) Le conseil municipal peut déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions au maire, à l'exception de celles visées à l'article 41 (1) de la présente loi.

(2) La décision correspondante doit faire l'objet d'une délibération déterminant l'étendue de la délégation

(3) A l'expiration de la délégation, compte en est rendu au conseil municipal.

### **SECTION III** **DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL**

Article 29 : (1) Le conseil municipal siège à l'Hôtel de Ville de la commune ou dans le local servant de mairie. Toutefois, le maire peut, à titre exceptionnel, réunir le conseil dans tout local approprié situé sur le territoire communal, lorsque les circonstances l'y obligent. Dans ce cas, il en informe le représentant de l'Etat et les conseillers municipaux, au moins sept (07) jours avant la date retenue pour la session.

(2) Le conseil municipal est présidé par le maire ou, en cas d'empêchement du maire, par un adjoint au maire dans l'ordre de préséance.

Article 30 : (1) Le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre, pendant une durée maximale de sept (07) jours.

(2) Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal ne peut traiter que des matières qui rentrent dans ses attributions.

Article 31 : (1) Le maire peut réunir le conseil municipal en session extraordinaire chaque fois qu'il le juge utile. Il est également tenu de le convoquer quand une demande motivée lui est faite par les deux tiers (2/3) des membres en exercice du conseil municipal.

(2) Le représentant de l'Etat peut demander au maire de réunir le conseil municipal en session extraordinaire.

(3) Toute convocation est signée du maire et précise un ordre du jour déterminé. Le conseil ne peut traiter d'autres affaires en dehors dudit ordre du jour.

(4) Si la défaillance du maire est constatée dans les cas prévus aux alinéas (1), (2) et (3), au terme d'une mise en demeure restée sans suite, le représentant de l'Etat peut signer les convocations requises pour la tenue d'une session du conseil municipal.

Article 32 : La convocation du conseil municipal est mentionnée au registre des délibérations, affichée à l'Hôtel de Ville ou à la mairie et adressée par écrit aux conseillers municipaux quinze (15) jours francs au moins avant celui de la session. En cas d'urgence, ce délai est ramené à trois jours.

Article 33 : (1) Le conseil municipal ne peut valablement siéger que lorsque les deux tiers (2/3) de ses membres sont présents.

(2) Lorsque après une convocation régulièrement faite, le quorum n'est pas atteint, toute délibération votée après la seconde convocation, à trois (03) jours au moins d'intervalle, est valable si la moitié (1/2) au moins des membres du conseil est présente.

(3) En cas de mobilisation générale, le conseil municipal délibère valablement après une seule convocation, lorsque la majorité de ses membres non mobilisés assistent à la séance.

Article 34 : (1) Les délibérations sont prises à la majorité simple des votants.

(2) Un conseiller municipal empêché peut donner à un collègue de son choix mandat légalisé écrit pour voter en son nom. Un même conseiller ne peut être porteur que d'un seul mandat. Sauf cas de maladie dûment constatée, un même mandat ne peut être valable pour plus de deux (2) séances consécutives.

(3) Le vote a lieu au scrutin public. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Les prénoms et noms des votants, avec la désignation de leurs votes, sont insérés au procès-verbal.

(4) Par dérogation à l'alinéa (3), le scrutin secret est de droit toutes les fois que le tiers (1/3) des membres présents le réclame ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou à une représentation. Dans ce dernier cas et après deux (02) tours de scrutin, lorsque aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection est acquise à la majorité relative. En cas d'égalité des voix, le candidat le plus âgé est proclamé élu.

Article 35 : (1) Lors des réunions où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit le président de séance. Dans ce cas, le maire peut assister à la discussion mais doit se retirer en cas de vote.

(2) Le Président de séance adresse directement la délibération au représentant de l'Etat

Article 36 : (1) Au début de chaque session et pour la durée de celle-ci, le conseil municipal désigne un ou plusieurs de ses membres pour assister le Secrétaire Général dans les fonctions de secrétaire.

(2) Il peut adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres, parmi le personnel municipal. Ces auxiliaires assistent aux séances, mais ne participent pas aux délibérations.

(3) La présence du représentant de l'Etat ou de son délégué dûment mandaté, est de droit. Il est entendu toutes les fois qu'il le demande, mais ne peut ni participer au vote, ni présider le conseil municipal. Ses déclarations sont portées au procès-verbal.

(4) Le conseil municipal peut, s'il le juge nécessaire, demander au représentant de l'Etat l'autorisation de consulter, en cours de session, des fonctionnaires ou agents de l'Etat. Il peut également consulter toute autre personne en raison de ses compétences, suivant la même procédure.

Article 37 : (1) Les séances du conseil municipal sont publiques. Toutefois, à la demande du maire ou du tiers (1/3) des membres, le conseil municipal peut délibérer à huis clos.

(2) Le huis clos est de droit lorsque le conseil municipal est appelé à donner son avis sur les mesures individuelles et les matières suivantes :

- secours scolaire ;

- assistance médicale gratuite ;
- assistance aux vieillards, aux familles, aux indigents et aux sinistrés ;
- traitement des questions visées aux articles 51 et 53 de la présente loi.

Article 38 : (1) Le président de séance assure la police de la session.

(2) Les modalités d'application de l'alinéa (1) sont déterminées dans le règlement intérieur.

Article 39 : L'outrage et l'injure commis envers le maire ou le président de séance dans l'exercice de leurs fonctions sont passibles des peines prévues par la législation pénale.

Article 40 : (1) Le compte-rendu de la séance est dans un délai maximal de huit (08) jours, affiché par extraits à l'Hôtel de Ville ou à la mairie.

(2) Certification de l'affichage du compte-rendu est faite par le maire et mentionnée au registre des délibérations.

(3) Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le représentant de l'Etat. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance. Le cas échéant, mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

Article 41 : (1) Le conseil municipal peut former, au cours de la première session annuelle, des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions. Chaque commission comprend en son sein un président et un secrétaire.

(2) Les commissions peuvent se réunir pendant la durée et dans l'intervalle des sessions. La participation aux travaux des commissions est gratuite. Toutefois les frais afférents à leur fonctionnement sont imputables au budget communal.

(3) Les commissions sont convoquées par le président dans un délai maximal de huit (08) jours suivant leur constitution. Au cours de la première réunion, chaque commission désigne un vice-président, qui remplace le président en cas d'empêchement avéré. Elles peuvent, par la suite, être convoquées à plus bref délai, à la demande de la majorité de ses membres qui les composent.

(4) Le président peut faire appel à toute personne, en raison de ses compétences, pour prendre part aux travaux de la commission, sans voix délibérative. Cette participation aux travaux peut donner lieu à rémunération par délibération du conseil municipal.

Article 42 : (1) Le conseil municipal, peut, à la demande de la majorité de ses membres, faire appel à toute personne, en raison de ses compétences, pour prendre part aux travaux.

(2) La participation des personnes appelées en consultation donne lieu à rémunération, conformément aux dispositions de l'article 4 (4).

Article 43 : Les communes peuvent attribuer des indemnités ou des avantages particuliers aux fonctionnaires et agents de l'Etat chargés d'assurer une fonction accessoire dans les communes, conformément à la loi d'orientation de la Décentralisation.

Article 44 : Sont illégales les délibérations du conseil municipal accordant au personnel communal, par assimilation au personnel visé à l'article 43 de la présente loi, des traitements, salaires, indemnités ou allocations ayant pour effet de créer pour ledit personnel une situation plus avantageuse que celle prévue par la réglementation en

vigueur.

Article 45 : Les dispositions de l'article 44 sont applicables aux décisions prises, pour le personnel, par les services en régie assurant un service public relevant des communes.

#### **SECTION IV**

#### **DE LA SUSPENSION, DE LA DISSOLUTION, DE LA CESSATION DE FONCTIONS ET DE LA SUBSTITUTION DU CONSEIL MUNICIPAL**

Article 46 : (1) Le conseil municipal peut être suspendu par arrêté motivé du Ministre chargé des Collectivités territoriales en cas :

- a) d'accomplissement d'actes contraires à la Constitution ;
- b) d'atteinte à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public ;
- c) de mise en péril de l'intégrité du territoire national ;
- d) d'impossibilité durable de fonctionner normalement.

(2) La suspension prévue à l'alinéa (1) ne peut excéder deux (02) mois.

Article 47 : Le Président de la République peut, par décret, dissoudre un conseil municipal :

- a) dans l'un des cas prévus à l'article 46 (1) ;
- b) en cas de persistance ou d'impossibilité de rétablir la situation qui prévalait antérieurement, à l'expiration du délai prévu à l'article 46 (2).

Article 48 : (1) Tout membre du conseil municipal dûment convoqué qui, sans motifs légitimes, a manqué à trois sessions successives peut, après avoir été invité à fournir des explications par le maire, être déclaré démissionnaire par le Ministre chargé des Collectivités territoriales, après avis du conseil municipal.

(2) La décision, dont copie doit être envoyée à l'intéressé et au représentant de l'Etat, est susceptible de recours devant la juridiction compétente.

(3) Le conseiller déclaré démissionnaire conformément aux dispositions de l'alinéa (1) ne peut poser sa candidature à l'élection partielle ou générale au conseil municipal, qui suit immédiatement la date de sa démission d'office.

Article 49 : (1) Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise ou service, membres d'un conseil municipal, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou des commissions qui en dépendent.

(2) La suspension de travail prévue à l'alinéa (1) ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de travail, sous peine de dommages et intérêts au profit du salarié.

Article 50 : (1) Tout membre du conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir les fonctions qui lui sont dévolues par les lois et règlements, peut être déclaré démissionnaire par le Ministre chargé des Collectivités territoriales après avis du conseil municipal.

(2) Le refus visé à l'alinéa (1) résulte soit d'une déclaration écrite adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après mise en demeure du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

(3) La décision correspondante est susceptible de recours devant la juridiction compétente.

Article 51 : Les démissions volontaires sont adressées par lettre recommandée au maire avec copie au représentant de l'Etat. Elles sont définitives à compter de la date de l'accusé de réception par le maire ou, en l'absence d'un tel accusé de réception, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date du nouvel envoi de la démission, constatée par lettre recommandée.

Article 52 : (1) En temps de guerre, le conseil municipal d'une commune peut être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, suspendu par décret du Président de la République, jusqu'à la cessation des hostilités.

(2) Le même décret constitue une délégation spéciale habilitée à prendre les mêmes décisions que le conseil municipal. Il en précise la composition, et prévoit un président et un vice-président.

Article 53 : (1) En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice et lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions.

(2) Dans les huit (08) jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales, qui en désigne le président et le vice-président.

(3) Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois (03) ans dans les communes où la population ne dépasse pas cinquante mille (50 000) habitants. Ce nombre peut être porté à sept (07) dans les communes d'une population numériquement supérieure.

Article 54 : (1) La délégation spéciale exerce les mêmes attributions que le conseil municipal.

(2) Toutefois elle ne peut :

- aliéner ou échanger des propriétés communales ;
- augmenter l' effectif budgétaire ;
- créer des services publics ;
- voter des emprunts.

Article 55 : (1) En cas de mobilisation, lorsque les élections au conseil municipal sont ajournées, la délégation spéciale est habilitée à prendre les mêmes décisions que le conseil municipal.

(2) Chaque fois que le conseil municipal est dissous, ou qu'en application des dispositions de l'article 53 (2), une délégation spéciale est nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les six (06) mois à compter de la date de la dissolution ou de la dernière démission.

(3) Le délai visé à l'alinéa (2) peut être prorogé par décret du président de la République, pour une période de six (06) mois, renouvelable au plus (03) trois fois.

Article 56 : La reconstitution du conseil municipal met automatiquement fin à la délégation spéciale.

Article 57 : (1) Au cas prévu et réglé par l'article 53 le président remplit les fonctions de maire et le vice-président celles d'adjoint au maire.

(2) Leurs pouvoirs prennent fin conformément aux dispositions de l'article 56.

## **CHAPITRE II** **DE L'EXECUTIF COMMUNAL**

### **SECTION I** **DU STATUT DE MAIRE ET D'ADJOINT AU MAIRE**

Article 58 : (1) Le maire et ses adjoints constituent l'exécutif communal.

(2) Le maire est le chef de l'exécutif communal. Il est assisté d'adjoints dans l'ordre de leur élection.

(3) Le maire et les adjoints résident dans la commune.

(4) Le nombre d'adjoints est déterminé de la manière suivante selon le nombre de Conseillers Municipaux :

- Commune disposant de vingt cinq (25) à trente et un (31) conseillers : deux (2) adjoints ;
- Commune disposant de trente cinq (35) à quarante et un (41) conseillers : quatre(4) adjoints ;
- Commune disposant de soixante et un (61) conseillers : six (6) adjoints.

Article 59 : (1) Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une portion de la commune, un poste d'adjoint spécial peut y être institué par délibération motivée du conseil municipal.

(2) L'adjoint spécial prévu à l'alinéa (1) est élu parmi les conseillers résidant dans cette portion de la commune. L'adjoint spécial :

- remplit les fonctions d'officier d'état civil ;
- peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans cette portion de la commune.

(3) Les fonctions d'adjoint spécial cessent avec le rétablissement de la situation normale. Cette cessation est constatée par délibération du conseil municipal.

(4) La délibération visée à l'alinéa (1) est soumise à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.

Article 60 : (1) La première session du conseil municipal est convoquée par le représentant de l'Etat le deuxième mardi suivant la date de proclamation des résultats de l'élection des conseillers municipaux. Cette session est consacrée à l'élection du maire et des adjoints. La répartition des postes d'adjoints au maire doit, autant que possible, refléter la configuration du Conseil Municipal.

(2) Le maire est élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. L'élection est acquise au premier tour à la majorité absolue des suffrages exprimés. Lorsqu'une majorité absolue n'est pas obtenue à l'issue du premier tour, il est organisé un deuxième tour. Le candidat ayant obtenu la majorité relative des voix est alors proclamé élu. En cas d'égalité,

l'élection est acquise au plus âgé des candidats.

(3) Après l'élection du maire, il est procédé à celle des adjoints au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne. Ne sont valables que les bulletins portant un nombre de noms égal au nombre de membres à élire.

(4) Les scrutins visés aux alinéas (2) et (3) sont secrets.

Article 61 : La séance du conseil municipal consacrée à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres, assisté par le plus jeune.

Article 62 : La liste des élus est rendue publique par le président de séance dans un délai maximal de vingt quatre(24) heures après la proclamation des résultats, par voie d'affichage à l'Hôtel de Ville ou à la mairie. Elle est, dans le même délai, notifiée au représentant de l'Etat.

Article 63 : Le maire et les adjoints sont élus pour la même durée que le conseil municipal.

Article 64 : (1) L'élection du maire et des adjoints peut faire l'objet d'un recours en annulation, suivant les règles prévues par la législation en vigueur pour l'annulation de l'élection des conseillers municipaux.

(2) Lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil est convoqué pour procéder à leur remplacement dans un délai maximal d'un mois.

Article 65 : Les fonctions de maire sont incompatibles avec celles de :

- membre du gouvernement et assimilé ;
- député et sénateur ;
- autorité administrative ;
- ambassadeur ou responsable dans une mission diplomatique ;
- président des cours et des tribunaux ;
- directeur général ou directeur d'établissement public ou de société à participation publique ;
- secrétaire général de ministères et assimilé ;
- directeur de l'administration centrale ;
- président de conseil régional ;
- membre des forces du maintien de l'ordre ;
- agent et employé de la commune concernée ;
- agent des administrations financières ayant à connaître des finances ou de la comptabilité de la commune concernée.

Article 66 : (1) Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et de membre de délégation spéciale, donnent droit au paiement d'une indemnité de session ou au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats qui leur sont confiés.

(2) Le montant de l'indemnité visée à l'alinéa (1) est fixé par délibération du conseil municipal suivant les modalités fixées par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 67 : (1) Les maires et leurs adjoints bénéficient d'une rémunération et des indemnités de fonction et de représentation, dont les montants sont fixés en fonction d'un barème défini par voie réglementaire.



(2) Une délibération du conseil municipal concerné, approuvée par le Ministre chargé des Collectivités territoriales fixe, pour chaque commune, les montants de la rémunération et des indemnités visées à l'alinéa (1).

(3) En cas de dissolution du conseil municipal, ces indemnités sont attribuées au président et au vice-président de la délégation spéciale, dans les mêmes proportions et suivant les mêmes modalités applicables au maire et à l'adjoint au maire.

Article 68 : (1) La charge de la réparation du préjudice résultant d'un accident survenu dans l'exercice des fonctions de maire, d'adjoint au maire, de président ou de vice-président de délégation spéciale, incombe à la commune.

(2) Les conseillers municipaux et les délégués spéciaux bénéficient de la protection prévue à l'alinéa (1), lorsqu'ils sont chargés de l'exécution d'un mandat spécial.

Article 69 : Les maires, les adjoints au maire, les président et vice-président de délégation spéciale sont protégés conformément à la législation pénale en vigueur et les lois spéciales contre les menaces, outrages, violences, injures ou diffamations dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 70 : (1) En cas de décès, de démission ou de révocation du maire ou d'un adjoint au maire, le conseil municipal est convoqué pour élire un nouveau maire ou un adjoint au maire, dans les soixante (60) jours qui suivent le décès, la démission ou la révocation.

(2) L'intérim est assuré pendant le délai prévu à l'alinéa (1) par un adjoint, suivant l'ordre de préséance ou, à défaut, par l'un des cinq (5) conseillers les plus âgés, désigné par le conseil municipal.

(3) En cas de vacance d'un poste d'adjoint au maire, les adjoints en poste disposent sur les candidats au remplacement d'un droit de préemption, suivant l'ordre de préséance acquis à l'élection précédente.

## **SECTION II** **DES ATTRIBUTIONS DU MAIRE**

Article 71 : (1) Le maire représente la commune dans les actes de la vie civile et en justice. A ce titre, il est chargé, sous le contrôle du conseil municipal :

- de conserver, d'entretenir et d'administrer les propriétés et les biens de la commune et d'accomplir tous actes conservatoires de ces droits ;
- de gérer les revenus, de surveiller les services communaux et la comptabilité communale ;
- de délivrer les permis de bâtir et de démolir ainsi que les autorisations d'occupation des sols ;
- de préparer et de proposer le budget, d'ordonnancer les dépenses et de prescrire l'exécution des recettes ;
- de diriger les travaux communaux ;
- de veiller à l'exécution des programmes de développement financés par la commune ou réalisés avec sa participation ;
- de pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale ;
- de souscrire les marchés, de passer les baux et les adjudications des travaux communaux, conformément à la réglementation en vigueur ;

- de passer, selon les mêmes règles, les actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptation de dons ou legs d'acquisition, de transaction, lorsque ces actes ont été autorisés par le conseil municipal ;
- de prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse préalablement mis en demeure, toutes les mesures nécessaires à la destruction d'animaux déclarés nuisibles, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, et éventuellement, de requérir les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, de surveiller et d'assurer l'exécution de ces mesures et d'en dresser procès-verbal ;
- de veiller à la protection de l'environnement, de prendre, en conséquence, les mesures propres à empêcher ou à supprimer la pollution et les nuisances, à assurer la protection des espaces verts et à contribuer à l'embellissement de la commune ;
- de nommer aux emplois communaux et, d'une manière générale, d'exécuter les délibérations du conseil municipal.

(2) Il est l'ordonnateur du budget de la commune.

Article 72 : (1) Le maire délègue, sous son contrôle par arrêté une partie de ses attributions à ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints, à des membres du conseil municipal.

(2) Les délégations visées à l'alinéa (1) subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Toutefois, elles cessent, sans être expressément rapportées, lorsque le maire est décédé, suspendu, révoqué ou déclaré démissionnaire.

Article 73 : Dans le cas où les intérêts particuliers du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, notamment en justice ou dans toute transaction contractuelle.

Article 74 : (1) Le maire recrute, suspend et licencie le personnel régi par la législation du travail et les conventions collectives.

(2) Il affecte et gère le personnel placé sous son autorité.

Article 75 : (1) Un tableau-type des emplois communaux tenant compte de l'importance respective des différentes communes, est rendu exécutoire par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

(2) Les modes et taux de rémunération des personnels communaux ainsi que les indemnités auxquelles ils peuvent prétendre sont déterminés par voie réglementaire.

Article 76 : Dans sa commune, le maire est chargé sous l'autorité du représentant de l'Etat de :

- la publication et l'exécution des lois, des règlements et mesures de portée générale ;
- l'exécution des mesures de sûreté générale ;

Article 77 : Le maire et ses adjoints sont officiers d'état-civil. A ce titre, ils sont astreints à la prestation de serment devant le tribunal d'instance compétent.

Article 78 : (1) Lors des cérémonies officielles et dans les circonstances solennelles de l'exercice de leurs fonctions, le maire et les adjoints portent, en ceinture ; une écharpe aux couleurs nationales, avec glands à franges dorées pour le maire, et glands à franges argentées pour les adjoints.

(2) Lors des cérémonies et circonstances visées à l'alinéa(1), les Conseillers municipaux arborent un insigne dont les caractéristiques sont fixées par voie réglementaire.

(3) Les écharpe et insigne prévus aux alinéas (1) et (2) sont acquis sur le budget communal.

Article 79 : L'exécutif communal donne son avis sur réquisition du représentant de l'Etat ou conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. Il est notamment chargé :

- de l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil municipal ;
- de la mise en œuvre des actions de développement et notamment des actions de participation populaire ;
- de la surveillance du recouvrement des impôts, taxes et droits municipaux, dont il propose le cas échéant des mesures visant à améliorer le rendement ;
- du suivi de l'exécution des travaux communaux.

Article 80 : (1) L'exécutif communal est assisté d'un secrétaire général de mairie.

(2) Le Secrétaire général de mairie est le principal animateur des services de l'administration municipale. Il bénéficie à cet effet des délégations de signature pour l'accomplissement de ses fonctions.

(3) Le Ministre chargé des Collectivités territoriales nomme et met fin par arrêté, aux fonctions du secrétaire général de mairie.

(4) Le secrétaire général assiste aux réunions de l'exécutif communal dont il assure le secrétariat.

Article 81 : (1) Le Ministre chargé des Collectivités territoriales peut, sur proposition du représentant de l'Etat, créer par arrêté, après avis du maire, des centres spéciaux d'état-civil dans le ressort de certaines communes. Ces centres sont rattachés au centre principal d'état-civil de la mairie.

(2) Dans le cas prévu à l'alinéa (1), les fonctions d'officier d'état-civil sont exercées par des citoyens désignés par le Ministre chargé des Collectivités territoriales, après avis du représentant de l'Etat.

(3) Ampliations des arrêtés de création des centres spéciaux et des arrêtés de désignation des officiers d'état-civil sont transmises au président du tribunal et au procureur de la République près le tribunal compétent, dans le ressort duquel se trouve la commune concernée.

(4) Les fonctions d'officier d'état-civil dans les centres principaux sont gratuites. Dans les centres spéciaux, elles donnent droit au paiement d'une indemnité dont les modalités d'attribution ainsi que les taux sont fixés par arrêtés du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 82 : (1) Le titulaire ou l'adjoint est tenu de légaliser toute signature apposée en sa présence par l'un de ses administrés, connu de lui ou accompagné de deux témoins connus. Il est tenu de légaliser à la demande du signataire, toute signature conforme à la signature-type déposée par l'intéressé sur un registre spécial tenu à la mairie.

(2) L'apposition des empreintes digitales n'est pas susceptible de légalisation. Toutefois, le

maire ou l'adjoint peut certifier qu'elle a eu lieu en sa présence.

(3) Les signatures données par les magistrats municipaux dans l'exercice de leurs fonctions valent dans toutes circonstances, sans être légalisées, si elles sont revêtues du cachet de la mairie.

Article 83 : (1) Le maire ou l'adjoint au maire assurant l'intérim, veille d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décentement, sans discrimination fondée notamment sur l'appartenance ethnique, raciale, les convictions politiques, philosophiques ou religieuses.

(2) En cas de défaillance du maire, le représentant de l'Etat prend toutes dispositions requises en vue de la fourniture des prestations prévues à l'alinéa (1).

Article 84 : (1) Le maire prend des arrêtés à l'effet :

- d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par la législation en vigueur à sa vigilance et à son autorité ;
- d'assurer l'application des lois et des règlements de police.

(2) Il est tenu d'assurer le respect des prescriptions de police qu'il édicte.

Article 85 : (1) Les actes pris par le maire ou le conseil municipal sont immédiatement communiqués au représentant de l'Etat, qui en assure le contrôle, conformément à la loi d'orientation de la décentralisation.

(2) Ils deviennent exécutoires conformément aux dispositions de la loi visée à l'alinéa (1) et sont enregistrés à leur date dans un registre spécial tenu à la mairie.

Article 86 : (1) Le maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'Etat, de la police municipale et de l'exécution des actes de l'Etat y relatifs.

(2) La création d'un service de police municipale est autorisée par délibération du conseil municipal qui en fixe les attributions, les moyens et les règles de fonctionnement.

(3) La délibération visée à l'alinéa (2) est soumise à l'approbation préalable du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 87 : (1) La police municipale a pour objet, sous réserve des dispositions de l'article 92, d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques.

(2) Ses missions comprennent notamment :

- a) la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, en l'occurrence le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de ne rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse causer des dommages ou des exhalaisons nuisibles ;
- b) le mode de transport des personnes décédées, des inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des circonstances qui ont accompagné la mort ;

c) l'inspection des appareils et/ou instruments pour les denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des denrées comestibles exposées en vente ;

d) la prévention, par des précautions convenables, et l'intervention, par la distribution des secours nécessaires, en cas d'accident et de fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations ou tous autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, la mise en œuvre de mesures d'urgence en matière de sécurité, d'assistance et de recours et, s'il y a lieu, le recours à l'intervention du représentant de l'Etat, auquel il est rendu compte des mesures prescrites ;

e) les mesures nécessaires contre les aliénés, dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

f) l'intervention pour prévenir ou remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux ;

g) la démolition des édifices construits sans permis de bâtir.

Article 88 : Les attributions confiées au maire en cas de danger grave ou imminent visées à l'article 87 ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'Etat, dans la circonscription administrative où se trouve la commune, de prendre toutes mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Article 89 : (1) Le maire exerce les pouvoirs de police en matière de circulation routière, dans le ressort de sa commune.

(2) Il peut, moyennant le paiement de droits fixés par délibération, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux relevant de la compétence de la commune et sur d'autres lieux publics, sous réserve que cette attribution puisse avoir lieu sans gêner la circulation sur la voie publique ou la navigation.

(3) Le maire accorde les permissions de voirie à titre précaire et essentiellement révocable sur les voies publiques, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. Ces permissions ont pour objet, notamment, l'établissement dans le sol ou sur la voie publique, des réseaux destinés à la distribution de l'eau, de l'énergie électrique ou du téléphone.

Article 90 : Le maire peut prescrire aux propriétaires usufruitiers, fermiers ou à tous les autres possesseurs ou exploitants, d'entourer d'une clôture suffisante les puits et les excavations présentant un danger pour la sécurité publique, ainsi que les terrains insalubres présentant un danger pour la santé publique.

Article 91 : (1) Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu des articles 86 à 90 ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'Etat de prendre, pour toutes les communes d'une circonscription ou pour une ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

(2) Le pouvoir prévu à l'alinéa (1) ne peut être exercé par le représentant de l'Etat à l'égard d'une seule commune qu'après mise en demeure au maire restée sans résultat, au cas où la commune concernée dispose d'un service de police.

Article 92 : (1) En l'absence d'un service de police municipale, le maire peut créer un service d'hygiène chargé de la police sanitaire de la commune.

(2) Le responsable du service prévu à l'alinéa (1) prête serment devant le tribunal d'instance compétent.

Article 93 : En matière de police municipale le conseil municipal peut émettre des vœux et avis mais n'a, en aucun cas, qualité pour adresser des injonctions au maire.

### **SECTION III** **DE LA SUSPENSION, DE LA CESSATION DES FONCTIONS** **ET DE LA SUBSTITUTION DE L'EXÉCUTIF MUNICIPAL**

Article 94 : (1) En cas de violation des lois et règlements en vigueur ou de faute lourde, les maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales, pour une période n'excédant pas trois (03) mois. Au-delà de cette période, ils peuvent être soit réhabilités soit révoqués.

(2) La révocation visée à l'alinéa (1) est prononcée par décret du Président de la République.

(3) Les arrêtés de suspension et le décret de révocation doivent être motivés.

(4) Les maires et adjoints révoqués ou destitués conservent la qualité de conseiller municipal.

Article 95 : (1) En cas d'atteinte à la fortune publique, d'infraction pouvant entraîner une sanction pénale assortie de déchéance, de carence avérée ou de faute lourde dans l'exercice de leurs fonctions, le maire et ses adjoints peuvent être révoqués par décret du Président de la République, dans les conditions prévues à l'article 94.

(2) Ils peuvent également, après avoir été entendus, être destitués par délibération du conseil municipal, dans le cadre d'une session extraordinaire convoquée par le représentant de l'Etat à son initiative ou à celle de la majorité des 2/3 des membres du conseil. Cette délibération emporte d'office suspension du maire ou de ses adjoints dès son adoption. Elle est rendue exécutoire par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 96 : (1) Dans le cas où le maire refuse ou s'abstient de poser des actes qui lui sont prescrits par la législation et la réglementation en vigueur, le Ministre chargé des Collectivités territoriales, saisi par le représentant de l'Etat, après mise en demeure, peut y faire procéder d'office.

(2) Lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt intercommunal, le Ministre chargé des Collectivités territoriales, saisi par le représentant de l'Etat, peut se substituer, dans les mêmes conditions, aux maires des communes intéressées.

Article 97 : (1) La mise en demeure visée à l'article 96 est adressée au maire concerné, par tout moyen laissant trace écrite.

(2) Elle doit indiquer le délai imparti au maire pour répondre au représentant de l'Etat.

(3) Lorsque aucune réponse n'est intervenue à l'expiration du délai prévu à l'alinéa (2), ce silence équivaut à un refus.

Article 98 : (1) Le maire ou l'adjoint au maire qui, pour une cause postérieure à son élection, ne remplit plus les conditions requises pour être maire ou adjoint au maire ou qui se trouve dans un des cas d'incompatibilités prévus à l'article 65, doit cesser immédiatement ses fonctions.

(2) Le Ministre chargé des Collectivités territoriales, saisi par le représentant de l'Etat, enjoint le maire ou l'Adjoint au maire de passer immédiatement le service à son remplaçant désigné conformément aux dispositions de l'article 103, sans attendre l'installation de son successeur. Lorsque le maire ou l'adjoint refuse de démissionner, le Ministre chargé des Collectivités territoriales prononce sa suspension par arrêté, pour une durée qu'il fixe. Il est mis fin à ses fonctions par décret du Président de la République.

Article 99 : (1) Le maire nommé à une fonction incompatible avec son statut est tenu de faire une déclaration d'option dans un délai de trente (30) jours. Passé ce délai, il peut être invité par le Ministre chargé des Collectivités territoriales, saisi par le représentant de l'Etat, à abandonner l'une de ses fonctions.

(2) En cas de refus ou dans un délai maximal de quinze (15) jours après la mise en demeure prévue à l'alinéa (1), le maire est déclaré démissionnaire par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 100 : (1) Les démissions des maires et adjoints sont adressées au Ministre chargé des Collectivités territoriales par lettre recommandée, avec accusé de réception. Elles sont définitives à compter de la date de leur acceptation par le Ministre chargé des Collectivités territoriales ou, le cas échéant, dans un délai maximal d'un mois à compter de l'envoi d'une nouvelle lettre recommandée.

(2) Les maires et adjoints au maire démissionnaires continuent l'exercice de leurs fonctions, sous réserve des dispositions de l'article 103, jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

(3) Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoints sont, à compter de l'installation du nouveau conseil et jusqu'à l'élection du maire et de ses adjoints, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.

Article 101 : Les dispositions de la législation pénale en vigueur sont applicables à tout maire qui aura délibérément donné sa démission, en vue d'empêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service quelconque.

Article 102 : La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint, jusqu'à la fin du mandat à compter de la date de publication du décret de révocation.

Article 103 : (1) En cas de révocation, de suspension, d'absence ou de tout autre empêchement et sous réserve des dispositions de l'article 95, le maire est provisoirement remplacé par un adjoint dans l'ordre de l'élection et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal pris dans l'ordre de la liste.

(2) Dans ce dernier cas, le conseil municipal peut, dans un délai maximal de huit (08) jours, désigner un de ses membres pour assurer la suppléance.

Article 104 : (1) Lorsque le maire est révoqué ou suspendu, son remplaçant exerce la plénitude de ses fonctions jusqu'à l'élection du nouveau maire.

(2) En cas d'absence ou d'empêchement, le remplaçant du maire est chargé de l'expédition des affaires courantes. Il ne peut, notamment, ni se substituer au maire dans la direction générale des affaires de la commune, ni modifier ses décisions ou l'effectif budgétaire.

Article 105 : (1) En temps de guerre, le maire et les conseillers municipaux pris individuellement peuvent être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, suspendus par décret du Président de la République, jusqu'à la cessation des hostilités. Les membres du conseil ainsi suspendus ne sont pas remplacés numériquement pendant la durée normale de leur mandat.

(2) Toutefois, si cette mesure devait réduire d'un quart (1/4) au moins le nombre des membres du conseil, une délégation spéciale est constituée, conformément aux dispositions de l'article 53.

Article 106 : (1) Sans que la liste soit limitative, les fautes énumérées ci-dessous peuvent entraîner l'application des dispositions de l'article 94 :

a) faits prévus et punis par la législation relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics ;

b) utilisation des deniers publics de la commune à des fins personnelles ou privées ;

c) faux en écriture publique authentique tel que prévu dans la législation pénale ;

d) concussion ou corruption ;

e) spéculation sur l'affectation ou l'usage des terrains publics et autres biens meubles et immeubles de la commune, les permis de construire, de lotir ou de démolir.

(2) Dans les cas énumérés ci-dessus, la sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires, conformément à la législation en vigueur.

Article 107 : Dans le cas où le maire, les adjoints, le président ou les membres de la délégation spéciale ont commis l'une des irrégularités prévues par la législation relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics, ils sont passibles de poursuites devant le conseil de discipline budgétaire et financière.

Article 108 : Le maire, les adjoints, le président ou les membres de la délégation spéciale qui se sont irrégulièrement immiscés dans le maniement des deniers communaux sont assimilés à des comptables de fait et peuvent, à ce titre, être déférés devant les juridictions compétentes.

## **TITRE V** **DU RÉGIME SPÉCIAL APPLICABLE AUX AGGLOMÉRATIONS URBAINES**

Article 109 : (1) Certaines agglomérations urbaines, en raison de leur particularité, peuvent être érigées en communautés urbaines par décret du Président de la République.

(2) La communauté urbaine est une personne morale de droit public jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.



(3) La communauté urbaine comprend au moins deux (02) communes.

(4) Les communes qui constituent la communauté urbaine portent la dénomination de communes d'arrondissement

(5) La communauté urbaine prend l'appellation « Ville de... », immédiatement suivie de la dénomination de l'agglomération concernée.

(6) Le décret visé à l'alinéa (1) fixe le siège ainsi que le ressort territorial de la communauté urbaine.

## **CHAPITRE I** **DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE**

### **SECTION I** **DES COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE**

Article 110 : Les compétences suivantes sont transférées à la communauté urbaine, à compter de la date de sa création :

- la création, l'entretien, la gestion des espaces verts, parcs et jardins communautaires ;
- la gestion des lacs et rivières d'intérêt communautaire ;
- le suivi et le contrôle de la gestion des déchets industriels ;
- le nettoyage des voies et espaces publics communautaires ;
- la collecte, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères ;
- la création, l'aménagement, l'entretien, l'exploitation et la gestion des équipements communautaires en matière d'assainissement, eaux usées et pluviales ;
- l'élaboration des plans communautaires d'action pour l'environnement, notamment en matière de lutte contre les nuisances et les pollutions, de protection des espaces verts ;
- la création, l'entretien et la gestion des cimetières publics ;
- la création et la gestion de toutes installations à caractère sportif d'intérêt communautaire ;
- les opérations d'aménagement d'intérêt communautaire ;
- la constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;
- la création et la gestion de centres culturels d'intérêt communautaire ;
- la construction, l'équipement, la gestion, l'entretien et la maintenance des équipements marchands d'intérêt communautaire, notamment les marchés, gares routières et abattoirs ;
- la participation à l'organisation et la gestion des transports urbains de voyageurs ;
- l'élaboration et l'exécution de plans communautaires d'investissement ;
- la passation avec l'Etat ou la région de contrats de plan pour la réalisation d'objectifs de développement communautaire ;
- la planification urbaine, les plans et schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu. A cet effet, la communauté urbaine donne son avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire avant son approbation ;
- la création, l'aménagement, l'entretien, l'exploitation et la gestion des voiries communautaires primaires et secondaires, de leurs dépendances et de leurs équipements, y compris l'éclairage public, la signalisation, l'assainissement pluvial, les équipements de sécurité et les ouvrages d'art ;
- la création et l'aménagement d'espaces publics urbains d'intérêt communautaire ;
- la coordination des réseaux urbains de distribution d'énergie, d'eau potable, de

télécommunications et de tous intervenants sur le domaine public viaire communautaire ;  
- les plans de circulation et de déplacement urbains pour l'ensemble du réseau viaire.

## **SECTION II** **DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE**

Article 111 : La communauté urbaine fonctionne, mutatis mutandis, suivant les règles applicables à la commune, telles que prévues par la présente loi ainsi que par la loi d'orientation de la Décentralisation.

Article 112 : La communauté urbaine comprend :

- le conseil de la communauté urbaine ;
- le Délégué du Gouvernement auprès de la communauté urbaine.

Article 113 : (1) Le conseil de la communauté urbaine est composé des maires des communes d'arrondissement et des représentants désignés au sein des communes d'arrondissement, conformément aux dispositions de l'article 121.

(2) Le conseil de la communauté urbaine délibère sur toutes les questions relevant de sa compétence.

Article 114 : (1) Le mandat du conseil de la communauté urbaine expire en même temps que celui des conseillers municipaux des communes d'arrondissement.

(2) La représentation au sein du conseil de la communauté urbaine d'un conseil municipal en cas de dissolution, de démission de tous ses membres ou de suspension, est assurée par cinq (05) membres de la délégation spéciale prévue aux articles 53 et 54.

(3) En cas de vacance d'un poste de conseiller de la communauté urbaine par suite de décès, de démission ou pour tout autre cause, le conseil municipal de la commune d'arrondissement concerné pourvoit à son remplacement dans un délai maximal de deux (02) mois.

Article 115 : (1) Un Délégué du Gouvernement nommé par décret du Président de la République exerce la plénitude des fonctions et des attributions dévolues au maire à la tête de la communauté urbaine. Il est assisté d'adjoints nommés par arrêté du Président de la République.

(2) Il convoque et préside les sessions du conseil de la communauté urbaine.

(3) Le Délégué du Gouvernement et ses adjoints constituent l'exécutif municipal de la communauté urbaine.

Article 116 : Dans l'exercice de ses fonctions, le Délégué du Gouvernement auprès de la communauté urbaine est chargé :

- de la préparation et de l'exécution des délibérations du conseil de communauté ;
- de la préparation et de l'exécution du budget de la communauté ;
- de l'organisation et de la gestion des services de la communauté ;
- de la gestion des ressources et du patrimoine de la communauté ;
- de la direction des travaux communautaires ;
- de la représentation de l'agglomération dans les cérémonies protocolaires.

Article 117 : Le Délégué. du Gouvernement et les adjoints au Délégué du Gouvernement bénéficient d'une rémunération et des indemnités de représentation et de fonction dont le montant est fixé par arrêté du Président de la République.

Article 118 : A l'occasion des manifestations publiques, le Délégué du Gouvernement et les adjoints portent une écharpe aux couleurs nationales, avec glands à franges dorées pour le Délégué du Gouvernement et glands à franges argentées pour les adjoints.

Article 119 : (1) Les délibérations du conseil de la communauté urbaine obéissent au régime juridique des délibérations du conseil municipal.

(2) Leurs copies de ces délibérations sont transmises dans les dix (10) jours à compter de la date de leur entrée en vigueur, par le Délégué du Gouvernement auprès de la communauté urbaine aux maires des communes d'arrondissement concernées.

(3) Les maires sont tenus de communiquer les délibérations visées à l'alinéa (2) à leur conseil municipal, à l'occasion de la session suivant immédiatement.

## **CHAPITRE II** **DE LA COMMUNE D'ARRONDISSEMENT**

Article 120 : Les dispositions de la loi d'orientation de la décentralisation ainsi que celles de la présente loi sont applicables, mutatis mutandis, à la commune d'arrondissement.

Article 121 : (1) Le maire de la commune d'arrondissement est membre de droit du conseil de la communauté urbaine.

(2) Outre le maire visé à l'alinéa (1), le conseil municipal de la commune d'arrondissement désigne en son sein cinq (05) conseillers appelés à le représenter au sein du conseil de la communauté urbaine.

(3) La désignation prévue à l'alinéa (2) intervient à l'occasion de la première session du conseil suivant immédiatement la proclamation des résultats des élections municipales.

Article 122 : (1) Le conseil municipal de la commune d'arrondissement donne son avis toutes les fois qu'il est requis par le conseil de la communauté urbaine ou tout autre organisme, sur des affaires intéressant la commune concernée.

(2) La consultation prévue à l'alinéa (1) est obligatoire pour toute opération ou tout projet d'intérêt général à exécuter, en totalité ou en partie, sur son territoire.

Article 123 : (1) Les conseils municipaux des communes d'arrondissement peuvent être réunis à la demande des deux tiers (2/3) des membres desdits conseils ou, à titre exceptionnel, du Délégué du Gouvernement auprès de la communauté urbaine, sur un ordre du jour précis. Dans ce cas, ce dernier peut faire une communication aux conseillers municipaux des communes d'arrondissement ainsi réunis.

(2) La convocation prévue à l'alinéa (1) est soumise à l'approbation préalable du représentant de l'Etat, lorsqu'elle résulte d'une initiative du Délégué du Gouvernement auprès de la communauté urbaine.

Article 124 : La création d'une communauté urbaine emporte le transfert de compétences

et de ressources à ladite communauté urbaine par les communes d'arrondissement, conformément aux dispositions de la présente loi.

Article 125 : (1) Sauf cas de consultation prévu à l'article 122, le conseil municipal de la commune d'arrondissement ne peut délibérer sur une compétence transférée à la communauté urbaine.

(2) En tout cas de consultation, les délibérations du conseil municipal de la commune d'arrondissement ne peuvent être contraires à celles du conseil de la communauté urbaine.

(3) Lorsque le conseil municipal de la commune d'arrondissement, nonobstant les dispositions de l'alinéa (2), adopte une délibération contraire à celle de la communauté urbaine, la délibération de la commune d'arrondissement est nulle de plein droit, sauf hypothèse de violation des textes en vigueur par la communauté urbaine.

Article 126 : Le Président de la République peut, par décret, soumettre aux dispositions du présent titre toute commune en raison de son importance et de son niveau de développement.

### **CHAPITRE III** **DISPOSITIONS PARTICULIERES**

Article 127 : (1) La dotation générale de fonctionnement allouée aux communes d'arrondissement en vertu de la présente loi constitue une dépense obligatoire pour les communautés urbaines.

(2) Elle est indexée sur certaines recettes de la communauté urbaine.

(3) Les modalités de reversement de la dotation générale de fonctionnement prévues à l'alinéa (1) ainsi que celles de l'indexation prévue à l'alinéa (2) sont fixées par voie réglementaire.

Article 128 : (1) Les modalités de dévolution de l'actif et du passif de l'agglomération urbaine éclatée en communes d'arrondissement sont fixées par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

(2) L'arrêté prévu à l'alinéa (1) est publié dans un délai maximal de trois (03) mois après la date de création de la communauté urbaine.

Article 129 : Les dispositions de la présente loi relatives aux communes sont applicables mutatis mutandis aux communautés urbaines et aux communes d'arrondissement.

Article 130 : Toute création d'un service intercommunal par la communauté urbaine est subordonnée à l'accord préalable des communes d'arrondissement, par voie de délibérations identiques.

## **TITRE VI** **DE LA COOPÉRATION ET DE LA SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALES**

### **CHAPITRE I** **DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

Article 131 : (1) La coopération décentralisée résulte d'une convention par laquelle deux

(02) ou plusieurs communes décident de mettre en commun leurs divers moyens en vue de réaliser des objectifs communs.

(2) Elle peut s'opérer entre des communes camerounaises ou entre celles-ci et des communes étrangères, dans les conditions fixées par la législation et la réglementation en vigueur.

Article 132 : (1) Les communes peuvent adhérer à des organisations internationales de villes jumelées ou à d'autres organisations internationales de villes.

(2) La convention y relative, préalablement autorisée par délibération du conseil municipal soumise par le représentant de l'Etat à l'approbation préalable du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

## **CHAPITRE II** **DU SYNDICAT DE COMMUNES**

### **SECTION I** **DU STATUT DU SYNDICAT DE COMMUNES**

Article 133 : (1) Les communes d'un même département ou d'une même région peuvent par délibérations concordantes acquises à la majorité d'au moins deux tiers (2/3) de chaque conseil municipal, se regrouper en syndicat en vue de réaliser des opérations d'intérêt intercommunal.

(2) Le syndicat de communes est créé par une convention signée des maires des communes concernées. Ladite convention fixe les modalités de fonctionnement et de gestion du syndicat, telles que prévues par la présente loi.

Article 134 : (1) Le syndicat de communes est un établissement public intercommunal, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière.

(2) Il demeure soumis, mutatis mutandis, aux dispositions de la loi d'orientation de la Décentralisation, à celles de la présente loi.

### **SECTION II** **DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT DE COMMUNES**

Article 135 : (1) Les organes du syndicat de communes sont :

- le conseil syndical ;
- le président du syndicat.

(2) Le conseil syndical prévu à l'alinéa (1) est composé des maires assistés chacun de deux (02) conseillers désignés au sein de chaque commune syndiquée.

(3) Il est dirigé par un président élu parmi les membres du conseil syndical, pour un mandat d'un an renouvelable.

(4) Le mandat des membres du conseil syndical obéit au régime juridique du conseil municipal auquel ils appartiennent. En cas de vacance ou de démission, les membres sont remplacés suivant les règles applicables aux représentants des communes urbaines d'arrondissement au conseil de la communauté urbaine.

Article 136 : (1) Les procès-verbaux et les délibérations du conseil syndical sont communiqués par le président aux maires des communes syndiquées.

(2) Les maires sont tenus de communiquer les procès-verbaux et les délibérations visés à l'alinéa (1) à leur conseil municipal à l'occasion de la session suivant immédiatement.

Art 137 : Le conseil syndical délibère sur les matières de sa compétence notamment :

- le budget du syndicat ;
- les comptes administratifs et de gestion du syndicat ;
- l'acquisition, l'aliénation et l'échange des biens syndicaux ;
- les programmes d'action du syndicat ;
- les demandes d'intervention des communes syndiquées ;
- les adhésions de nouvelles communes ;
- la gestion d'une entreprise publique ou d'un établissement public intercommunal.

Article 138 : Le président représente le syndicat dans les actes de la vie civile et en justice. A ce titre, le président :

- est responsable devant le conseil syndical ;
- exécute les délibérations et les décisions prises par le conseil syndical ;
- est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes du syndicat ;
- propose l'organigramme et le plan d'action du syndicat ;
- ordonne les recettes et les dépenses ;
- prépare et présente les comptes du syndicat ;
- conclut les marchés dans le respect des textes en vigueur ;
- souscrit, dans les formes établies par les règlements, les baux, emprunts et tous actes d'acquisition, de vente, de transaction, d'échange, de partage ou d'acceptation de dons et legs.

### **SECTION III** **DU BUDGET DU SYNDICAT**

Article 139 : Le budget du syndicat est préparé, voté, exécuté, et apuré conformément aux stipulations de la convention de création.

Article 140 : Le budget du syndicat est élaboré et exécuté conformément aux modalités définies par le régime financier des Collectivités Territoriales Décentralisées.

### **SECTION IV** **DISPOSITIONS PARTICULIÈRES**

Article 141 : (1) L'adhésion d'une commune à un syndicat déjà constitué est soumise à l'approbation préalable du conseil syndical.

(2) La délibération du conseil consacrant l'admission d'une nouvelle commune doit être notifiée par le président aux maires des communes syndiquées.

Article 142 : Une commune peut se retirer du syndicat, après consentement du conseil, selon les modalités fixées par la convention de création du syndicat.

Article 143 : (1) Le syndicat de communes est dissous :

- de plein droit, à l'expiration de sa durée ou à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire ;
- par délégation des conseils municipaux intéressés prise à la majorité des deux tiers (2/3) au moins des membres de chaque conseil municipal, suivant les règles de droit commun.

(2) L'acte de dissolution détermine, sous réserve du droit des tiers, les conditions dans lesquelles le syndicat est liquidé.

## **TITRE VII**

### **CHAPITRE UNIQUE** **DISPOSITIONS FINANCIÈRES**

Article 144 : Les ressources nécessaires à la commune pour l'exercice de ses compétences lui sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation, soit par les deux à la fois.

Article 145 : (1) Le projet de budget est préparé et présenté au conseil par le maire.

(2) Le budget et les autorisations spéciales de recettes et de dépenses sont votés par le conseil. Ils se divisent en deux (02) sections: « Fonctionnement » et « Investissement ».

Article 146 : Une loi particulière fixe le régime financier applicable aux communes.

Article 147: Les services compétents de l'Etat assurent le contrôle de la gestion des finances de la commune.

## **TITRE VIII** **DISPOSITIONS DIVERSES, TRANSITOIRES ET FINALES**

Article 148 : (1) Lorsque le maire, le Délégué du Gouvernement, le président d'un syndicat de communes ou tout autre conseiller municipal est condamné pour crime, sa déchéance est de droit.

(2) Lorsqu'il a fait l'objet d'une condamnation pour délit ou lorsque son comportement met gravement en cause les intérêts de la commune, de la communauté urbaine ou du syndicat de communes, sur la base de faits précis qualifiés comme tels par le conseil et après avoir été entendu ou invité par le représentant de l'Etat à fournir des explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés, il peut être déchu par arrêté du Ministre chargé des Collectivités.

(3) A titre de mesure conservatoire, et en cas d'urgence, le représentant de l'Etat peut notifier au responsable ou conseiller incriminé, par tout moyen laissant trace écrite, la cessation immédiate de ses fonctions. En ce cas, l'arrêté prévu à l'alinéa (2) est publié dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de la notification.

Article 149 : La déchéance emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et de conseiller, pour une durée de dix (10) ans.

Article 150 : Sans que la liste soit limitative, peuvent entraîner l'application des dispositions de l'article 148 de la présente loi:

a) les faits prévus et punis par la législation instituant le conseil de discipline budgétaire et

financière ;

b) l'utilisation des deniers publics de la commune, de la communauté urbaine, ou du syndicat de communes à des fins personnelles ou privées ;

c) le faux en écriture publique authentique, tel que prévu dans la législation pénale ;

d) la concussion ou la corruption ;

e) la spéculation sur l'affectation ou l'usage des terrains publics et autres biens meubles et immeubles de la commune, de la communauté urbaine ou du syndicat de communes, les permis de construire, de lotir ou de démolir, suivant le cas.

Article 151 : En l'absence d'un texte particulier, tout engagement d'un agent par la commune, la communauté urbaine ou le syndicat de communes, s'effectue suivant les modalités de recrutement, rémunération et déroulement de carrière applicables aux emplois équivalents de l'Etat.

Article 152 : (1) Les communes créées en vertu de la loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale, ensemble ses modificatifs subséquents, perdent leur qualification d'urbaine ou de rurale, à compter, de la date de promulgation de la présente loi.

(2) Par dérogation aux dispositions de l'alinéa (1), les communes dont la dénomination est identique en raison de la suppression de leur qualificatif conservent leur ancienne dénomination, jusqu'à la publication d'un décret contraire du Président de la République.

Article 153 : Les communes ayant leur chef-lieu sur le territoire d'une autre commune disposent d'un délai de dix-huit (18) mois à compter de la date de promulgation de la présente loi pour transférer ledit chef-lieu sur leur territoire.

Article 154 : Les communautés urbaines et les communes urbaines à régime spécial existant à la date de promulgation de la présente loi continuent de fonctionner jusqu'à leur mise en conformité aux dispositions de celle-ci.

Article 155 : (1) Nonobstant les dispositions de l'article 156 ci-dessous, les communes existant à la date de promulgation de la présente loi continuent de fonctionner jusqu'à leur mise en conformité avec celle-ci.

(2) Les conseils municipaux élus antérieurement à la date de promulgation de la présente loi demeurent en place jusqu'au terme de leur mandat.

(3) Leur renouvellement éventuel se déroule conformément à la législation en vigueur.

Article 156 : Sont abrogées les dispositions des lois n° 74/23 du 5 décembre 1974 et n° 87/015 du 15 juillet 1978 portant respectivement organisation communale, ensemble ses modificatifs subséquents, et création des communautés urbaines.

Article 157 : La présente loi sera enregistrée et publiée suivant la procédure d'urgence, puis insérée au Journal Officiel en français et en anglais.

**Yaoundé, le 22 juillet 2004**

**Le Président de la République**

**(é) Paul Biya**



---

# **LOI N° 2004/019 DU 22 JUILLET 2004 FIXANT LES REGLES APPLICABLES AUX REGIONS**

---

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté,  
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

## **TITRE I** **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

Article 1er : La présente loi fixe les règles applicables aux régions, conformément aux dispositions de la loi d'orientation de la décentralisation.

Article 2 : (1) La région est une Collectivité territoriale décentralisée constituée de plusieurs départements.

(2) La création des régions, la modification de leur domination et de leur délimitation s'opèrent conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution.

Article 3 : Le chef-lieu de chaque province érigée en région est le chef-lieu de la région.

Article 4 : (1) Entraînent rectification des limites ou des chefs-lieux des circonscriptions administratives concernées :

- le rattachement à une région d'une commune ou portion de commune ;
- la modification des limites territoriales des régions ;
- la désignation de nouveaux chefs-lieux.

(2) Le rattachement d'une commune ou portion de commune à une région est subordonné à l'avis du conseil municipal et du conseil régional intéressés.

Article 5 : Les modifications des régions prennent effet à compter de la date d'ouverture de la première session du conseil régional de l'entité nouvellement créée, sous réserve des

dispositions contraires du décret de modification. Dans ce dernier cas, le décret prévoit la dissolution du ou des conseils régionaux concernés.

Article 6 : (1) Les actes portant modification des limites territoriales d'une ou de plusieurs régions en fixent les modalités, notamment celles liées à la dévolution des biens.

(2) Les actes visés à l'alinéa (1) fixent également les conditions d'attribution soit à la région ou aux régions de rattachement, soit à l'Etat :

- des terrains ou édifices faisant partie du domaine public ;
- du domaine privé ;
- des libéralités avec charges faites en faveur de la région supprimée.

Article 7 : Conformément à la législation en vigueur, la région peut :

- engager des actions complémentaires de celles de l'Etat ;
- proposer aux communes de son ressort toutes mesures tendant à favoriser la coordination des actions de développement et des investissements locaux.

Article 8 : (1) Lorsqu'un conseil régional délibère en dehors de ses sessions légales ou sur un objet étranger à ses compétences, le représentant de l'Etat prend toutes mesures appropriées afin de mettre immédiatement un terme à la réunion.

(2) Dans ce cas, il est interdit à tout conseil régional de publier des proclamations et adresses, d'émettre des vœux politiques menaçant l'intégrité territoriale ou l'unité nationale, ou de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils régionaux hors les cas prévus par la législation en vigueur.

(3) Dans le cas prévu à l'alinéa (2), les poursuites judiciaires sont engagées à l'encontre des conseillers régionaux auteurs desdits vœux, adresses, proclamations ou communications, à la diligence du représentant de l'Etat.

(4) En cas de condamnation, les participants à la réunion sont déclarés, par le jugement, exclus du conseil régional et inéligibles pendant les cinq (05) années qui suivent cette condamnation.

## **TITRE II**

### **DE LA GESTION ET DE L'UTILISATION DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ETAT, DU DOMAINE PUBLIC ET DU DOMAINE NATIONAL PAR LES RÉGIONS**

Article 9 : Les compétences transférées aux régions en matière domaniale s'exercent dans le respect de la législation domaniale en vigueur, en ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la présente loi.

## **CHAPITRE I**

### **DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ETAT**

Article 10 : (1) L'Etat peut céder aux régions tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec lesdites régions des conventions portant sur l'utilisation des biens concernés.

(2) La cession aux régions par l'Etat des biens meubles et immeubles cités à l'alinéa (1) peut être opérée, à la demande des régions ou à l'initiative de l'Etat, pour leur permettre

d'exécuter leurs missions, d'abriter des services ou de réaliser des équipements collectifs.

Article 11 : L'Etat peut, conformément aux dispositions de l'article 10, faciliter aux régions l'accès à la pleine propriété de tout ou partie des biens meubles et immeubles relevant de son domaine privé, ou affecter simplement le droit d'usage à ces régions de certains de ses biens meubles et immeubles.

## **CHAPITRE II** **DU DOMAINE PUBLIC**

Article 12 : (1) Pour les projets ou opérations d'intérêt local initiés sur le domaine public maritime et le domaine public fluvial par les personnes physiques, les Collectivités territoriales ou toute autre personne morale, il est requis l'autorisation du conseil régional par délibération, après avis de la commune où se situe le projet.

(2) La délibération visée à l'alinéa (1) est soumise à l'approbation du représentant de l'Etat.

Article 13 : Pour les projets ou opérations initiés par l'Etat sur le domaine public maritime et sur le domaine public fluvial, soit dans le cadre de l'exercice de la souveraineté, soit dans l'optique de la promotion du développement économique et social, ou de l'aménagement du territoire, l'Etat prend la décision après consultation du conseil régional, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public. Dans ce dernier cas, l'Etat communique la décision au conseil régional pour information.

Article 14 : (1) Dans les zones du domaine public maritime et du domaine public fluvial dotées de plans spéciaux d'aménagement approuvés par l'Etat, les compétences de gestion sont déléguées par ce dernier aux régions concernées pour les périmètres qui leur sont dévolus dans lesdits plans.

(2) Les redevances y afférentes sont versées aux régions concernées.

(3) Les actes de gestion du président du conseil régional sont soumis à l'approbation du représentant de l'Etat et communiqués, après cette formalité, au conseil régional pour information.

Article 15 : Le domaine public artificiel est géré exclusivement par l'Etat. Toutefois, l'Etat peut le transférer aux régions, suivant les modalités de classement qui sont fixées par décret d'application de la présente loi, la gestion des monuments historiques.

## **CHAPITRE III** **DU DOMAINE NATIONAL**

Article 16 : (1) Les projets ou opérations initiés par une région sont établis conformément à la législation et à la réglementation domaniale en vigueur.

(2) Pour les projets et opérations qu'il initie sur le domaine national, l'Etat prend la décision après consultation du conseil régional concerné, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public.

(3) La décision visée à l'alinéa (2) est communiquée, pour information, au conseil régional concerné.

Article 17 : (1) Pour tout projet ou opération de la compétence de l'Etat dans les zones

urbaines, celui-ci prend la décision après consultation du conseil régional concerné.

(2) La décision visée à l'alinéa (1) est communiquée audit conseil régional.

### **TITRE III** **DÈS COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX RÉGIONS**

#### **CHAPITRE I** **DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE**

##### **SECTION I** **DE L'ACTION ECONOMIQUE**

Article 18 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions ;

- la promotion des petites et moyennes entreprises ;
- l'organisation de foires et salons ;
- la promotion de l'artisanat ;
- la promotion des activités agricoles, pastorales et piscicoles ;
- l'encouragement à la création de regroupements régionaux pour les opérateurs économiques ;
- l'appui aux micro-projets générateurs de revenus et d'emplois ;
- la promotion du tourisme.

##### **SECTION II** **DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES**

Article 19 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- la gestion, la protection et l'entretien des zones protégées et des sites naturels relevant de la compétence de la région ;
- la mise en défens et autres mesures locales de protection de la nature ;
- la gestion des eaux d'intérêt régional ;
- la création de bois, forêts et zones protégés d'intérêt régional suivant un plan dûment approuvé par le représentant de l'Etat ;
- la réalisation de pare-feu et la mise à feu précoce, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse ;
- la gestion des parcs naturels régionaux, suivant un plan soumis à l'approbation du représentant de l'Etat ;
- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement ;
- l'élaboration de plans régionaux spécifiques d'intervention d'urgence et de prévention des risques.

##### **SECTION III** **DE LA PLANIFICATION, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DES TRAVAUX PUBLICS, DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT**

Article 20 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- l'élaboration et l'exécution des plans régionaux de développement ;
- la passation, en relation avec l'Etat, de contrats de plans pour la réalisation d'objectifs de

développement ;

- la participation à l'organisation et à la gestion des transports publics interurbains ;
- la coordination des actions de développement ;
- l'élaboration conformément au plan national, du schéma régional d'aménagement du territoire ;
- la participation à l'élaboration des documents de planification urbaine et des schémas directeurs des collectivités territoriales ;
- la réhabilitation et l'entretien des routes départementales et régionales ;
- le soutien à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat.

## **CHAPITRE II** **DU DEVELOPPEMENT SANITAIRE ET SOCIAL**

### **SECTION UNIQUE** **DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE**

Article 21 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- la création, conformément à la carte sanitaire, l'équipement, la gestion et l'entretien des formations sanitaires de la région ;
- l'appui aux formations sanitaires et établissements sociaux ;
- la mise en œuvre de mesures de prévention et d'hygiène ;
- la participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et/ou de réinsertion sociale ;
- l'organisation et la gestion de l'assistance au profit des nécessiteux ;
- la participation à l'élaboration de la tranche régionale de la carte sanitaire ;
- la participation à l'organisation et à la gestion de l'approvisionnement en médicaments, réactifs et dispositifs essentiels en conformité avec la politique nationale de santé.

## **CHAPITRE III** **DU DÉVELOPPEMENT ÉDUCATIF, SPORTIF ET CULTUREL**

### **SECTION I** **DE L'ÉDUCATION, DE L'ALPHABÉTISATION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

Article 22 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

a) en matière d'éducation :

- la participation à l'établissement et à la mise en œuvre de la tranche régionale de la carte scolaire nationale ;
- la création, l'équipement, la gestion, l'entretien, la maintenance des lycées et collèges de la région ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des lycées et collèges ;
- la répartition, l'allocation de bourses et d'aides scolaires ;
- la participation à l'acquisition des manuels et fournitures scolaires ;
- la participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges de l'Etat, par le biais des structures de dialogue et de concertation ;
- le soutien à l'action des communes en matière d'enseignement primaire et maternel.

b) en matière d'alphabétisation :

- l'élaboration et l'exécution des plans régionaux d'élimination de l'analphabétisme ;
- la synthèse annuelle de l'exécution des plans de campagnes d'alphabetisation ;
- le recrutement des personnels chargés de l'alphabetisation ;
- la formation des formateurs ;
- la conception et la production de matériels didactiques ;
- la réalisation de la carte de l'alphabetisation ;
- la mise en place d'infrastructures et d'équipements éducatifs ;
- le suivi et l'évaluation des plans d'élimination de l'illettrisme ;

c) en matière de formation professionnelle :

- le recensement exhaustif des métiers régionaux et l'élaboration d'un répertoire des formations professionnelles existantes avec indication des aptitudes requises et des profils de formation ;
- la participation à l'élaboration de la tranche régionale de la carte scolaire se rapportant à l'enseignement technique et à la formation professionnelle ;
- l'élaboration d'un plan prévisionnel de formation ;
- l'entretien et la maintenance des établissements, centres et instituts de formation de la région ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint ;
- la participation à l'acquisition de matériels didactiques, notamment les fournitures et matières d'œuvre ;
- la participation à la gestion et à l'administration des centres de formation de l'Etat par le biais des structures de dialogue et de concertation ;
- l'élaboration d'un plan régional d'insertion professionnelle des jeunes ;
- l'aide à l'établissement de contrats de partenariat écoles-entreprises.

## **SECTION II** **DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DES LOISIRS**

Article 23 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- la délivrance d'autorisations d'ouverture de centres éducatifs, dûment visées par le représentant de l'Etat ;
- l'assistance aux associations sportives régionales ;
- la réalisation, l'administration et la gestion des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut régional ;
- l'organisation, l'animation et le développement des activités socio-éducatives ;
- la promotion et la gestion des activités physiques et sportives au niveau régional.

## **SECTION III** **DE LA CULTURE ET DE LA PROMOTION DES LANGUES NATIONALES**

Article 24 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

a) en matière de culture :

- la promotion et le développement des activités culturelles.
- la participation à la surveillance et au suivi de l'Etat de conservation des sites et monuments historiques ainsi qu'à la découverte des vestiges préhistoriques ou historiques ;
- l'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;
- la création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de

- ballets et de troupes de théâtres d'intérêt régional ;
- la création et la gestion de centres socioculturels et des bibliothèques de lecture publique d'intérêt régional ;
- la collecte et la traduction des éléments de la tradition orale, notamment les contes, mythes et légendes, en vue d'en faciliter la publication ;
- l'assistance aux associations culturelles.

b) en matière de promotion des langues nationales :

- la maîtrise fonctionnelle des langues nationales et la mise au point de la carte linguistique régionale ;
- la participation à la promotion de l'édition en langues nationales ;
- la promotion de la presse parlée et écrite en langues nationales ;
- la mise en place d'infrastructures et d'équipements.

#### **TITRE IV** **DES ORGANES DE LA RÉGION**

Article 25 : Les organes de la région sont :

- le Conseil régional ;
- le Président du conseil régional.

#### **CHAPITRE I** **DU CONSEIL REGIONAL**

##### **SECTION I** **DE LA FORMATION DU CONSEIL REGIONAL**

Article 26 : (1) Le conseil régional est l'organe délibérant de la région. Il est composé de conseillers régionaux dont le mandat est de cinq (5) ans.

Le conseil régional comprend :

- les délégués des départements élus au suffrage universel indirect ;
- les représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs.

Ils sont élus suivant des modalités fixées par la loi. .

(2) Le conseil régional doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région.

Article 27 : Les parlementaires de la région assistent aux travaux du conseil régional avec voix consultative.

##### **SECTION II** **DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL REGIONAL**

Article 28 : Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région.

Article 29 : Le conseil régional délibère sur les matières prévues dans la loi d'orientation de la décentralisation, ainsi que sur celles prévues dans la présente loi.

Article 30 : (1) Le conseil régional peut déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions au bureau, à l'exception de celles visées aux articles 32 et 33 de la présente loi. La décision correspondante doit faire l'objet d'une délibération déterminant l'étendue et la durée de la délégation. A l'expiration de la durée de la délégation, compte en est rendu au conseil régional.

(2) Il désigne parmi ses membres des délégués appelés à siéger au sein d'organismes extérieurs, conformément aux textes régissant lesdits organismes. La détermination par ces textes de la durée des fonctions assignées à ces membres ou délégués ne prive pas le conseil régional de la faculté de procéder à leur remplacement, à tout moment et pour le reste de cette durée.

### **SECTION III** **DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL REGIONAL**

Article 31 : (1) Le conseil régional se réunit une fois par trimestre en session ordinaire, sur convocation de son président. La durée de chaque session ne peut excéder huit (08) jours, à l'exception de la session budgétaire, qui peut durer quinze (15) jours.

(2) Pour les années de renouvellement du mandat des conseillers régionaux, ainsi que pour la mise en place initiale des conseils régionaux, la première session se tient de plein droit le deuxième mardi suivant la proclamation des résultats. Dans ce cas, la session est convoquée par le représentant de l'Etat.

(3) En cas de renouvellement, conformément aux dispositions de l'alinéa, les pouvoirs du conseil régional sortant expirent à l'ouverture de la session de plein droit.

Article 32 : Le conseil régional est également réuni en session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé à la demande :

- de son président ;
- des deux tiers(2/3) au moins de ses membres, pour une durée qui ne peut excéder trois (03) jours ; un même conseiller ne peut présenter plus d'une demande de session par année ;
- du représentant de l'Etat.

Article 33 : (1) Le conseil régional dispose de quatre (04) commissions, présidées chacune par un commissaire :

- la commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
- la commission de l'éducation, de la santé, de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports ;
- la commission des finances, des infrastructures, du plan et du développement économiques ;
- la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

(2) Nonobstant les dispositions de l'alinéa (1), le conseil régional peut :

- créer ou dissoudre toute autre commission par délibération, sur demande de son président ou des deux tiers (2/3) des ses membres ;
- appeler en consultation toute personne, en raison de ses compétences, sur un sujet inscrit à l'ordre du jour d'une session ou à l'ordre du jour de la réunion d'une commission ;
- créer ou dissoudre tout comité « ad hoc ».



Article 34 : (1) Les conseillers régionaux ont droit aux indemnités et au remboursement de frais liés à l'exécution de leur mandat.

(2) Le conseiller régional président ou membre d'une délégation spéciale prévue à l'article 50 ci-dessous bénéficie, sur le budget de la région, d'une indemnité journalière et de frais de déplacement, en vue de l'exécution de la mission objet de cette délégation spéciale.

(3) Les personnes appelées en consultation ainsi que les membres autres que les élus des comités ad hoc bénéficient d'une indemnité.

Article 35 : (1) L'enveloppe budgétaire servant d'assiette à la détermination des indemnités et frais prévus à l'article 34 est la masse globale des recouvrements effectifs figurant au dernier compte administratif approuvé.

(2) Pour la mise en place initiale des conseils régionaux, l'enveloppe budgétaire prévue à l'alinéa (1) est indexée sur la Dotation générale de la décentralisation.

(3) La détermination des montants, les modalités de règlement des indemnités servies aux conseillers régionaux et personnes appelées en consultation ainsi que le remboursement des frais visés à l'alinéa (1) sont fixés par voie réglementaire.

Article 36 : (1) Le Ministre chargé des Collectivités territoriales crée une commission paritaire composée de délégués désignés au sein de chaque conseil régional, laquelle élabore un projet de règlement intérieur.

(2) Le règlement intérieur prévu à l'alinéa (1) est rendu exécutoire par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 37 : (1) Le conseil régional ne peut délibérer que lorsque la majorité absolue de ses membres en exercice est présente. Toutefois, si le conseil régional ne se réunit pas au jour fixé par la convocation en nombre suffisant pour délibérer, la réunion est reconvoquée de plein droit huit (08) jours plus tard et les délibérations sont alors valables si le quart (1/4) au moins des membres du conseil est présent.

(2) Les délibérations sont adoptées à la majorité simple des membres présents et votants. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante, sauf scrutin secret. Dans cette hypothèse, le vote est repris au scrutin public sur demande du tiers (1/3) au moins des membres. Les noms et prénoms des votants, assortis de leur vote, sont insérés au procès-verbal.

Article 38 : les séances du conseil régional sont publiques, sauf décision contraire adoptée à la majorité absolue des membres présents ou représentés.

Article 39 : (1) Un conseiller régional empêché peut donner mandat écrit à un autre conseiller régional pour la réunion à laquelle il ne peut assister.

(2) Un conseiller régional ne peut recevoir qu'un mandat par session.

(3) Le conseil régional peut annuler tout mandat, s'il estime que l'absence du mandant n'est pas justifiée.

Article 40 : (1) La convocation prévue à l'article 31 (1) doit parvenir par écrit aux membres élus du conseil régional dans un délai minimal de quinze (15) jours francs au moins avant la

tenue de la réunion.

(2) Elle est assortie de documents de travail se rapportant à chacun des sujets inscrits à l'ordre du jour. En tant que de besoin, le président du conseil régional dresse un rapport sur chacun de ses sujets.

Article 41 : (1) Le président rend compte au conseil régional, par un rapport spécial présenté au mois de janvier suivant l'exercice budgétaire, de la situation de la région, sur les matières transférées, de l'activité et du fonctionnement des différents services et organismes de la région ainsi que des crédits qui leur sont alloués.

(2) Le rapport prévu à l'alinéa (1) précise l'état d'exécution des délibérations du conseil régional et la situation financière de la région. Il donne lieu à un débat ; il est ensuite transmis au représentant de l'Etat pour information, puis rendu public.

Article 42 : (1) La présence du représentant de l'Etat ou de son délégué dûment mandaté aux séances du conseil régional est de droit. Chaque fois qu'il le demande, le représentant de l'Etat ou son délégué est entendu, mais ne peut ni participer au vote, ni présider le conseil régional. Ses déclarations sont portées au procès-verbal des délibérations.

(2) Au mois de janvier de l'année suivant la fin de l'exercice budgétaire, le représentant de l'Etat expose devant le conseil régional, à travers un rapport spécial, l'activité des services de l'Etat dans la région. Ce rapport spécial donne lieu à un débat en sa présence.

Article 43 : Les fonctions de secrétaire de séance lors des sessions du conseil régional sont exercées par les secrétaires du Bureau régional. En cas d'empêchement ou d'absence, le président du conseil régional ou, le cas échéant, le président de séance, désigne un autre conseiller régional pour assurer le secrétariat

Article 44 : (1) Au terme de chaque session, le secrétaire de séance soumet à l'approbation du conseil régional un relevé écrit des résolutions prises à l'occasion de la session concernée.

(2) Le relevé visé à l'alinéa (1) est signé de tous les membres présents et votants. Il sert de fondement pour la rédaction des projets de délibération.

Article 45 : (1) Le secrétaire de séance dresse un procès-verbal cosigné du président du conseil régional.

(2) Le procès-verbal visé à l'alinéa (1) retrace le déroulement des travaux du conseil régional. Il est antérieurement communiqué à ses membres, puis soumis à leur adoption à l'ouverture de la prochaine session.

Article 46 : Les délibérations du conseil régional sont conservées par ordre chronologique dans un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat.

Article 47 : Les conseillers régionaux bénéficient de la protection prévue à l'article 70, lorsqu'ils sont chargés de l'exécution d'un mandat spécial.

#### SECTION IV

#### DE LA SUSPENSION, DE LA DISSOLUTION DU CONSEIL REGIONAL, DE LA SUPPLEANCE, DE LA CESSATION DE FONCTIONS ET DE LA SUBSTITUTION

Article 48 : (1) Le conseil régional peut être suspendu par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre chargé des Collectivités territoriales, en cas :

- d'accomplissement d'actes contraires à la constitution ;
- d'atteinte à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public ;
- de mise en péril de l'intégrité du territoire national ;
- d'impossibilité durable de fonctionner normalement.

(2) La suspension prévue à l'alinéa (1) ne peut excéder deux (02) mois.

(3) La suspension peut être précédée d'une mise en demeure adressée au conseil concerné par le Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 49 : Le Président de la République peut, par décret, après avis du conseil constitutionnel, dissoudre un conseil régional :

- dans l'un des cas prévus à l'article 48 (1) ;
- en cas de persistance ou d'impossibilité de rétablir la situation qui prévalait antérieurement, à l'expiration du délai prévu à l'article 48 (2).

Article 50 : (1) En cas de dissolution d'un conseil régional, le Président de la République crée, par décret, une délégation spéciale dont un président et un vice-président, sur proposition du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

(2) Les pouvoirs de la délégation spéciale prévue à l'alinéa (1) se limitent à l'expédition des affaires courantes, aux mesures conservatoires et à la recherche de solutions aux affaires dont l'urgence est avérée.

(3) La délégation spéciale ne peut en aucun cas engager les finances de la région, au-delà d'un seuil fixé par voie réglementaire :

- aliéner ou échanger des propriétés de la région ;
- modifier l'effectif des personnels régionaux ;
- voter des emprunts.

(4) Il est procédé à l'élection partielle des conseillers régionaux dans un délai maximal de six mois. Les pouvoirs de la délégation spéciale prévue à l'alinéa (1) cessent dès l'installation du nouveau conseil régional.

Article 51 : Une délégation spéciale est également mise sur pied, suivant les mêmes conditions, en cas de démission de tous les membres d'un conseil régional ou de décision de justice devenue définitive, d'annulation de l'élection.

Article 52 : La composition de toute délégation spéciale est fixée par le décret qui la crée.

Article 53 : La substitution en matière budgétaire se déroule conformément à la législation fixant le régime financier des collectivités territoriales décentralisées.

Article 54 : (1) Tout membre du conseil régional dûment convoqué qui, sans motifs légitimes, a manqué à trois (03) sessions successives peut être, après avoir été invité à

fournir ses explications par le président du conseil régional, déclaré démissionnaire par le Ministre chargé des Collectivités, sur avis du conseil régional. La décision, dont copie doit être envoyée à l'intéressé et au représentant de l'Etat, est susceptible de recours devant la juridiction compétente.

(2) Le conseiller déclaré démissionnaire conformément aux dispositions de l'alinéa (1) ne peut poser sa candidature à l'élection au conseil régional, partielle ou générale, qui suit immédiatement la date de sa démission d'office.

Article 55 : (1) Tout membre du conseil régional qui, sans excuse valable, a refusé de remplir des fonctions qui lui sont dévolues par les lois et règlements peut être déclaré démissionnaire par le Ministre chargé des Collectivités territoriales, après avis du conseil régional.

(2) Le refus résulte soit d'une déclaration écrite adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit d'une abstention persistante, après mise en demeure du Ministre chargé des Collectivités territoriales, dans des délais qu'il fixe.

Article 56 : Les démissions volontaires sont adressées par lettre recommandée au président du conseil régional, avec copie au représentant de l'Etat. Elles sont définitives à compter de la date de leur accusé de réception par le président du conseil régional ou, en cas d'absence d'accusé de réception, dans un délai maximal d'un mois à compter d'un second envoi de la démission par lettre recommandée.

Article 57 : Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise ou service, membres d'un conseil régional, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou aux travaux des commissions et comités ad hoc. La suspension de travail prévue au présent article ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de travail, à peine de dommages et intérêts au profit du salarié.

Article 58 : (1) En temps de guerre et en cas d'intelligence avec l'ennemi, les conseillers régionaux pris individuellement peuvent être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, suspendus par décret du Président de la République jusqu'à la cessation des hostilités. Les membres du conseil régional ainsi suspendus ne peuvent être numériquement remplacés pendant la fraction restant à courir du mandat dudit conseil.

(2) Toutefois, si cette mesure doit réduire de moitié (1/2) au moins le nombre des membres du conseil, le même décret institue une délégation spéciale habilitée à suppléer le conseil régional.

Article 59 : (1) Les conseillers régionaux prennent rang protocolaire, après le président et les membres du Bureau, dans l'ordre de leur élection, conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) L'ordre protocolaire est déterminé ainsi qu'il suit :

- a) la date la plus ancienne des élections intervenues à compter du dernier renouvellement intégral du conseil régional ;
- b) la priorité d'âge entre conseillers élus le même jour.

## **CHAPITRE II** **DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL**

Article 60 : Le président du conseil régional est l'exécutif de la région. Il est assisté par un bureau régional élu en même temps que lui au sein du conseil. Le bureau régional doit refléter la composition sociologique de la région.

### **SECTION I** **DE L'ELECTION DU PRESIDENT ET DU BUREAU REGIONAL**

Article 61 :(1) Le conseil régional élit en son sein, au cours de sa première session, un président assisté d'un bureau composé d'un premier vice-président, d'un vice-président, de deux (2) questeurs et deux (2) secrétaires.

(2) Le président du conseil régional est une personnalité autochtone de la région élue en son sein pour la durée du mandat du Conseil.

(3) Au cours de la session prévue à l'alinéa (1), le conseil régional est présidé par son doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire de séance.

(4) L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des membres du conseil régional présents et votants.

(5) Lorsque, suite à deux (02) tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième jour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est déclaré élu.

(6) Le conseil régional ne peut délibérer dans le cas prévu à l'alinéa (5) que si les deux tiers (2/3) de ses membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, la réunion est reconvoquée de plein droit huit (08) jours plus tard, Elle peut alors se tenir sans conditions de quorum.

(7) Aussitôt après l'élection du président, et sous sa présidence, le conseil régional complète son Bureau en élisant, dans les mêmes conditions que le président, le premier vice-président. Le vice-président, les deux (2) questeurs et les deux (2) secrétaires sont élus sur une liste au scrutin majoritaire à un tour.

Article 62 : Après l'élection de son bureau, le conseil régional forme ses commissions et procède à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour le représenter au sein d'organismes extérieurs, conformément aux dispositions de l'article 30(2).

Article 63 : (1) Le président et les membres du Bureau régional sont élus pour la durée du mandat.

(2) A l'occasion des cérémonies officielles ou des circonstances solennelles, le président du conseil régional porte en bandoulière et les membres du Bureau en ceinture une écharpe aux couleurs nationales, avec glands à franges dorées pour le président et glands à franges argentées pour les membres du bureau.

(3) A l'occasion des cérémonies et circonstances visées à l'alinéa 2, les conseillers régionaux arborent un insigne dont les caractéristiques sont fixées par voie réglementaire.

(4) Les écharpe et insigne prévus aux alinéas (2) et (3) sont acquis sur le budget régional.

Article 64 : Les fonctions de président du conseil régional sont incompatibles avec celles de :

- membre du gouvernement et assimilés ;
- député ou sénateur ;
- autorité administrative ;
- maire ou délégué du gouvernement ;
- ambassadeur ou responsable dans une mission diplomatique ;
- président des cours et des tribunaux ;
- directeur général d'établissement public ou de société à participation publique ;
- secrétaire général de ministères et assimilés ;
- directeur de l'administration centrale ;
- membre des forces du maintien de l'ordre ;
- agent et employé de la région concernée ;
- agent des administrations financières ayant à connaître des finances ou de la comptabilité de la région concernée.

## **SECTION II** **DES ATTRIBUTIONS DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL**

Article 65 : (1) Le président du Conseil régional est l'organe exécutif de la région.

A ce titre, il :

- est l'interlocuteur du représentant de l'Etat ;
- représente la région dans les actes de la vie civile et en justice ;
- prépare et exécute les délibérations du conseil régional ;
- ordonnance les recettes et les dépenses de la région, sous réserve des dispositions particulières prévues par la législation en vigueur ;
- gère le domaine de la région et exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues au représentant de l'Etat et aux maires.

(2) Le président du conseil régional réside au chef-lieu de la région concernée.

(3) Il peut, sous son contrôle et sous sa responsabilité, donner délégation de signature aux membres du Bureau. Dans les mêmes conditions, il peut déléguer sa signature au secrétaire général de la région ainsi qu'aux responsables des services de la région.

(4) Le Président du conseil régional réside à titre principal dans la région concernée.

Article 66 : (1) Pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, le président peut disposer, en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'Etat dans le cadre d'une convention signée avec le représentant de l'Etat, précisant les conditions de prise en charge par la région de ces services.

(2) Le président du conseil régional peut, sous son contrôle et sa responsabilité, donner délégation de signature aux chefs desdits services pour l'exécution des missions qu'il leur confie, en application de l'alinéa (1).

(3) Les conventions-types relatives à l'utilisation par la région des services déconcentrés de l'Etat sont fixées par voie réglementaire.

Article 67 : (1) Pour l'application de l'article 66 de la présente loi, les agents de l'Etat chargés de l'exécution de tâches régionales, sont affectés auprès du président du conseil régional et sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité.

(2) Les personnels visés à l'alinéa (1) restent régis par les statuts qui leur sont applicables lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 68 : (1) Le Président de la République nomme aux fonctions de Secrétaire Général de la région, sur proposition du Ministre chargé des Collectivités territoriales. Il met fin aux dites fonctions.

(2) Le Secrétaire Général de la région anime les services de l'administration régionale, sous l'autorité du président ou dans le cadre des délégations prévues à l'article 65 (3).

(3) Il assiste aux réunions du Bureau et du conseil régional dont il assure le secrétariat.

Article 69 : (1) La coordination de l'action des services régionaux et celle des services de l'Etat dans la région est assurée par le représentant de l'Etat, en rapport avec le président du conseil régional.

(2) Le représentant de l'Etat tient une conférence d'harmonisation au moins deux (02) fois par an sur les programmes d'investissement de l'Etat et de la région. Le président du conseil régional et les membres du bureau régional y assistent.

Article 70 : (1) Les fonctions de président ou de membre du Bureau ouvrent droit à rémunération, au paiement d'indemnités ou au remboursement de frais, ainsi qu'à des avantages en nature que nécessite l'exécution des mandats qui leur sont confiés, dans les conditions fixées par voie réglementaire.

(2) Le conseil régional peut voter, sur les ressources ordinaires de la région, des indemnités au président pour frais de représentation.

En cas de dissolution, ces indemnités sont attribuées au président de la délégation spéciale prévue aux articles 50, 51 et 52 de la présente loi.

Article 71 : (1) La charge de la réparation du préjudice résultant d'un accident survenu dans l'exercice des fonctions de président, vice-président et membre du bureau, président et vice-président d'une délégation spéciale, d'une commission ou d'un comité ad hoc, incombe à la région.

(2) L'exercice de l'une des fonctions visées à l'alinéa (1) donne lieu à la protection prévue, en tant que de besoin, par des textes particuliers.

### **SECTION III** **DE LA SUSPENSION, DE LA CESSATION DES FONCTIONS ET DE LA SUBSTITUTION**

Article 72 : Le président et le Bureau régional peuvent être suspendus par décret du président de la République, dans les cas énumérés à l'article 48 de la présente loi.

Article 73 : Le Président de la République peut, après avis du conseil constitutionnel, destituer le président et le Bureau régional, mutatis mutandis, conformément aux dispositions de l'article 49.

Article 74 : (1) Le président du conseil régional qui, pour une cause postérieure à son élection, ne remplit plus les conditions requises pour être président ou qui se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par la législation en vigueur, cesse immédiatement ses fonctions. Le Ministre chargé des Collectivités territoriales lui enjoint de se démettre aussitôt desdites fonctions, sans attendre l'installation de son successeur.

(2) Lorsque le président du conseil régional refuse de démissionner, le Ministre chargé des Collectivités territoriales lui notifie la cessation immédiate de ses fonctions et propose au Président de la République la constatation de sa déchéance.

Article 75 : (1) Le président du conseil régional nommé à une fonction incompatible avec son mandat est tenu de faire une déclaration d'option dans un délai de trente (30) jours à compter de la date de sa nomination. Passé ce délai, il est invité par le ministre chargé des Collectivités territoriales à abandonner l'une de ses fonctions.

(2) En cas de refus d'option ou dans un délai maximal de quinze (15) jours, le président du conseil régional est déclaré démissionnaire par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 76 : La démission du président du conseil régional est adressée au Ministre chargé des Collectivités territoriales par lettre recommandée avec accusé de réception. Elle est définitive à compter de la date de son acceptation par ledit Ministre ou, en l'absence d'accusé de réception, dans un délai maximal d'un mois après envoi d'une nouvelle lettre recommandée.

Article 77 : Tout président de conseil régional qui aura délibérément donné sa démission à l'effet d'empêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service quelconque, est puni conformément à la législation pénale en vigueur.

Article 78 : Dans le cas où le président du conseil régional ou le président d'une délégation spéciale commet l'une des irrégularités prévues par la législation instituant le conseil de discipline budgétaire et financière, il est passible de poursuites devant cette instance.

Article 79 : Le président du conseil régional ou le président d'une délégation spéciale qui s'immisce dans le maniement des deniers régionaux est assimilé à un comptable de fait et peut, à ce titre, être déféré devant les juridictions compétentes.

Article 80 : (1) En cas de décès, de démission, de destitution, de suspension, d'absence ou de tout autre empêchement dûment constaté par le représentant de l'Etat après avis du Bureau et sous réserve des dispositions de l'article 81 (2), le président est provisoirement remplacé par le premier vice-président ou, en cas d'empêchement de ce dernier par le vice-président ou, par tout autre membre du bureau dans l'ordre protocolaire ou, à défaut, par un conseiller régional pris dans le même ordre.

(2) A la session ordinaire suivante, il est procédé au remplacement du président définitivement empêché; le Bureau est complété en conséquence s'il y a lieu.

Article 81 : (1) En cas de décès, de démission ou de destitution d'un président, son remplaçant exerce la plénitude de ses fonctions.

(2) En cas de suspension ou d'empêchement dûment constaté par le représentant de l'Etat après avis du Bureau, le remplaçant du président est uniquement chargé de l'expédition



des affaires courantes. Il ne peut ni se substituer au président dans la direction générale des affaires de la région, ni modifier ses décisions.

Article 82 : (1) Dans le cas où le président du conseil régional refuse ou néglige d'accomplir un des actes qui lui sont prescrits par la législation ou la réglementation en vigueur ou qui s'imposent absolument dans l'intérêt de la région, le Ministre chargé des Collectivités territoriales, après mise en demeure, peut y faire procéder d'office, conformément à la loi d'orientation de la décentralisation.

(2) La mise en demeure visée à l'alinéa (1) est faite par tout moyen laissant trace écrite. Elle indique le délai imparti au président pour répondre au Ministre chargé des Collectivités territoriales. Lorsque la mise en demeure est restée sans effet dans le délai imparti, ce silence équivaut à un refus.

(3) Lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt interrégional, le Ministre chargé des Collectivités territoriales peut se substituer, dans les mêmes conditions, aux présidents des conseils régionaux intéressés.

## **TITRE V**

### **DE LA COOPÉRATION ET DE LA SOLIDARITÉ INTER-RÉGIONALE**

#### **CHAPITRE UNIQUE**

Article 83 : (1) La coopération décentralisée résulte d'une convention par laquelle deux ou plusieurs régions décident de mettre en commun leurs divers moyens en vue de réaliser des objectifs communs.

(2) Elle peut s'opérer entre les régions camerounaises ou entre celles-ci et des régions étrangères.

Article 84 : (1) Les régions peuvent adhérer à des organisations internationales de régions jumelées, ou à d'autres organisations internationales de régions.

(2) La convention y relative, préalablement autorisée par délibération du conseil régional, est soumise par le représentant de l'Etat à l'approbation préalable du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

## **TITRE VI**

### **DISPOSITIONS FINANCIÈRES**

#### **CHAPITRE UNIQUE**

Article 85 : Les ressources nécessaires à la région pour l'exercice de ses compétences lui sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation, soit par les deux à la fois.

Article 86 : (1) Le projet de budget est préparé et présenté au conseil régional par le président du conseil régional.

(2) Le budget et les autorisations spéciales de recettes et de dépenses sont votés par le conseil régional. Ils se divisent en deux (02) sections : "Fonctionnement" et "Investissement"

Article 87 : Une loi particulière fixe le régime financier applicable aux régions.

Article 88 : Les services compétents de l'Etat assurent le contrôle de la gestion des finances de la région.

## **TITRE VII** **DISPOSITIONS DIVERSES, TRANSITOIRES ET FINALES**

Article 89 : (1) Lorsque le président du conseil régional ou tout autre conseiller régional est condamné pour crime et que cette condamnation est devenue définitive, sa déchéance est de droit.

(2) Lorsqu'il a fait l'objet d'une condamnation pour délit ou lorsque son comportement met gravement en cause les intérêts de la région, sur la base de faits précis qualifiés comme tels par le conseil et après avoir été entendu ou invité par le Ministre chargé des Collectivités territoriales à fournir des explications lui sont reprochées, il peut être déchu par décret.

(3) A titre de mesure conservatoire et en cas d'urgence, le Ministre chargé des collectivités territoriales peut notifier au résident incriminé ou tout autre conseiller, par tout moyen laissant trace écrite, la cessation immédiate de ses fonctions.

Dans ce cas, le décret prévu à l'alinéa (2) est publié dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de la notification.

Article 90 : La révocation emporte de plein droit la déchéance des fonctions de président et de conseiller pour une durée de dix (10) ans, ainsi qu'une inéligibilité à ces fonctions et à celles de Président de la République, député, sénateur ou conseiller municipal pour la même durée.

Article 91 : (1) Sans que la liste soit limitative, peuvent entraîner l'application des dispositions de l'article 89 de la présente loi :

- les faits prévus et punis par la législation relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics ;
- l'utilisation des deniers publics de la région à des fins personnelles ou privées ;
- le faux en écritures publiques authentiques visé dans la législation pénale ;
- la concussion ou la corruption ;
- la spéculation sur l'affectation ou l'usage des terrains publics et autres biens meubles et immeubles de la région ;
- le refus de signer et de transmettre au représentant de l'Etat une délibération du conseil régional.

(2) Dans les cinq (05) premiers cas, la sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires.

Article 92 : En l'absence d'un texte particulier, tout engagement d'un agent par la région s'effectue suivant les modalités de recrutement, de rémunération et de déroulement de carrière applicables aux emplois équivalents de l'Etat.

Article 93 : (1) Deux (02) ou plusieurs conseils régionaux peuvent créer entre eux, à l'initiative de leurs présidents respectifs, des ententes sur des objets d'intérêt régional commun compris dans leurs attributions.

(2) Les ententes font l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées

par les présidents, et approuvées par arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 94 : (1) Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque conseil régional est représenté par une commission spéciale élue à cet effet et composée de trois membres élus au scrutin secret.

(2) Les commissions spéciales forment la commission administrative chargée de la direction de l'entente.

(3) Le représentant de l'Etat auprès de chaque région intéressée peut assister aux conférences visées à l'alinéa (1) ou s'y faire représenter.

(4) Les décisions qui y sont prises ne deviennent exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils régionaux intéressés et sous réserve des dispositions de la loi d'orientation de la décentralisation.

Article 95 : Lorsque des questions autres que celles prévues à l'article 94 de la présente loi sont en discussion, le représentant de l'Etat dans la région où la conférence a lieu déclare la réunion dissoute.

Article 96 : Des groupements mixtes peuvent être constitués par accord entre des régions et l'Etat, avec des établissements publics, ou avec des communes en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties.

Article 97 : (1) Le groupement mixte est une personne morale de droit public. Il est autorisé et supprimé par décret du Président de la République.

(2) Le décret d'autorisation approuve les modalités de fonctionnement du groupement et fixe les conditions d'exercice du contrôle administratif, financier ou technique.

(3) La législation et la réglementation portant sur les établissements publics sont applicables aux groupements mixtes.

Article 98 : (1) Le groupement mixte peut réaliser son objet notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des sociétés ou organismes à participation publique majoritaire, dans les mêmes conditions que les régions.

(2) Les modalités de cette participation sont fixées par les actes constitutifs.

Article 99 : Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par voie réglementaire.

Article 100 : Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires.

Article 101 : La présente loi sera enregistrée, publiée suivant la procédure d'urgence, puis insérée au Journal Officiel en français et en anglais.

**Yaoundé, le 22 juillet 2004**  
**Le Président de la République,**  
**(é) Paul Biya**

## MATRICE DES COMPETENCES

### LOIS DE DECENTRALISATION

Promulguées le 22 juillet 2004

REGION	COMMUNAUTE URBAINE	COMMUNE
<i>Du développement économique</i>		
<b>De l'action économique</b>		
Promotion des petites et moyennes entreprises, Organisation de foires et de salons, Promotion de l'artisanat, Promotion des activités agricoles, pastorales et piscicoles, Encouragement à la création de regroupements régionaux pour les opérateurs économiques, Appui aux micro-projets générateurs de revenus et d'emplois, Promotion du tourisme.	Construction, équipement, gestion et entretien des équipements marchands d'intérêt communautaire, notamment les marchés, gares routières et abattoirs.	Promotion des activités de production agricoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal, Mise en valeur des sites touristiques locaux, Construction, équipement, gestion et entretien des marchés, gares routières et abattoirs. Organisation d'expositions commerciales locales, Appui aux micro-projets générateurs de revenus et d'emplois,
<b>De l'environnement et de la gestion des ressources naturelles</b>		
Gestion, protection, entretien des zones protégées	Création, entretien et gestion des espaces verts, parcs et	Alimentation en eau potable,

<p>et des sites naturels relevant de la compétence de la région,</p> <p>Mise en défens et autres mesures locales de protection de la nature,</p> <p>Gestion des eaux d'intérêt régional,</p> <p>Création de bois, forêts et zones protégées d'intérêt régional suivant un plan dûment approuvé par le représentant de l'Etat,</p> <p>Réalisation de pare-feu et mise à feu précoce, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse,</p> <p>Gestion des parcs naturels régionaux, suivant un plan soumis à l'approbation du représentant de l'Etat.</p> <p>Elaboration, mise en œuvre et suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement,</p> <p>Elaboration de plans régionaux spécifiques d'intervention d'urgence et de prévention des risques,</p>	<p>jardins communautaires,</p> <p>Gestion des lacs et rivières d'intérêt communautaire,</p> <p>Suivi et contrôle de la gestion des déchets industriels,</p> <p>Nettoisement des voies et espaces publics communautaires,</p> <p>Collecte, enlèvement et traitement des ordures ménagères,</p> <p>Création, aménagement, entretien, exploitation et gestion des équipements communautaires en matière d'assainissement, eaux usées et pluviales,</p> <p>Elaboration de plans communautaires d'action pour l'environnement, notamment en matière de lutte contre les nuisances et les pollutions, de protection des espaces verts.</p>	<p>Nettoisement des rues, chemins et espaces publics communaux,</p> <p>Suivi et contrôle de gestion des déchets industriels,</p> <p>Opérations de reboisement et de création de bois communaux,</p> <p>Lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances,</p> <p>Protection des ressources en eaux souterraines et superficielles,</p> <p>Elaboration de plans communaux d'action pour l'environnement,</p> <p>Création, entretien et gestion d'espaces verts, parcs et jardins d'intérêt communal,</p> <p>Gestion au niveau local des ordures ménagères.</p>
<p><b>De la planification, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat</b></p>		
<p>Elaboration et exécution de plans régionaux de développement,</p> <p>Passation, en association avec l'Etat, de contrats de plan pour la réalisation d'objectifs de développement,</p> <p>Participation à l'organisation</p>	<p>Opérations d'aménagement d'intérêt communautaire.</p> <p>Constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire.</p> <p>Participation à l'organisation et la gestion des transports urbains de voyageurs.</p>	<p>Création et aménagement d'espaces publics urbains,</p> <p>Elaboration et exécution de plans d'investissements communaux,</p> <p>Passation, en association avec l'Etat ou la région, de contrats de plan pour la</p>

<p>et à la gestion des transports publics interurbains,</p> <p>Coordination des actions de développement,</p> <p>Elaboration, conformément au plan national, du SRAT (schéma régional d'aménagement du territoire),</p> <p>Participation à l'élaboration des documents de planification urbaine et des schémas directeurs des collectivités territoriales,</p> <p>Réhabilitation et entretien des routes départementales et régionales,</p> <p>Soutien à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat.</p>	<p>Elaboration et exécution de plans communautaires d'investissement,</p> <p>Passation avec l'Etat ou la région de contrats de plan pour la réalisation d'objectifs de développement communautaire,</p> <p>Planification urbaine, plans et schémas directeurs d'occupation des sols ou documents d'urbanisme en tenant lieu. Avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire,</p> <p>Création, aménagement, entretien, exploitation et gestion des voiries communautaires primaires et secondaires, de leurs dépendances et de leurs équipements, y compris l'éclairage public, la signalisation, l'assainissement pluvial, les équipements de sécurité et les ouvrages d'art,</p> <p>Création et aménagement d'espaces publics urbains d'intérêt communautaire.</p> <p>La coordination des réseaux urbains de distribution d'énergie, d'eau potable, de télécommunications et de tous les intervenants sur le domaine public viaire communautaire,</p> <p>Les plans de circulation et de déplacements urbains pour l'ensemble du réseau viaire.</p>	<p>réalisation d'objectifs de développement,</p> <p>Elaboration des plans d'occupation des sols, des documents d'urbanisme, d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement,</p> <p>Organisation et gestion des transports publics urbains,</p> <p>Réalisation d'opérations d'aménagement,</p> <p>La délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis d'implanter, de construire, de démolir,</p> <p>La création et l'entretien de voiries municipales, ainsi que la réalisation de travaux connexes,</p> <p>L'aménagement et la viabilisation des espaces habitables,</p> <p>L'éclairage des voies publiques,</p> <p>L'adressage et la dénomination des rues, places et édifices publics,</p> <p>La création et l'entretien des routes rurales non classées et des bacs,</p> <p>La création de zones d'activités industrielles,</p> <p>La contribution à l'électrification des zones nécessiteuses.</p> <p>Autorisation d'occupation temporaire et de travaux divers.</p>
---	--	---

*Du développement sanitaire et social*

**De la santé et de l'action sociale**

Santé et action sociale :  
Création, conformément à la carte sanitaire, équipement, gestion et entretien de formations sanitaires de la région,  
  
Appui aux formations sanitaires et établissements sociaux,  
  
Mise en œuvre de mesures de prévention et d'hygiène,  
  
Participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et/ou de réinsertion sociale,  
  
Organisation et gestion de l'assistance au profit des nécessiteux,  
  
Participation à l'élaboration de la tranche régionale de la carte sanitaire.  
  
Participation à l'organisation et à la gestion de l'approvisionnement en médicaments, réactifs et dispositifs essentiels, en conformité avec la politique nationale de la santé.

Action sociale :  
La création, l'entretien et la gestion des cimetières publics.

Santé et population :  
Etat-civil,  
  
Création, équipement, gestion et entretien des centres de santé d'intérêt communal, conformément à la carte sanitaire,  
  
Assistance aux formations sanitaires et établissements sociaux,  
  
Contrôle sanitaire dans les établissements de fabrication, de conditionnement, de stockage ou de distribution de produits alimentaires, ainsi que des installations de traitement des déchets solides et liquides produits par des particuliers ou entreprises.  
  
Action sociale :  
Participation à l'entretien et à la gestion en tant que de besoin de centres de promotion et de réinsertion sociales.  
  
Création, entretien et gestion des cimetières publics,  
  
Organisation et gestion de secours au profit des nécessiteux.

*Du développement éducatif, sportif et culturel*

**De l'éducation, de l'alphabétisation et de la formation professionnelle**

Education :

Participation à l'établissement et à la mise en œuvre de la tranche régionale de la carte scolaire nationale,

Création, équipement, entretien et maintenance des lycées et collèges de la région,

Recrutement et prise en charge du personnel d'appoint des lycées et collèges,

Répartition, allocation de bourses et d'aides scolaires,

Participation à l'acquisition des manuels et fournitures scolaires,

Participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges de l'Etat par le biais des structures de dialogue et de concertation.

Soutien à l'action des communes en matière d'enseignement primaire et maternel.

Alphabétisation :

Elaboration et exécution des plans régionaux d'élimination de l'analphabétisme,

Synthèse annuelle de l'exécution des plans de campagnes d'alphabétisation,

Recrutement des personnels chargés de l'alphabétisation,

Education :

Création, conformément à la carte scolaire, l'équipement, la gestion, l'entretien et la maintenance des écoles maternelles et primaires et des établissements préscolaires de la commune,

Recrutement et prise en charge du personnel d'appoint des écoles maternelles et primaires d'intérêt communal,

Participation à l'acquisition des matériels et fournitures scolaires,

Participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges de l'Etat et de la Région par le biais des structures de dialogue et de concertation.

Alphabétisation :

Exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme avec l'administration régionale,

Participation à la mise en place et à l'entretien des infrastructures et des équipements éducatifs.

Formation technique et professionnelle :

Elaboration d'un plan prévisionnel local de formation et de recyclage,

Elaboration d'un plan



<p>Formation des formateurs,</p> <p>Conception et production de matériels didactiques,</p> <p>Réalisation de la carte de l'alphabétisation,</p> <p>Mise en place d'infrastructures et d'équipements éducatifs,</p> <p>Suivi et évaluation des plans d'élimination de l'illettrisme.</p> <p>Formation technique et professionnelle :</p> <p>Recensement exhaustif des métiers régionaux et l'élaboration d'un répertoire des formations professionnelles existantes avec indication des aptitudes requises et des profils de formation,</p> <p>Participation à l'élaboration de la tranche régionale de la carte scolaire se rapportant à l'enseignement technique et à la formation professionnelle,</p> <p>Elaboration d'un plan prévisionnel de formation,</p> <p>Entretien et maintenance des établissements, centres et instituts de formation de la région,</p> <p>Recrutement et prise en charge du personnel d'appoint,</p> <p>Participation à l'acquisition de matériels didactiques, notamment les fournitures et matières d'œuvre,</p>		<p>communal d'insertion ou de réinsertion professionnelle,</p> <p>Participation à la mise en place, à l'entretien et à l'administration des centres de formation.</p>
---	--	---

<p>Participation à la gestion et à l'administration des centres de formation de l'Etat par le biais des structures de dialogue et de concertation.</p> <p>Elaboration d'un plan régional d'insertion professionnelle des jeunes,</p> <p>Aide à l'établissement des contrats de partenariat écoles-entreprises.</p>		
<p><b>De la jeunesse, des sports et des loisirs</b></p>		
<p>Délivrance d'autorisations d'ouverture de centres éducatifs, dûment visés par le représentant de l'Etat,</p> <p>Assistance aux associations sportives régionales,</p> <p>Réalisation, administration et gestion des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut régional,</p> <p>Organisation, animation et développement des activités socio-éducatives.</p> <p>Promotion et gestion des activités physiques et sportives au niveau régional,</p>	<p>Création et gestion de toute installation à caractère sportif d'intérêt communautaire.</p>	<p><u>Jeunesse, sports et loisirs</u> :</p> <p>Promotion et animation des activités sportives et de jeunesse,</p> <p>Appui aux associations sportives,</p> <p>Création et gestion des stades municipaux, centres et parcours sportifs, piscines, aires de jeux, arènes,</p> <p>Recensement et participation à l'équipement des associations sportives,</p> <p>Participation à l'organisation des compétitions.</p>
<p><b>De la culture et de la promotion des langues nationales</b></p>		
<p><u>Culture</u> :</p> <p>Promotion et développement des activités culturelles,</p>	<p>Création et gestion de centres culturels d'intérêt communautaire.</p>	<p><u>Culture</u> :</p> <p>Organisation au niveau local de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de</p>

<p>Participation à la surveillance et au suivi de l'état de conservation des sites et monuments historiques, ainsi qu'à la découverte des vestiges préhistoriques ou historiques,</p> <p>Organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques,</p> <p>Création et gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre d'intérêt régional,</p> <p>Création et gestion de centres socioculturels et de bibliothèques de lecture publique d'intérêt régional,</p> <p>Collecte et traduction des éléments de la tradition orale, notamment les contes, mythes et légendes, en vue d'en faciliter la publication,</p> <p>Assistance aux associations culturelles.</p> <p><u>Promotion des langues nationales :</u> Maîtrise fonctionnelle des langues du pays et mise au point de la carte linguistique régionale,</p> <p>Participation à la promotion de l'édition en langues nationales,</p> <p>Promotion de la presse parlée et écrite en langues nationales,</p> <p>Mise en place d'infrastructures et d'équipements.</p>		<p>concours littéraires et artistiques,</p> <p>Création et gestion au niveau local d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre,</p> <p>Création et gestion de centres socioculturels et de bibliothèques de lecture,</p> <p>Appui aux associations culturelles.</p> <p><u>Promotion des langues nationales :</u> Participation aux programmes régionaux de promotion des langues nationales,</p> <p>Participation à la mise en place et à l'entretien des infrastructures et des équipements.</p>
--	--	--

## **ANNEXE 2 : FINANCES LOCALES (CAMEROUN)**

- Loi 2009/011 du 11 Juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.
- Extrait du projet de Loi (2009) portant fiscalité locale

LOI N° 2009/011 DU 10 JUILLET 2009

PORTANT REGIME FINANCIER DES COLLECTIVITES TERRITORIALES  
DECENTRALISEES

*L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté, le  
Président de la République promulgue la loi dont  
la teneur suit :*

## TITRE PREMIER

### DISPOSITIONS GENERALES

**ARTICLE 1<sup>er</sup>.** (1) La présente loi porte régime financier des collectivités territoriales décentralisées, ci-après désignées les « collectivités territoriales ».

(2) A ce titre, elle fixe les conditions d'élaboration, de présentation, d'exécution et de contrôle de l'exécution des budgets des collectivités territoriales.

(3) Elle s'applique aux régions, aux communes, aux communautés urbaines, aux syndicats de communes, aux établissements publics communaux et à toute autre collectivité territoriale créée par la loi.

**ARTICLE 2.-** Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux ou locaux. Elles gèrent librement leurs recettes et leurs dépenses, dans le cadre des budgets votés par les organes délibérants.

**ARTICLE 3.-** Le budget est l'acte juridique par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses d'une collectivité territoriale.

**ARTICLE 4.-** (1) Le budget présente l'ensemble des programmes concourant au développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de la collectivité territoriale.

(2) Le budget et les programmes de la collectivité territoriale doivent être en cohérence avec les objectifs économiques et financiers de l'Etat.

(3) Les services compétents de l'Etat sont tenus de fournir aux collectivités territoriales les informations nécessaires à l'établissement de leurs budgets.

**ARTICLE 5.-** (1) L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et communales et de l'équilibre inter-régional et inter-communal.

(2) A cet effet, des organismes peuvent être créés, en tant que de besoin, par décret du président de la République.

**ARTICLE 6.-** Le régime financier de l'Etat s'applique aux collectivités territoriales, sous réserve des dérogations ou spécificités prévues par la présente loi.

## TITRE II

### DU CONTENU DU BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**ARTICLE 7.-** (1) Le budget comprend deux (02) parties : la première partie est consacrée aux recettes et la deuxième partie aux dépenses.

(2) Les recettes et les dépenses sont classées en deux (2) sections : « fonctionnement » et « investissement ».

- Les opérations de la section fonctionnement sont annuelles et ont vocation à se renouveler.

- Les opérations de la section investissement sont celles qui ont un impact sur le patrimoine de la collectivité territoriale.

**CHAPITRE I**  
**DES RECETTES**

**ARTICLE 8.**- Les recettes des collectivités territoriales, décrites suivant leur nature, comprennent : les recettes de fonctionnement et les recettes d'investissement.

**ARTICLE 9.**- Les recettes de fonctionnement sont celles qui se renouvellent.

**ARTICLE 10.**- Les recettes d'investissement ont un caractère ponctuel.

**SECTION I**  
**DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT**

**Sous-section 1**  
**Des recettes fiscales**

**ARTICLE 11.**- Une collectivité territoriale ne peut effectuer un prélèvement sous forme d'impôt ou de taxe que s'il est prévu par la loi, voté par l'organe délibérant et approuvé par l'autorité de tutelle compétente.

**ARTICLE 12.**- Les recettes fiscales des collectivités territoriales comprennent:

- Les impôts directs locaux ;
- Les centimes additionnels sur les impôts et taxes de l'Etat ;
- Les prélèvements effectués sur les recettes fiscales de l'Etat ;
- Les taxes directes et indirectes ;
- Tout autre prélèvement fiscal prévu par la loi.

**ARTICLE 13.**- Les modalités d'assiette, d'émission, de recouvrement et de reversement des impôts et taxes destinés aux collectivités territoriales sont fixées par la loi.

**Sous-section 2**  
**Du produit de l'exploitation du domaine et des services**

**ARTICLE 14.**- Le produit de l'exploitation du domaine et des services régionaux ou communaux comprend :

- Les revenus du domaine public régional ou communal ;
- Les revenus du domaine privé régional ou communal ;
- Les revenus tirés des prestations de services.

**Sous-section 3**  
**Des dotations et des subventions**

**ARTICLE 15.**- Les collectivités territoriales perçoivent de l'Etat des dotations et des subventions pour l'accomplissement de leur mission.

**ARTICLE 16.**- (1) La dotation générale de fonctionnement allouée aux communes d'arrondissement constitue une dépense obligatoire pour les communautés urbaines.

(2) Elle est indexée sur certaines recettes de la communauté urbaine.

(3) Les modalités de reversement de la dotation générale de fonctionnement prévue à l'alinéa (1) ci-dessus ainsi que de l'indexation prévue à l'alinéa (2) sont fixées par voie réglementaire.

**ARTICLE 17.-** (1) La dotation générale de la décentralisation est destinée au financement partiel de la décentralisation. La loi de finances fixe chaque année, sur proposition du gouvernement, la fraction des recettes de l'Etat à affecter à la dotation générale de décentralisation.

(2) Les modalités de répartition et de reversement de la dotation générale des décentralisations sont fixées par un texte réglementaire.

**ARTICLE 18.-** Les collectivités territoriales peuvent prendre des participations dans les entreprises publiques, para-publiques et privées dans les conditions prévues par la loi.

**ARTICLE 19.-** Les collectivités territoriales peuvent bénéficier des subventions des organismes publics habilités.

#### **Sous-section 4** **Des autres recettes de fonctionnement**

**ARTICLE 20.-** Les autres recettes de la section fonctionnement comprennent notamment :

- Les réserves affectées pour le fonctionnement ;
- Les dotations du budget de l'Etat pour le fonctionnement ;
- Les ristournes et redevances consenties par l'Etat ;
- Les subventions de fonctionnement reçues ;
- Les transferts reçus ;
- Les autres produits et profits divers ;
- Les reprises sur amortissement.

#### **SECTION II** **DES RECETTES D'INVESTISSEMENT**

**ARTICLE 21.** Les recettes de la section investissement comprennent :

- Les fonds de dotation reçus au titre de l'investissement ;
- Les fonds de concours ;
- Les dons et legs assortis de charges d'investissement ;
- Le produit de la vente des biens et de l'aliénation d'immeubles ;
- Le produit de la vente des animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires ;
- Les plus-values sur cessions d'éléments d'actifs immobilisés ;
- Les réserves affectées pour investissement ;
- Les restes à recouvrer des exercices précédents jugés recouvrables ;
- Les subventions d'équipement et d'investissement reçues ;
- Les réserves non affectées, mais maintenues en quasi-monnaie à l'actif ;
- La production d'immobilisation par la collectivité territoriale pour elle-même ou en auto-équipement ;
- Les dividendes et autres produits sur retour d'investissement ;
- Toute ressource provenant de la coopération internationale ou décentralisée.

**ARTICLE 22.-** (1) Les emprunts intérieurs sont autorisés par délibération de l'organe délibérant, soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle compétente. Ils sont destinés



en priorité au financement des investissements. La délibération y afférente fixe le montant de l'emprunt.

(2) Sont interdits, les emprunts contractés auprès des personnes physiques ou morales ayant un lien direct ou indirect avec la collectivité territoriale.

(3) Les emprunts extérieurs, autorisés par délibération de l'organe délibérant, soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle compétente, sont garantis par l'Etat.

**ARTICLE 23.-** (1) L'acceptation des dons et legs se fait sur délibération de l'organe délibérant approuvée par l'autorité de tutelle compétente.

(2) Nonobstant les dispositions de l'alinéa (1) ci-dessus, l'organe exécutif peut, à titre conservatoire, accepter des dons et legs. Il soumet la délibération y afférente à l'organe délibérant lors de la prochaine session du conseil.

## CHAPITRE II

### DES DEPENSES

**ARTICLE 24.-** Les dépenses des collectivités territoriales comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Elles sont présentées par chapitre, article et paragraphe.

#### SECTION I

#### DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

**ARTICLE 25.-** Les dépenses de fonctionnement sont celles liées au fonctionnement des services, et qui se renouvellent. Elles permettent à la collectivité territoriale de faire face à ses charges et obligations courantes. Elles sont obligatoires ou facultatives.

**ARTICLE 26.-** Les dépenses d'investissement sont celles qui permettent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures, ainsi que l'acquisition des matériels relatifs à ces travaux. Eues ont une incidence sur le patrimoine de la collectivité territoriale.

#### SECTION II

#### DES DEPENSES OBLIGATOIRES, FACULTATIVES OU INTERDITES

**ARTICLE 27.-** Les dépenses obligatoires sont celles qui sont imposées par la loi. Elles sont nécessaires au fonctionnement optimal de la collectivité territoriale en raison de l'intérêt particulier qu'elles présentent. A ce titre, eues doivent impérativement figurer au budget.

**ARTICLE 28.-** (1) Sont obligatoires, les dépenses ci-après :

- les traitements et salaires ;
- les indemnités et autres avantages prévus par les textes en vigueur ;
- les cotisations sociales ;
- Les impôts et taxes à reverser ;
- les charges incompressibles liées au fonctionnement des services ;
- les dettes exigibles ;
- les contributions aux organismes d'appui aux collectivités territoriales prévues par la réglementation ;
- les dépenses résultant de l'exécution des décisions de justice passées en force de chose jugée ;
- les contributions aux regroupements ou associations dont la collectivité territoriale est membre ;

- les dépenses nécessaires à la réalisation des programmes d'investissement et des projets adoptés par l'organe délibérant ;
- les dépenses relatives aux fonds de contrepartie ;
- les dépenses de transfert.

(2) Est obligatoire pour la communauté urbaine la dotation générale de fonctionnement allouées aux communes d'arrondissement.

**ARTICLE 29.-** Les dépenses facultatives sont celles qui ne figurent pas parmi les dépenses obligatoires prévues à l'article 28 ci-dessus. Elles peuvent être momentanément suspendues lorsque les moyens financiers de la collectivité territoriale s'avèrent insuffisants.

**ARTICLE 30.-** (1) Les dépenses i qui sont formellement prohibées par tes lois et tes règlements en vigueur.

(2) Sont notamment interdits:

- les prêts consentis par une collectivité territoriale à une personne privée ;
- les subventions aux associations non déclarées et autres structures non agréées ;
- les subventions aux associations et aux congrégations religieuses ;
- les subventions aux partis politiques.

### TITRE III

#### DE LA PRESENTATION DU BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

##### CHAPITRE I DES PRINCIPES BUDGETAIRES

**ARTICLE 31.-** (1) L'exercice budgétaire couvre une année civile.

(2) Toutefois, une période complémentaire allant du 1er au 31 janvier de l'année suivante est accordée aux collectivités territoriales pour le règlement des opérations d'ordre à la clôture d'exercice.

**ARTICLE 32.-** Le budget d'une collectivité territoriale est voté et approuvé avant le début de l'exercice budgétaire.

**ARTICLE 33.-** (1) Toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées dans un document unique. Cependant, sur délibération approuvée par l'autorité de tutelle compétente, une collectivité territoriale peut voter des budgets annexes dans les conditions prévues à l'article 51 ci-dessous.

(2) La nomenclature du budget des collectivités territoriales est fixée par un texte réglementaire.

**ARTICLE 34.-** (1) Le montant intégral des recettes attendues et des dépenses à effectuer doit être inscrit au budget.

(2) Est proscrite toute contraction entre les recettes et les dépenses.

(3) Aucune recette précise ne peut être affectée à une dépense particulière, sauf en ce qui concerne certaines ressources affectées comme telles.

**ARTICLE 35.-** Le budget est voté en équilibre en recettes et en dépenses.

**ARTICLE 36.-** Aucune recette ne peut être émise et recouvrée, aucune dépense engagée ou ordonnancées pour le compte d'une collectivité territoriale sans avoir été prévue et autorisée par le budget.

**ARTICLE 37.-** (1) Un crédit voté pour une dépense déterminée et qui fait l'objet d'une imputation budgétaire précise, ne peut être utilisé que pour les besoins correspondant à cette imputation.

(2) Par dérogation à l'alinéa (1) ci-dessus, les virements de crédits peuvent être opérés de chapitre à chapitre, sur délibération de l'organe délibérant approuvée par l'autorité de tutelle compétente.

(3) Les virements de crédit d'article à article et de paragraphe à paragraphe sont opérés par décision du chef de l'exécutif.

(4) Les virements de crédits de la section investissement à la section de fonctionnement sont interdits.

(5) Au cours d'un même exercice, le montant cumulé des crédits ayant fait l'objet de virements ne doit pas dépasser 5% des crédits votés.

## **CHAPITRE II** **DE L'ELABORATION DU BUDGET**

### **SECTION I** **DE LA PREPARATION DU BUDGET**

**ARTICLE 38.-** (1) Le budget est préparé par le chef de l'exécutif.

(2) Les prévisions budgétaires doivent être sincères et réalistes.

**ARTICLE 39.-** Les budgets des collectivités territoriales sont élaborés dans le respect des ratios ci-après :

- les prévisions des dépenses d'investissement doivent être fixées à un taux minimum de 40 % des dépenses totales ;
- les prévisions des dépenses de fonctionnement ne doivent pas excéder le taux de 60 % des dépenses totales ;
- les dépenses de personnel ne doivent pas excéder 35% des dépenses de fonctionnement.

**ARTICLE 40.-** (1) Lorsque le chef de l'exécutif n'a pas présenté le budget avant le 30 novembre, il peut être suspendu pour une période n'excédant pas trois mois.

(2) En cas de suspension du maire ou du président du conseil régional, son remplaçant dans l'ordre de préséance, exerce la plénitude de ses fonctions. Il est tenu de présenter le budget dans un délai de trente jours.

### **SECTION II** **DU VOTE DU BUDGET**

**ARTICLE 41.-** (1) Le budget des collectivités territoriales est voté par l'organe délibérant au plus tard, le 15 novembre de chaque année.

(2) L'organe délibérant doit être convoqué au moins quinze jours avant la tenue de la session budgétaire. Ce délai peut être ramené à trois jours en cas d'urgence.

(3) Faute pour l'exécutif de convoquer la session dans les délais susvisés, l'autorité de tutelle compétente prescrit la convocation sans délai.

**ARTICLE 42.-** (1) Lorsque l'organe délibérant vote le budget, le chef de l'exécutif saisit l'autorité de tutelle compétente pour arbitrage. En cas d'arbitrage infructueux, l'organe délibérant peut sur proposition motivée de l'autorité de tutelle, être suspendu pour une période n'excédant pas deux (2) mois.

(2) Au terme de la suspension, un nouveau délai de quinze (15) jours est

accordé à l'organe délibérant pour le vote du budget.

(3) En cas de persistance du refus, l'organe délibérant peut être dissous.

(4) Pendant la suspension ou la durée de la dissolution, suivant le cas, l'autorité de tutelle compétente reconduit le budget par douzièmes provisoires. Le budget ainsi reconduit est exécuté par une délégation spéciale, jusqu'à la mise en place d'un nouvel organe délibérant.

**ARTICLE 43.-** Sont obligatoirement annexées au projet de budget, les pièces suivantes :

- l'état du personnel ;
- l'état des véhicules et engins ;
- l'état des immeubles en propriété ou en location ;
- le projet de délibération portant vote du budget ;
- les délibérations à caractère financier ;
- les résultats du dernier compte administratif approuvé ;
- la situation des recettes et des dépenses de l'exercice en cours à la date de tenue de la séance ;
- la liste des projets à réaliser au cours de l'exercice : celle-ci est adoptée par délibération de l'organe délibérant qui détermine l'ordre de priorité des travaux suivant leur caractère d'urgence et de nécessité ;
- toutes autres pièces utiles.

**ARTICLE 44.-** L'organe délibérant peut amender le projet de budget présenté par l'exécutif dans le respect des lois et règlement en vigueur.

**ARTICLE 45.-** Le chef de l'exécutif dispose d'un délai de sept (07) jours pour transmettre à l'autorité de tutelle compétente le budget voté, ses pièces annexes, ainsi que le procès-verbal de séance.

### **SECTION III**

#### **DE L'APPROBATION DU BUDGET**

**ARTICLE 46.-** Le budget de la collectivité territoriale est approuvé par arrêté de l'autorité de tutelle compétente dans le délai de quinze (15) jours suivant la date formellement justifiée de son dépôt. Cette approbation lui confère le caractère exécutoire.

**ARTICLE 47.-** (1) L'autorité de tutelle compétente qui approuve le budget de la collectivité territoriale peut, après une mise en demeure restée sans effet, le modifier d'office lorsque :

- ledit budget n'est pas vote en équilibre ;
- les crédits inscrits pour couvrir les dépenses obligatoirement sont insuffisants ;
- les ratios prévus à l'article 39 ci-dessus ne sont pas respectés.

(2) L'autorité de tutelle qui modifie d'office le budget ne peut ni augmenter les dépenses, ni en inscrire de nouvelles que pour autant qu'elles sont obligatoires.

**ARTICLE 48.-** (1) Lorsque le budget n'a pas été voté avant le début de l'exercice, l'autorité de tutelle compétente met immédiatement en demeure par tout moyen laissant trace écrite, la collectivité territoriale concernée d'y remédier sous quinze (15) jours.

(2) Jusqu'au vote et à l'approbation du budget, l'autorité de tutelle reconduit le budget de l'exercice par douzièmes provisoires.

**ARTICLE 49.-** Le budget approuvé sa déposé au siège de la collectivité territoriale où il peut être consulté par tout habitant ou contribuable de ladite collectivité territoriale.

**ARTICLE 50.-** Les autorisations spéciales de recettes et de dépenses sont votées et approuvées dans les mêmes formes que le budget.

#### **SECTION IV**

#### **DES BUDGETS ANNEXES ET DES BUDGETS DES SYNDICATS DE COMMUNES**

##### **Sous-section 1**

##### **Des budgets annexes des services publics régionaux ou communaux**

**ARTICLE 51.-** (1) Des budgets annexes sont établis pour les services publics régionaux ou communaux dotés de l'autonomie financière, mais sans personnalité morale.

(2) Les budgets annexes retracent les opérations résultant de leurs activités de production de biens ou de prestation de services donnant lieu à paiement d'un prix.

(3) Les budgets annexes sont votés dans les mêmes conditions que le budget principal et approuvés par l'autorité de tutelle compétente.

(4) Les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que le budget principal.

##### **Sous-section 2**

##### **Du budget des syndicats de communes**

**ARTICLE 52.-** (1) Les communes d'un même département ou d'une même région peuvent se regrouper en syndicats dans les conditions prévues par la loi.

(2) Le syndicat de communes est un établissement public intercommunal doté de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière.

**ARTICLE 53.-** Le budget des syndicats de communes est préparé, voté et approuvé conformément à la convention de création, et dans les mêmes formes que le budget de la commune.

#### **TITRE IV**

#### **DE L'EXECUTION DU BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

##### **CHAPITRE I**

##### **DES GENERALITES**

**ARTICLE 54.-** Le président du conseil régional, le délégué du gouvernement, le maire ou le président du syndicat de communes est l'ordonnateur du budget de la région, de la communauté urbaine, de la commune pu du syndicat de communes, respectivement.

**ARTICLE 55.-** Les opérations d'exécution du budget incombent aux ordonnateurs et aux comptables dans les conditions définies par un texte particulier ponant règlement de la comptabilité des collectivités territoriales.

**ARTICLE 56.-** (1) Les collectivités territoriales sont dotées de postes comptables autonomes créés par arrêté du ministre chargé des finances.

(2) L'organisation et le fonctionnement des postes comptables des collectivités territoriales sont fixés par un texte particulier.

**ARTICLE 57.-** (1) Le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses locales sont effectués par les comptables des collectivités territoriales dénommés « receveurs municipaux » ou « receveurs régionaux ».

(2) A défaut, les fonctions de receveur sont de droit exercées par le comptable du Trésor le plus proche du siège de la collectivité territoriale.

**ARTICLE 58.-** (1) Les receveurs municipaux et les receveurs régionaux sont nommés parmi les personnels des collectivités territoriales ou, le cas échéant, parmi les personnels des services civils et financiers de l'Etat, par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des finances.

(2) Le statut et les attributions des comptables des collectivités territoriales sont fixés par un texte réglementaire.

**ARTICLE 59.-** Il est interdit aux conseillers régionaux, aux membres des exécutifs régionaux, aux conseillers municipaux, aux exécutifs municipaux, aux receveurs régionaux et municipaux ainsi qu'à leurs conjoints et autres ayants droits, de fournir des biens ou prestations à la collectivité territoriale dans laquelle ils exercent ou à laquelle ils appartiennent.

**ARTICLE 60.-** (1) Les fonctions d'ordonnateur et de comptable de la collectivité territoriale sont et demeurent séparées tant en ce qui concerne l'exécution des recettes que des dépenses.

(2) Toutefois, l'ordonnateur et le comptable exercent leurs attributions respectives en étroite collaboration.

## **CHAPITRE II**

### **DES OPERATIONS DE RECETTES**

**ARTICLE 61.-** La procédure d'exécution des recettes comprend la phase d'émission d'un titre exécutoire qui relève de l'ordonnateur et de la phase de recouvrement qui relève du comptable. Pour les recettes encaissées directement par le comptable, les titres sont émis en régularisation.

**ARTICLE 62.-** A l'initiative du comptable, l'ordonnateur peut, sur délibération approuvée par l'autorité de tutelle, procéder à l'admission en non valeur des créances jugées irrécouvrables, dans le respect de la réglementation en vigueur.

**ARTICLE 63.-** Les réclamations, annulations et poursuites relatives aux créances des collectivités territoriales obéissent aux mêmes règles et procédures que celles de l'Etat.

## **CHAPITRE III**

### **DES OPERATIONS DE DEPENSES**

**ARTICLE 64.-** L'ordonnateur du budget d'une collectivité territoriale ne peut exécuter une dépense qu'après s'être assuré que :

- elle correspond à l'imputation budgétaire correcte ;
- son montant entre dans la limite des crédits votés ;
- elle peut être couverte par les fonds disponibles ;
- les pièces justificatives sont complètes ;
- le service ou la fourniture a été fait(e) ;
- les formalités requises par les lois et règlements en vigueur ont été

préalablement respectées.

**ARTICLE 65.-** La procédure d'exécution des dépenses comprend deux (2) phases :

- la phase administrative qui relève de l'ordonnateur comporte l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement ;
- la phase comptable qui relève du comptable de la collectivité territoriale est le paiement de la dépense.

**ARTICLE 66.-** L'exécution des dépenses des collectivités territoriales obéit aux dispositions du code des marchés publics.

**ARTICLE 67.-** (1) Par dérogation aux dispositions de l'article 66 ci-dessus, l'ordonnateur peut, par délibération approuvée par l'autorité de tutelle compétente, créer une caisse d'avance pour le paiement des dépenses courantes de fonctionnement. La délibération portant création de la caisse d'avance fixe le plafond de l'encaisse en fonction du niveau de ressources financières et de la nature des dépenses à régler.

(2) Un arrêté du ministre chargé des finances fixe les modalités d'ouverture et de gestion des caisses d'avance.

(3) Le régisseur d'avance est désigné par l'ordonnateur.

**ARTICLE 68.-** (1) Certaines dépenses peuvent, à titre exceptionnel, être engagées suivant une procédure simplifiée, notamment par décision de l'ordonnateur. Il en est ainsi des dépenses qui n'obéissent ni au régime de la caisse d'avance, ni à la procédure ordinaire d'engagement des dépenses.

(2) Un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales précise les conditions et les modalités d'usage de la procédure simplifiée d'engagement des dépenses.

**ARTICLE 69.-** Le comptable de la collectivité territoriale contrôle la régularité de la dépense. Il ne peut en aucun cas en juger de l'opportunité.

**ARTICLE 70.-** Le règlement des dépenses locales se fait par bon de caisse, virement ou par chèque ou par opération d'ordre, suivant les modalités fixées par la réglementation en vigueur.

**ARTICLE 71.-** Le chef de l'exécutif ne peut contraindre le receveur de la collectivité territoriale à viser ou à payer des dépenses en violation des prescriptions prévues par la loi. Toute contestation y relative est préalablement soumise à l'autorité de tutelle compétente.

**ARTICLE 72.-** (1) Les opérations d'engagement sur le budget de la collectivité territoriale au titre de l'année budgétaire sont arrêtées au 30 novembre.

(2) Les opérations d'ordonnancement au titre d'une année budgétaire sont arrêtées au 31 décembre.

**ARTICLE 72.-** (1) Les crédits de fonctionnement non engagés en fin d'exercice sont réputés annulés. Quant aux crédits d'investissement, ils sont reportés au budget suivant.

(2) Les dépenses liquidées non ordonnancées en fin d'exercice sont transmises par l'ordonnateur au comptable pour prise en charge.

(3) Les crédits de paiement ouverts sur un programme disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou à défaut sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Le montant des crédits ainsi reportés s'inscrit dans le cadre d'une provision constituée à cet effet dans le budget.

**CHAPITRE IV**  
**DES OPERATIONS DE TRESORERIE**

**ARTICLE 74.**- (1) : Sont définies comme opérations de trésorerie :

- tous tes mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts et de comptes courants ;
- les opérations concernant les comptes de créances et de dettes.

(2) Les opérations de trésorerie sont exécutées par les comptables des collectivités territoriales, sous l'autorité de l'ordonnateur.

(3) Les opérations de trésorerie sont décrites par nature par les comptables des collectivités; territoriales pour leur totalité et sans contraction entre elles.

(4) Les charges et tes produits résultant de l'exécution des opérations de trésorerie sont imputés aux comptes budgétaires.

**ARTICLE 75.**- Les pièces justificatives des opérations de trésorerie sont présentées au juge des comptes. Elles sont conservées dans le poste comptable et ne peuvent être détruites avant le délai fixé par la loi.

**ARTICLE 76.**- (1) Les fonds des collectivités territoriales sont déposés à la recette régionale, à la recette municipale ou dans la caisse de dépôt et consignation.

(2) Les fonds centralisés ou faisant l'objet d'une péréquation ainsi que les fonds d'emprunt dont la gestion est confiée aux organismes visés à l'article 5 alinéa 2 ci-dessus, peuvent être déposés dans un compte ouvert à la banque centrale ou à la caisse de dépôt et consignation.

**ARTICLE 77.**- (1) : Le receveur municipal ou régional assure la garde et la gestion des fonds et valeurs de la collectivité territoriale concernée.

(2) Toute personne qui sans autorisation légale, s'immisce dans le maniement des deniers publics, est assimilée à un comptable de fait.

(3) Les fonds des collectivités territoriales sont des deniers publics.

**ARTICLE 78.**- (1) A la fin de chaque journée, le receveur est tenu d'adresser à l'ordonnateur l'état de sa trésorerie.

(2) Dans la collectivité territoriale où un comptable du trésor exerce de droit les fonctions du receveur, les liquidités de la collectivité territoriale doivent servir exclusivement à la couverture de ses dépenses.

**ARTICLE 79.**- Sur leur demande, l'Etat peut accorder aux collectivités territoriales une avance de trésorerie sur les recettes escomptées, après avis motivé du ministre chargé des collectivités territoriales.

**ARTICLE 80.**- Les créances non réclamées sont réputées prescrites dans un délai de quatre (4) ans à partir de l'exercice auquel elles sont rattachées et définitivement éteintes au profit de la collectivité territoriale.

**CHAPITRE V**  
**DES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX**

**SECTION I**  
**DE LA GESTION DIRECTE**

**ARTICLE 81.**- La gestion directe consiste pour une collectivité territoriale à gérer directement le service dans le cadre fixé par la réglementation.



**SECTION II**  
**DE LA GESTION DELEGUEE**

**ARTICLE 82.**- (1) La gestion déléguée consiste pour une collectivité territoriale à confier la gestion d'un service public à une autre personne morale.

(2) Les différents modes de gestion déléguée sont :

- la concession ;
- l'affermage ;
- la régie intéressée ;
- la gérance ;
- les sociétés d'économie mixte.

**ARTICLE 83.**- Les services publics régionaux ou communaux qui relèvent des prérogatives de puissance publique ne peuvent faire l'objet d'une gestion déléguée.

**ARTICLE 84.**- La définition et les modalités de gestion des différents modes de gestion des services publics régionaux ou communaux sont fixées par voie réglementaire.

**TITRE V**

**DE LA COMPTABILITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**CHAPITRE I**

**DES PRINCIPES DE LA COMPTABILITE  
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**ARTICLE 85.**- Les comptes des collectivités territoriales doivent être réguliers et sincères. Ils doivent donner une image fidèle de leur situation financière et patrimoniale.

**ARTICLE 86.**- Les collectivités territoriales tiennent trois (3) types de comptabilité :

- une comptabilité budgétaire des recettes et dépenses ;
- une comptabilité générale ;
- une comptabilité analytique.

**ARTICLE 87.**- La comptabilité budgétaire retrace les opérations d'exécution du budget en recettes et en dépenses. Elle est tenue par l'ordonnateur et par le comptable.

**ARTICLE 88.**- (1) La comptabilité générale retrace les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie, les opérations faites avec les tiers, les mouvements du patrimoine et des valeurs d'exploitation.

(2) La comptabilité générale des collectivités territoriales est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, nonobstant la date de paiement ou d'encaissement.

(3) La comptabilité générale est tenue selon le système de la partie double. Les principes comptables sont déterminés par le plan comptable sectoriel des collectivités territoriales, établi par voie réglementaire.

**ARTICLE 89.**- La comptabilité analytique, instituée auprès des ordonnateurs, permet d'analyser les coûts détaillés des services rendus ou des différents programmes et projets engagés dans le cadre du budget de la collectivité territoriale.

## CHAPITRE II DE LA COMPTABILITE DE L'ORDONNATEUR

**ARTICLE 90.-** Les ordonnateurs sont tenus de rendre compte de l'exécution des programmes et projets. Ils prescrivent l'exécution du budget. A ce titre, ils :

- constatent les droits et liquident les recettes ;
- engagent et liquident tes dépenses.

**ARTICLE 91.-** Les ordonnateurs sont astreints à la production d'un compte administratif retraçant les actes de leur gestion et d'un rapport de performance sur les programmes et projets.

**ARTICLE 92.-** (1) Le compte administratif est adopté par l'organe délibérant au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'exercice budgétaire auquel il se rattache. Il est approuvé au plus tard le 30 avril.

(2) Le compte administratif et le budget ne peuvent être votés au cours de la même session.

(3) La forme du compte administratif visé à l'alinéa (1) ci-dessus est déterminée par voie réglementaire.

**ARTICLE 93.-** (1) Au cours de la session consacrée à l'adoption du compte administratif, l'organe délibérant élit un président de séance. Les membres de l'exécutif assistent au débat, mais se retire au moment du vote.

(2) Est nulle et de nul effet, toute délibération portant adoption du compte administratif, pris en violation des dispositions prévues à l'alinéa 1 ci-dessus.

**ARTICLE 94.-** L'organe délibérant ne peut modifier le; chiffres du compte administratif. En cas d'irrégularité de gestion constatée, le compte administratif est rejeté. Un rapport circonstancié est adresse par le président de séance à l'autorité de tutelle, pour saisine des services compétents de l'Etat dans un délai de soixante douze (72) heures.

**ARTICLE 95.-** (1) Le compte administratif adopté par l'organe délibérant est accompagné des pièces annexes suivantes ;

- le procès-verbal de séance ;
- la délibération portant vote du compte administratif ;
- l'état des restes à recouvrer ;
- l'état des restes à payer ;
- l'état des dépenses engagées non liquidées ;
- le rapport d'exécution des projets ;
- l'état du matériel et immeubles acquis au cours de l'exécution du budget correspondant ;
- le compte de gestion patrimoniale de l'ordonnateur-matière.

(2) Il est approuvé par l'autorité de tutelle compétente et déposé au siège de la collectivité territoriale.

(3) Tout habitant ou contribuable de la collectivité territoriale concernée peut à ses frais, demander communication ou obtenir copie totales ou partielles du compte administratif et de ses pièces annexes.

(4) En cas de silence dans un délai de dix (10) jours, tout requérant peut saisir l'autorité de tutelle qui doit lui donner suite dans un délai de soixante douze (72) heures.

**ARTICLE 96.-** Les ordonnateurs des collectivités territoriales sont soumis au même régime de responsabilité que les ordonnateurs du budget de l'Etat.

### **CHAPITRE III** **DE LA COMPTABILITE DU COMPTABLE**

**ARTICLE 97.-** (1) Les comptables des collectivités territoriales sont des agents publics régulièrement préposés aux comptes et/ou chargés de la garde et du maniement des fonds et valeurs.

(2) Ils rendent compte annuellement des opérations rattachées à leur gestion conformément aux lois et les règlements en vigueur.

(3) La forme des comptes visés à l'alinéa (1) ci-dessus et les justificatifs y relatifs sont déterminés par voie réglementaire.

**ARTICLE 98.-** (1) Les comptables des collectivités territoriales sont des comptables principaux, astreints à la reddition d'un compte de gestion.

(2) Le compte de gestion est soumis à l'organe délibérant en même temps que le compte administratif. Les deux (2) comptes doivent être concordants.

**ARTICLE 99.-** (1) Les comptables des collectivités territoriales sont personnellement et pécuniairement responsables :

- des deniers et valeurs dont ils ont la charge ;
- du recouvrement des titres de perception pris en charge;
  - des paiements effectifs ;
  - de l'exactitude de leurs écritures.

(2) Les comptes des comptables des collectivités territoriales décentralisées sont jugés par la juridiction des comptes.

**ARTICLE 100.-** En cas de mutation en cours d'année, le compte est produit par le receveur sortant sur sa période de gestion,

### **CHAPITRE IV** **DE LA COMPTABILITE-MATIERES**

**ARTICLE 101.-** (1) Le chef de l'exécutif est l'ordonnateur-matières de la collectivité territoriale.

(2) Il désigne un comptable-matières parmi les agents publics ayant les compétences requises.

**ARTICLE 102.-** (1) Le comptable-matières est responsable de la régularité des écritures de prise en charge.

(2) Il assure la garde et la conservation du mobilier et du matériel de la collectivité territoriale.

(3) Il tient pour le compte de l'ordonnateur une comptabilité-matières, dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur.

**ARTICLE 103.-** Les règles régissant la comptabilité-matières de l'Etat sont applicables à la comptabilité-matières des collectivités territoriales.

**TITRE VI**  
**DU CONTROLE DU BUDGET ET DE LA GESTION**  
**DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**CHAPITRE I**  
**DU CONTROLE PAR L'ORGANE DELIBERANT**

**ARTICLE 104.**- Lors de l'examen du budget ou du compte administratif, l'organe délibérant exerce un contrôle sur l'exécution du budget ainsi que des programmes et projets y afférents.

**ARTICLE 105.**- (1) L'organe délibérant peut constituer des commissions ad hoc sur des sujets intéressant la gestion financière de la collectivité territoriale. Les rapports de ces commissions sont soumis à l'appréciation de l'organe délibérant.

(2) L'organe délibérant peut saisir l'autorité de tutelle ou tout autre service compétent des faits répréhensibles constatés.

**CHAPITRE II**  
**DU CONTROLE ADMINISTRATIF**

**ARTICLE 106.**- Un contrôle de régularité et de performance de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, un aval ou une caution de la collectivité territoriale, peut être menée par les services spécialisés de l'Etat, conformément aux lois et règlements en vigueur.

**CHAPITRE III**  
**DU CONTROLE JURIDICTIONNEL**

**ARTICLE 107.**- Le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités territoriales décentralisées est exercé par la juridiction des comptes.

**CHAPITRE IV**  
**DES AUDITS INDEPENDANTS**

**ARTICLE 108.**- Des audits indépendants peuvent être effectués à la demande de l'autorité de tutelle, de l'organe délibérant ou de l'exécutif.

**TITRE VII**  
**DISPOSITIONS DIVERSES, TRANSITOIRES ET FINALES**

**ARTICLE 109.**- (1) Il est créé un Comité National des finances locales chargé notamment de la mobilisation optimale des recettes des collectivités territoriales ainsi que de la bonne gestion des finances locales.

(2) L'organisation et le fonctionnement du Comité National des Finances Locales sont fixés par un texte réglementaire.

**ARTICLE 110.**- Les dispositions de l'article 39 ci-dessus sont d'application progressive pour une période n'excédant par cinq (5) ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

**ARTICLE 111.**- Des textes réglementaires préciseront, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.

**ARTICLE 112.**- Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi.

**ARTICLE 111.**- La présente loi sera enregistrée, publiée suivant la procédure d'urgence, puis insérée au Journal Officiel en français et en anglais./-

Yaoundé, le 10 Juillet 2009

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

**EXTRAIT**  
**-PROJET DE LOI**  
**PORTANT FISCALITE LOCALE**

**LIVRE PRELIMINAIRE**

**TITRE UNIQUE.- DISPOSITIONS GENERALES**

**CHAPITRE UNIQUE**

**ARTICLE 1<sup>er</sup>.**- (1) La présente loi portant fiscalité locale détermine les impôts, les taxes et les redevances prélevés au profit des collectivités territoriales décentralisées, ci-après désignées « collectivités territoriales ».

(2) La fiscalité locale s'entend de tous prélèvements avec ou sans contrepartie directe, opérés par ou au profit des collectivités territoriales. L'ensemble de ces prélèvements est encore désigné sous le vocable « impôts locaux ».

(3) La fiscalité locale s'applique aux communes, aux régions et à tout autre type de collectivité territoriale créée par la loi.

(4) Sauf dispositions spécifiques de la présente loi, les procédures fiscales applicables aux droits et taxes de l'Etat sont reprises « mutatis mutandis » pour l'assiette, l'émission, le recouvrement, les poursuites, le contrôle et le contentieux des impôts, taxes et redevances dus aux communes et aux régions

**ARTICLE 2 .-** Les impôts locaux comprennent :

- les impôts directs locaux ;
- les centimes additionnels sur les impôts et taxes de l'Etat ;
- les taxes locales ;
- tout autre type de prélèvement prévu par la loi.

**ARTICLE 3 .-** (1) Une collectivité territoriale ne peut percevoir un impôt, une taxe ou une redevance que s'il (elle) est créé(e) par la loi, voté(e) par l'organe délibérant et approuvé(e) par l'autorité de tutelle compétente.

(2) Les taux de prélèvement des impôts et taxes des collectivités territoriales sont arrêtés par délibération de l'organe délibérant, dans le respect des fourchettes fixées par la loi.

**ARTICLE 4 .-** Les collectivités territoriales assurent l'administration des impôts et taxes qui leur sont dévolus, sous réserve de ceux administrés par la chaîne fiscale de l'Etat.

**ARTICLE 5 .-** (1) En vue du développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales et en application du principe de solidarité, le produit de certains impôts et taxes locaux peut faire l'objet d'une péréquation suivant les critères et les modalités définis par la loi et les règlements.

**ARTICLE 6 .-** (1) L'Etat s'assure que le rendement annuel des impôts locaux correspond à un taux proportionnel établi en rapport avec son niveau de ressources fiscales annuelles.

(2) A cet effet, les services financiers de l'Etat impliqués dans la chaîne fiscale des collectivités territoriales sont tenus d'assurer avec la même efficacité que pour les impôts d'Etat, le recouvrement des impôts locaux dont ils ont la charge.

(3) Les impôts locaux sont émis et recouvrés dans les mêmes conditions que ceux de l'Etat.

(4) En matière de recouvrement, les collectivités territoriales bénéficient du privilège du trésor.

## LIVRE PREMIER

### LES IMPOTS ET TAXES DES COMMUNES

#### TITRE I : LES IMPOTS DIRECTS LOCAUX

**ARTICLE 7.-** Les produits des impôts directs locaux proviennent de :

- la contribution des patentes ;
- la contribution des licences ;
- l'impôt libératoire ;
- la taxe foncière sur les propriétés immobilières ;
- la taxe sur le bétail ;
- la taxe sur les armes à feu ;
- la taxe sur les jeux de hasard et de divertissement ;
- les droits de mutation de propriété à titre onéreux d'immeubles;
- les droits de mutation de jouissance d'immeubles.
- la TVA sur les opérations immobilières ;
- la redevance forestière.

-----/-----

#### SECTION III : TARIF

**ARTICLE 13.-** (1) La contribution due résulte de l'application d'un taux dégressif sur le chiffre d'affaires réalisé par le contribuable au cours de la pénultième année.

(2) Ce taux est arrêté par les collectivités territoriales bénéficiaires du produit de la patente, à l'intérieur d'une fourchette légalement fixée par tranche de chiffre d'affaires.

(3) Les entreprises nouvelles sont tenues de présenter un chiffre d'affaires prévisionnel à régulariser en fin de période.

(4) Au-delà d'un chiffre d'affaires de 2.500.000.000 de francs, un abattement de 5% est appliqué à chaque tranche entière de 500 millions de francs, sans que la réduction totale ne puisse dépasser 30% du chiffre d'affaires au-dessus de 2.500 000 000 de francs.

(5) Toutefois, en ce qui concerne le transport interurbain de personnes et le transport de marchandises, la patente est calculée ainsi qu'il suit :

a) Pour les transporteurs de personnes et par véhicule :

- une taxe déterminée égale à 27 500 francs et ;
- une taxe variable égale à 1250 francs par place à partir de la 11ème place.

b) Pour les transporteurs de marchandises et par véhicule :

- une taxe déterminée égale à 37 500 francs et

- une taxe variable égale à 2 500 francs par tonne de charge utile au-dessus de trois tonnes.

**ARTICLE 14.-** (1) Il est dû une patente par établissement. Sont considérés comme constituant des établissements distincts : les véhicules de transport, les immeubles ou parties d'immeubles nettement séparés. Est également patentable pour un établissement distinct, celui qui fait vendre des marchandises ou des produits, ou fait travailler des artisans pour son compte sur le trottoir, sous l'auvent ou sous la véranda non fermée de son établissement commercial.

(2) Est considéré comme faisant vendre ou travailler pour son compte, quiconque donne asile comme il est dit ci-dessus, à un vendeur ou à un artisan ne justifiant pas être personnellement patenté.

(3) Tout chantier ou groupe de chantiers ouverts dans une commune et placés sous la surveillance technique d'un agent, est considéré comme établissement imposable.

(4) Les opérations effectuées par un patenté pour le compte d'un tiers, soit en consignation, soit sous contrôle de son commettant, que celui-ci exige des rapports, comptes rendus, comptabilités spéciales, ou fassent surveiller périodiquement lesdites opérations, donnent toujours lieu à imposition distincte établie au nom des commettants.

(5) Le mari et la femme, même séparés de biens, ne sont redevables que d'une seule patente lorsqu'ils exercent une même activité dans un même établissement.

(6) L'industriel vendant exclusivement en gros dans un local séparé, les seuls produits de sa fabrication, est exempt de la patente pour les ventes effectuées dans ce local.

(7) Dans le cas de pluralité de magasins, l'exemption est limitée à celui qui est le plus proche de l'usine.

(8) En ce qui concerne les professionnels de transport routier qui sont soumis au régime du bénéficiaire réel, il est dû une patente par exploitant calculée en fonction du chiffre d'affaires.

## **SECTION VIII : EMISSION ET PAIEMENT DE LA PATENTE**

**ARTICLE 25.-** La contribution des patentes est établie au nom de la personne qui exerce l'activité imposable. Elle est payée par anticipation, à l'aide de bulletins d'émission distincts avec l'entête de la commune et des organismes bénéficiaires et délivrés par le centre des impôts.

**ARTICLE 26.-** (1) Les contribuables assujettis à la contribution des patentes sont tenus de déclarer ou d'acquitter en une seule fois les droits auxquels ils sont soumis :

- dans les deux (2) mois qui suivent le début de l'activité, pour les entreprises nouvelles
- dans les deux (2) mois qui suivent le début de l'année fiscale, en cas de renouvellement de la patente ;
- dans les deux (2) mois qui suivent la fin de l'exonération temporaire;

(2) Toutefois par dérogation aux dispositions ci-dessus, les transporteurs interurbains de personnes et les transporteurs de marchandises déclarent et acquittent

leur contribution des patentes dans les quinze (15) jours ouvrables qui suivent la fin de chaque trimestre.

**ARTICLE 27.-** (1) La contribution des patentes est acquittée à la caisse de la recette municipale et des organismes bénéficiaires contre quittances distinctes.

(2) A la suite du paiement, le Chef de centre des impôts délivre au redevable un titre de patente comportant sa photographie pour les personnes physiques, avec en annexes les quittances de versement du droit de patente.

**ARTICLE 28.-** (1) Pour les entreprises éligibles à la structure en charge des grandes entreprises à la Direction Générale des Impôts, le paiement de la patente se fait sur ordre de virement à l'ordre du comptable de la commune et des organismes bénéficiaires.

(2) En contrepartie, les comptables bénéficiaires sont tenus, au vu des titres de recettes émis par l'ordonnateur, de délivrer aux entreprises une quittance de paiement.

(3) Les communes et les organismes bénéficiaires adressent en même temps à la structure susvisée un état des virements effectifs des droits de patente acquittés avec référence des ordres de virement reçus et des quittances délivrées.

(4) Au vu des justificatifs de paiement susvisés, le Chef de la structure susvisée délivre les titres de patentes dans les mêmes formes que ci-dessus.

**ARTICLE 29.-** Il est tenu dans chaque centre des impôts et par collectivité territoriale ou organisme bénéficiaire, conformément aux dispositions du Livre de Procédures Fiscales. :

- un livre- journal des émissions et des recouvrements
- un état de rapprochement journalier des impôts et taxes levés au profit des différents bénéficiaires ;
- un registre de contrôle permettant l'identification et la relance des redevables qui ne se seraient pas acquittés de leurs droits.

## **SECTION IX : PENALITES**

**ARTICLE 30.-** Tout contribuable qui n'a pas acquitté sa patente dans le délai ou qui n'a pas fourni dans le même délai, les renseignements nécessaires à l'établissement de sa patente est passible d'une pénalité de 10% par mois de retard avec un maximum de 30%.

**ARTICLE 31.-** (1) Tout contribuable qui exerce une activité soumise à la patente sans en avoir acquitté les droits est taxé d'office pour l'année entière et sa cotisation est assortie d'une majoration de 100%.

(2) L'exercice illégal d'une activité ou l'exercice d'une activité prohibée fait l'objet d'un procès-verbal dressé par tout agent assermenté ayant au moins le grade de contrôleur, des impôts ou de la force publique et adressé à l'autorité compétente.

(3) La patente due sur une activité illégale ou prohibée est assortie d'une majoration de 200%, et il n'est pas délivré de titre de patente.

**ARTICLE 32.-** (1) Le défaut d'affichage de la patente est sanctionné par une amende fiscale de 10.000 francs par infraction. Cette amende fait l'objet d'un bulletin de versement payable immédiatement.



(2) Le non règlement des sommes dues au titre de la patente dans les délais prévus ci-dessus entraîne la fermeture d'office et immédiate de l'établissement ou des établissements, sans préjudice des sanctions prévues par ailleurs.

**ARTICLE 33.-** Le défaut de présentation de la patente de transport à l'autorité chargée du contrôle entraîne la mise en fourrière du véhicule.

## ANNEXES DU CHAPITRE I

### ANNEXE I : BAREME DEGRESSIF DE LA CONTRIBUTION DE PATENTES

#### CLASSES DE DROITS DE PATENTES PAR CHIFFRES D'AFFAIRES ET PAR REGIME FISCAL

TRANCHES DE CHIFFRE D'AFFAIRES	CLASSES	FOURCHETTES DES TAUX
<b>Régime du réel</b>		
C.A. annuel supérieur ou égal à 2,5 milliards de francs	1 <sup>ère</sup>	0,097500% à 0,087500%
C.A. annuel au moins égal à 1 milliard et inférieur à 2,5 milliards de francs	2 <sup>ème</sup>	0,107500% à 0,097500%
C.A. annuel au moins égal à 500 millions et inférieur à 1 milliard de francs	3 <sup>ème</sup>	0,117500% à 0,107500%
C.A. annuel au moins égal à 300 millions et inférieur à 500 millions de francs	4 <sup>ème</sup>	0,127500% à 0,117500%
C.A. annuel au moins égal à 100 millions et inférieur à 300 millions de francs	5 <sup>ème</sup>	0,075000% à 0,127500%
<b>Régime simplifié d'imposition</b>		
C.A. annuel au moins égal à 50 millions et inférieur à 100 millions de francs	6 <sup>ème</sup>	0,080000% à 0,075000%
<b>Régime de base</b>		
C.A. annuel au moins égal à 15 millions et inférieur à 50 millions de francs	7 <sup>ème</sup>	0,213330% à 0,080000%
C.A. annuel au moins égal à 10 millions et inférieur à 15 millions de francs	8 <sup>ème</sup>	0,240000% à 0,213330%
C.A. annuel au moins égal à 5 millions et inférieur à 10 millions de francs	9 <sup>ème</sup>	0,400000% à 0,240000%

### ANNEXE II : TABLEAU DES ACTIVITES SOUMISES A LA CONTRIBUTION DES PATENTES

(classer par ordre alphabétique et numéroté)

Exploitant de jeux de hasard et de divertissement ;

Acheteur ou collecteur non producteur d'or ou de pierres précieuses ;

Compagnie de navigation aérienne ;

Compagnie de navigation maritime ou fluviale ;

Compagnie d'assurance ou de réassurance ;

Banque ou établissement financier ;  
Agence de compagnie de navigation aérienne ;  
Agence de compagnie de navigation maritime ou fluviale ;  
Agence de compagnie d'assurance ou de réassurance ;  
Agence de banque ou d'établissement financier ;  
Exploitant d'un système de télécommunication ;  
Transitaire ou acconier ;  
Importateur ou exportateur ;  
Entrepreneur de bâtiment ou de travaux publics ;  
Loueur d'ordinateur ou de machine à cartes perforées ;  
Architecte, bureau d'études ou d'ingénieur-conseil ;  
Agence d'une entreprise de télécommunication ;  
Atelier mécanique d'affûtage, de réparation, de rectification, de montage ou de maintenance industrielle ;  
Industrie de fabrication ou de transformation ;  
Industrie de conditionnement des produits ;  
Usine de raffinage de sel ou de sucre ;  
Exploitant d'entrepôt frigorifique ;  
Entrepreneur de pompes funèbres ;  
Entrepreneur de sauvetage ou de remorquage fluvial ou maritime ;  
Entrepreneur de transports fluviaux ;  
Entrepreneur de transports terrestres ;  
Entrepreneur de travaux aériens ;  
Exploitant de wagon-lit ou wagon-restaurant ;  
Exploitant forestier ;  
Exploitant d'une usine pour la production d'eau potable ;  
Exploitant d'une usine de transformation ou de production de l'énergie ;  
Agence de distribution ou de commercialisation d'eau ;  
Agence de distribution ou de commercialisation d'énergie ;  
Loueur d'aéronefs ;  
Loueur de fonds de commerce, d'installation de local aménagé, de station service ;  
Loueur de véhicules ou d'engins ;  
Exploitant d'une scierie ;  
Commerçant ;  
Hôtel classé ;  
Hôtel non classé ;  
Entrepreneur de promotion de la publicité par la presse, la radio, la télévision ou l'affichage ;  
Exploitant de salle de cinéma ;  
Pharmacien ;  
Concessionnaire de films cinématographiques ;  
Exploitant de magasins généraux de dépôts, entrepôts ou stocks ;  
Exploitant de casino ou d'établissement assimilé ;  
Agence de voyage ;  
Agence de publicité ;  
Agence de surveillance ;  
Agence immobilière ;  
Agence d'affaires ;  
Avocat défenseur  
Commissionnaire en douane ;  
Commissaire aux comptes ;  
Commissaire aux avaries ;  
Commissaire -priseur ;  
Commissaire en marchandises ;

Conseil fiscal ;  
Courtier ;  
Expert technique ;  
Expert comptable ou comptable agréé ;  
Expert près des tribunaux ;  
Géomètre ;  
Huissier de justice ;  
Notaire ;  
Intermédiaire agréé pour l'achat des produits du cru ;  
Prospecteur avec local ;  
Laboratoire de biologie ou d'analyses médicales ;  
Laboratoire d'analyse, d'essais d'études ;  
Concessionnaire d'entrepôt ;  
Exploitant d'un atelier de bureautique ;  
Médecin ou exploitant d'un cabinet médical ou d'une clinique ;  
Chirurgien, médecin ou dentiste ;  
Débitant de boissons alcooliques donnant lieu à licence ;  
Débitant de boissons non alcoolique donnant lieu à licence ;  
Exploitant de boîte de nuit ;  
Bar -dancing ;  
Restaurant classé ;  
Brasseur ;  
Exploitant d'un établissement pour le traitement, la mise en bouteille ou en boîte de boissons ;  
Fabricant de sirop, limonades ou d'eaux gazeuses présentant un caractère industriel ;  
Entrepreneur de nettoyage, de désinsectisation, de dératisation ou de vidange de fosses septiques etc.. ;  
Loueur de salles ou de locaux aménagés pour les réunions, cérémonies, fêtes, spectacles, etc... ;  
Loueur de cassettes -vidéo ;  
Loueur de main d'œuvre ;  
Administrateur de biens ;  
Agent de recouvrement ;  
Approvisionnement de navire ou shipchandler ;  
Kinésithérapeute  
Représentant de commerce ;  
Syndic de faillite ;  
Boucher disposant de moyens frigorifiques et charcutier ;  
Boulangier utilisant des procédés mécaniques ;  
Pâtissier ou confiseur ;  
Réparateur d'appareils audiovisuels vendant des pièces détachées ;  
Tâcheron ;  
Bijoutier ;  
Décorateur ;  
Marchand de bétail et ou de volaille ;  
Vétérinaire ;  
Teinturier dégraisseur ou blanchisseur utilisant des moyens mécaniques ;  
Brocanteur ;  
Dessinateur en bâtiment ;  
Exploitant d'une station de lavage ou de graissage de véhicule ;  
Exploitant de jeux et amusements publics ;  
Fabricant de yaourt, de glaces alimentaires ou de sucettes présentant un caractère industriel ;  
Mécanicien -réparateur, électricien automobile ;

Organisateur de spectacles et concerts ;  
Paysagiste ;  
Photographe en studio ;  
Tenant d'un salon de coiffure et vendant des cosmétiques ou donnant des soins de beauté ;  
Loueur en meuble ;  
Tenant d'un établissement privé d'enseignement exempté ;  
Tenant d'une garderie d'enfants ;  
Guichet d'assurance ;  
Agence périodique de banque ou d'établissement financier ;  
Exploitant de télé boutique.  
Sage-femme donnant des soins à domicile ;  
Infirmier ou infirmière, masseur ;  
Transport mixte de personnes et de la marchandise à la périphérie des centres urbains ;  
Commerçant réalisant un chiffre d'affaires annuel compris entre 5 et 10 millions de francs ;  
Loueur de bicyclettes ayant de 10 à 20 bicyclettes ;  
Restaurant non classé ;  
Loueur de cyclomoteurs ayant moins de 10 cyclomoteurs ;  
Tâcheron réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 5 millions de francs ;  
Marchand ambulant par voiture automobile ;  
Collecteur de produits de base ;  
Marchand de bétail et volaille réalisant un chiffre d'affaires compris entre 5 et 10 millions de francs ;  
Exploitant de taxi et par taxi ;  
Coiffeur tenant un salon de coiffure ayant plus de 5 employés ;  
Exploitant d'un débit de boissons hygiéniques et vins dont le chiffre d'affaires est inférieur à 15 millions de francs ;  
Guide de tourisme ;  
Marchand de sable, de graviers ou de moellons ;  
Exploitant d'une télé-boutique réalisant un chiffre d'affaires annuel compris entre 5 et 10 millions de francs ;  
Loueur de bâches, de chaises ou de vaisselle dont le chiffre d'affaires est compris entre 5 et 10 millions de francs ;  
Exploitant de boissons alcooliques et autres dont le chiffre d'affaires est inférieur à 15 millions de francs ;  
Commerçant réalisant un chiffre d'affaires annuel compris entre 10 et 15 millions de francs ;  
Marchand de bétail, volaille réalisant un chiffre d'affaires compris entre 10 et 15 millions de francs ;  
Loueur de bicyclette ayant plus de 20 bicyclettes ;  
Loueur de cyclomoteur ayant plus de 10 cyclomoteurs ;  
Manucure, pédicure donnant des soins de beauté ;  
Exploitant de débits de boissons hygiéniques et vins dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 15 millions de francs ;  
Boucher ne disposant pas de moyens frigorifiques vendant moins de 100 bêtes par an ;  
Transport urbain de masse et par véhicule ;  
Exploitant d'une télé- boutique réalisant un chiffre d'affaires compris entre 10 et 15 millions de francs ;  
Loueur de bâches, de chaises ou de vaisselle dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 15 millions de francs ;  
Tâcheron réalisant un chiffre d'affaires compris entre 5 et 15 millions de francs ;

## CHAPITRE II

### DE LA CONTRIBUTION DES LICENCES

#### SECTION I : DISPOSITIONS GENERALES

**ARTICLE 34.-** Toute personne physique ou morale autorisée à se livrer à la vente en gros ou au détail à un titre quelconque ou à la fabrication des boissons alcooliques ou non alcooliques, est soumise à la contribution des licences.

**ARTICLE 35.-** (1) Sont réputées boissons non alcooliques :

- la bière à teneur d'alcool nulle, provenant de la fermentation d'un moût préparé à l'aide de malt, d'orge ou de riz, de houblon et d'eau ;

- le cidre, le poiré, résultant de la fermentation du jus de pommes et de poires fraîches et, d'une manière générale, tous jus fermentés de fruits frais, tels que : citron, orange, ananas, calabasse, framboise, grenade, cerise, groseille... à l'exception du vin.

(2) sont considérés comme boissons alcooliques, les bières, les vins, les liqueurs et boissons autres que celles visées à l'alinéa ci-dessus ;

**ARTICLE 36.-** Ne donnent pas lieu à la contribution des licences, la vente des eaux minérales, eaux gazeuses, aromatisées ou non par extraits non alcoolisés et la vente de jus de fruits frais non fermentés, lorsqu'elles sont effectuées dans un établissement distinct de celui comportant des boissons imposables.

**ARTICLE 37.-** (1) La contribution des licences est due par les importateurs, producteurs et débitants des boissons donnant lieu à licence. Elle est annuelle et personnelle.

(2) Elle est due par établissement selon les mêmes règles que celles applicables selon le cas, à la contribution des patentes ou à l'impôt libératoire. La licence est fixée d'après le chiffre d'affaires.

**ARTICLE 38.-** (1) Le tarif de la contribution des licences est fixé comme suit:

- deux (2) fois le montant de la contribution des patentes pour les boissons non alcooliques ;

- six (6) fois le montant de la contribution des patentes pour les boissons alcooliques et autres.

(2) Toutefois, pour les débitants de boissons donnant lieu à licence dont le chiffre d'affaires est inférieur à cinq (5) millions de francs, la contribution des licences est établie ainsi qu'il suit :

- 0,5 fois le montant de l'impôt libératoire pour les boissons non alcooliques ;

- 1,5 fois le montant de l'impôt libératoire pour les boissons alcooliques et autres.

**ARTICLE 39.-** (5) En cas de cumul de la vente des boissons avec un autre commerce dans le même établissement, le chiffre d'affaires à prendre en compte pour le calcul de la contribution des licences est celui déclaré au titre de la vente des boissons.

**ARTICLE 40.-** (1) Le marchand vendant des boissons à emporter ne peut vendre par quantités inférieures au litre sauf s'il vend par bouteilles cachetées portant la marque d'origine. Dans le cas contraire, il est assimilé à un débitant donnant à consommer sur place.

(2) Est également réputé vendant à consommer sur place, quiconque autorise ou tolère la consommation dans son établissement ou sous la véranda de celui-ci, des boissons vendues pour être emportées.

**ARTICLE 41.-** Lorsque, dans un même établissement, il est réalisé des opérations pouvant donner lieu à des licences différentes, cet établissement est imposé à la licence la plus élevée pour l'ensemble des opérations qui y sont réalisées.

**ARTICLE 42.-** Est assimilée à la vente pour l'évaluation du chiffre d'affaires au titre de la licence, toute remise de boissons donnant lieu à licence à l'occasion de transactions commerciales, de troc, d'échange ou même de cadeaux, ou tout prélèvement destiné à la consommation personnelle.

**ARTICLE 43.-** (1) Le paiement de la contribution des licences est indépendant de celui de la contribution des patentes ou de l'impôt libératoire et l'imposition de l'une ne dispense pas du paiement des autres.

(2) Le cumul de la vente des boissons avec un autre commerce comporte le paiement de la contribution des licences et de la contribution des patentes ou de l'impôt libératoire applicable au second commerce.

**ARTICLE 44.-** (1) Toutes les dispositions relatives à la contribution des patentes ou à l'impôt libératoire et touchant les principes, la notion d'établissement, les déclarations à souscrire, leur vérification et l'établissement des impositions sont applicables à la contribution des licences.

(2) Toute personne vendant des boissons soumises à une licence préalable sans autorisation ou exerçant un commerce passible d'une contribution plus élevée que celle qui est initialement imposée, est taxée d'office pour l'année entière ou sur la différence entre le montant réellement dû et celui déjà acquitté.

3) Les sanctions prévues ci-dessus en matière de patente sont également applicables à la contribution de licence.

## **SECTION II : TARIF DE LA CONTRIBUTION DES LICENCES**

**ARTICLE 45.-** Les tarifs de la contribution des licences sont regroupés dans le tableau ci-après :

Nature de l'activité		Activités assujetties à la patente	Activité soumise à l'impôt libératoire
Classe de Licence	Elément de base	Contribution de la patente	Montant de l'impôt libératoire
1 <sup>ère</sup> classe	Boissons non alcooliques	02 fois la contribution de la patente	0,5 le montant de l'impôt libératoire
2 <sup>ème</sup> classe	Boissons alcooliques et autres	06 fois la contribution de la patente	1,5 fois le montant de l'impôt libératoire

## CHAPITRE III

### DE L'IMPOT LIBERATOIRE

**ARTICLE 46.-** Les contribuables exerçant une activité commerciale, industrielle, artisanale ou agro-pastorale ne relevant ni du régime du bénéfice réel, ni du régime simplifié d'imposition, ni du régime de base, sont soumis à un impôt libératoire exclusif du paiement de la patente, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe sur la valeur ajoutée.

**ARTICLE 47.-** (1) L'impôt libératoire est liquidé par les collectivités territoriales.

(2) Les tarifs sont arrêtés par délibération, à l'intérieur des fourchettes fixées par groupes, catégories et classes d'activités suivant annexe I du présent chapitre.

**ARTICLE 48.-** (1) L'impôt libératoire est dû par commune, par établissement, et par activité dans le cas de l'exercice de plusieurs activités distinctes dans le même établissement.

(2) Toutefois, le marchand ambulant qui justifie du paiement de l'impôt libératoire dans la commune de son domicile n'est plus imposable dans les autres communes pour cette même activité.

(3) Il est acquitté trimestriellement et dans les quinze jours qui suivent la fin de chaque trimestre à la caisse de la recette municipale, à l'aide d'une fiche comprenant :

- nom, prénoms ou raison sociale
- date de naissance ou de constitution ;
- lieu de naissance ou de constitution ;
- noms et prénoms et adresse du père ou du gérant ;
- nom et prénoms et adresse de la mère ;
- nationalité ;
- numéro d'immatriculation ;
- références de localisation (du siège social et des établissements respectifs par, ville, quartier, rue, numéro de porte) ;
- numéro de la boîte postale ;
- numéro du téléphone et, le cas échéant, son adresse électronique ;
- nature de l'activité ;
- montant du chiffre d'affaires et tous autres renseignements nécessaires à l'établissement de la  
l'impôt libératoire ;
- Centre des Impôts compétent ;
- chiffre d'affaires requis ;
- groupe et la catégorie à l'impôt libératoire ;
- trimestre auquel se rapporte le paiement.

(4) Ceux qui entreprennent une activité soumise à l'impôt libératoire sont tenus d'en faire la déclaration verbalement ou par écrit au Service des impôts ou au bureau de la mairie dans les communes éloignées du Service des impôts, dans les quinze jours qui suivent le début de l'activité.

Cette demande doit comporter les mêmes renseignements que ci-dessus:

(5) Ceux qui entreprennent au cours de l'année une activité sujette à l'impôt libératoire ne doivent cet impôt qu'à compter du 1er jour du trimestre au cours duquel ils ont commencé d'exercer.

(6) L'impôt libératoire est émis et dans le centre des impôts territorialement compétent. Toutefois, en cas d'éloignement du centre des impôts susvisé et dans les conditions fixées par le livre de procédure, il peut être émis et recouvré dans la commune de localisation de l'établissement ou du domicile.

(7) L'impôt libératoire donne droit à la délivrance d'une fiche de paiement signée par le chef de centre des impôts ou le magistrat municipal.

(8) Tout assujetti à l'impôt libératoire est tenu d'afficher sa fiche de paiement dans son établissement. Pour être valable, la fiche de paiement ainsi affichée doit être appuyée de la quittance constatant le règlement de l'impôt libératoire

(9) Le défaut d'affichage de la fiche de paiement de l'impôt libératoire entraîne la fermeture de l'établissement. Il est en outre sanctionné par une amende fiscale de 5.000 francs

(10) Tout assujetti est tenu de présenter sa fiche de paiement de l'impôt libératoire à toute réquisition des autorités compétentes en matière d'assiette et de recouvrement des impôts.

(11) Toutefois, pour les marchands ambulants et les transporteurs, le défaut de présentation de la fiche de paiement entraîne la saisie des biens meubles non périssables ou du véhicule et leur conservation à la fourrière municipale, dans les conditions fixées par la loi.

(12) Le non règlement des sommes dues au titre de l'impôt libératoire dans les délais prévus ci-dessus entraîne concomitamment, la fermeture d'office et immédiate de l'établissement ou des établissements, et une pénalité de 100% du montant de l'impôt exigible, sans préjudice des sanctions prévues par ailleurs

(14) Lorsque pour un contribuable soumis à l'impôt libératoire, des éléments positifs permettent de déterminer un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions, ce dernier est soumis selon le cas au régime de base, au régime simplifié d'imposition ou au régime du bénéfice réel.

15) Dans ce cas l'impôt libératoire acquitté constitue un acompte à valoir sur le principal de la contribution des patentes.

### **ANNEXES AU CHAPITRE III**

#### **ANNEXE I : BAREME DE L'IMPOT LIBERATOIRE**

#### **GROUPES ET CATEGORIES DE L'IMPOT LIBERATOIRE PAR ACTIVITES ET PAR CHIFFRE D'AFFAIRES**

**GROUPE A :** Chiffre d'affaires annuel au moins égal à 500 000 et inférieur à 3 millions de francs

#### **CATEGORIES FOURCHETTES D'IMPOT LIBERATOIRE ANNUEL**

Producteurs, Prestataires de services 123 750	A1	20 625	à
--	----	--------	---



Artisans	A2	17 875	à	107 250
Commerçants non importateurs, Agriculteurs, Eleveurs, Pêcheurs	A3	13 750	à	82 500

**GROUPE B** : Chiffre d'affaires annuel au moins égal à 3000 000 et inférieur à 5 millions de francs

**CATEGORIES FOURCHETTES D'IMPOT LIBERATOIRE  
ANNUEL**

Producteurs, Prestataires de services 206 250	B1	123 750	à	
Artisans	B2	107 250	à	178 750
Commerçants non importateurs, Agriculteurs, Eleveurs, Pêcheurs	B3	82 500	à	137 500

**ANNEXE II : TABLEAU DE DETERMINATION DU CHIFFRE D'AFFAIRES  
PAR GROUPE D'ACTIVITES IMPOSABLES A L'IMPOT LIBERATOIRE  
(classement voir patente)**

**GROUPE A** Chiffre d'affaires annuel au moins égal à 500 000 et inférieur à 3 millions de francs

**CATEGORIE A1**

**Producteurs, Prestataires de services**

Agent commercial non salarié.  
Chargeurs de batteries, réparateur de roues ;  
Coiffeur à demeure ;  
Coiffeur ambulante ;  
Coiffeur tenant un salon de coiffure ayant de 1 à 3 employés ;  
Cordonnier ambulante ;  
Ecrivain public ;  
Exploitant d'une laverie avec compteur d'eau et sans gardiennage ;  
Exploitant de cafétéria ;  
Exploitant de jeux de hasard à trois cartes ;  
Exploitant de photocopieur, de machine à dactylographier ou d'ordinateur pour traitement de textes sans local et par photocopieur, machine à dactylographier ou ordinateur ;  
Exploitant d'un moulin à écraser ;  
Horloger ;  
Logeur en dortoir ;  
Photographe ambulante ;  
Réparateur de téléviseurs et autres appareils audiovisuels ne vendant pas des pièces détachées ;  
Tailleur ou couturier ayant moins de 5 machines, apprentis ou employés ou travaillant seul ;

Tenancier d'une cantine scolaire ;  
Transporteur de marchandises par pousse-pousse ;  
Transporteur de personnes par cyclomoteur (moto- taxis) ;  
Vendeur de soya ;  
Distributeur d'images par câble

## **CATEGORIE A2**

### **Artisans**

Artisan fabricant de maroquinerie ;  
Artisan ou fabricant sans moyen mécanique ;  
Fabricant de yaourt, de glaces alimentaires ou de sucettes ne présentant pas un caractère industriel ;  
Graveur à domicile ;  
Graveur ambulant ;  
Sculpteur sur bois, Forgeron, Vannier ;

## **CATEGORIE A3**

### **Commerçants non importateurs, agriculteurs, éleveurs, pêcheurs**

Collecteur de peaux de bêtes ;  
Exploitant de bornes fontaines, par borne fontaine ;  
Gargotier ambulant ;  
Gargotier sans local aménagé ;  
Kiosque à journaux ;  
Les contribuables relevant des bénéfices agricoles dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à un million de francs ;  
Libraire ambulant ;  
Marchand ambulant d'articles divers ;  
Marchand de bois à brûler au détail ;  
Marchand de charbon de bois au détail ;  
Marchand de piquets, de bambous et de planches ;  
Revendeur de produits vivriers (bayam-sellam) sans moyen de transport ;  
Revendeurs non salariés de tickets ou billets de loterie et PMUC ;  
Vendeur à la sauvette de marchandises diverses ;  
Vendeur ambulant de boissons gazeuses et eau potable par triporteur, pousse-pousse ou cyclomoteur ;  
Vendeur ambulant de cassette de musique enregistrée et de cassette vidéo ;  
Vendeur ambulant de pâtisserie ;  
Vendeur ambulant de radiocassettes, de montres et d'horloges ;  
Vendeur de fleurs ;  
Vendeur de vin de raphia ou de palme ;

**GROUPE B** Chiffre d'affaires annuel au moins égal à 3000 000 et inférieur à 5 millions de francs

## **CATEGORIE B1**

### **Importateurs, producteurs et prestataires de services**

Cameraman ambulant ;

Coiffeur tenant un salon de coiffure ayant de 3 à 5 employés;  
Exploitant de ciné-club ;  
Exploitant de photocopieur, de machine traitement de textes avec local et par photocopieur, machine à dactylographier ou ordinateur ;  
Exploitant d'une laverie avec compteur d'eau et avec gardiennage de véhicule ;  
Exploitant d'une téléboutique ;  
Guérisseur ;  
Loueur de bâches, de chaises ou de vaisselle ;  
Loueur de bicyclettes ayant moins de 10 bicyclettes ;  
Mécanicien, tôlier, électricien automobile sans moyens mécaniques ;  
Photographe en studio ;  
Prestidigitateur ou illusionniste ;  
Professeur de danse ou de musique, de sports, de culture physique, moniteur de gymnastique ;  
Transporteur de personnes par véhicule à la périphérie des centres urbains ;

## **CATEGORIE B2**

### **Artisans**

Tenant d'un atelier d'impression sur tissu ;

## **CATEGORIE B3**

### **Commerçants non importateurs, agriculteurs, éleveurs, Pêcheurs**

Commerçant réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 5 millions de francs ;  
Gargotier avec local aménagé ;  
Kiosque à tabac ;  
Marchand de bois de chauffage ou à brûler disposant d'un véhicule ;  
Marchand de boissons non alcooliques ne donnant pas lieu à licence ;  
Marchand de petit bétail, de volaille ;  
Revendeur de produits vivriers disposant d'un véhicule ;  
Exploitant d'un débit de boissons hygiéniques donnant lieu à licence ;

## **CHAPITRE IV**

### **TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES IMMOBILIERES**

#### **SECTION I : CHAMP D'APPLICATION**

**ARTICLE 49.**- (1) La taxe sur la propriété foncière est due annuellement sur les propriétés immobilières, bâties ou non, situées au Cameroun, dans les Chefs- lieux d'unités administratives.

(2) Relèvent également de la taxe sur la propriété foncière, les propriétés immobilières ci-dessus lorsqu'elles sont situées dans les agglomérations bénéficiant au moins d'une des infrastructures ou d'un des services urbains tels que définis ci-dessous.

(3) Par infrastructures et services urbains, il faut entendre les réseaux de voies carrossables ou bitumées, d'adduction d'eau, d'électricité ou de téléphone.

(4) Est redevable de la taxe sur la propriété foncière, toute personne physique ou morale propriétaire d'immeuble (s) bâti (s) ou non bâti (s), y compris tout propriétaire de fait.

## **SECTION II : EXEMPTIONS**

**ARTICLE 50.**- (1) Ne sont pas assujetties à la taxe sur la propriété foncière, les propriétés appartenant :

- à l'Etat, aux collectivités territoriales décentralisées et aux établissements publics n'ayant pas un caractère industriel et commercial ;

- aux organismes confessionnels et aux associations culturelles ou de bienfaisance déclarées d'utilité publique, en ce qui concerne leurs immeubles affectés à un usage non lucratif ;

- aux entreprises industrielles, agricoles, d'élevage et de pêche en ce qui concerne leurs constructions à usage d'usine, de hangars ou de magasins de stockage, à l'exception des constructions à usage de bureau qui y sont érigées ;

- aux complexes hôteliers

- aux organismes internationaux ayant signé un accord de siège avec le Cameroun ;

- aux représentations diplomatiques, sous réserve de réciprocité ;

(2) Ne sont également pas assujettis à la taxe sur la propriété foncière, les terrains exclusivement affectés à l'agriculture, à l'élevage et/ou à la pêche.

## **SECTION III : FAIT GENERATEUR**

**ARTICLE 51.**- (1) Le fait générateur de la taxe sur la propriété foncière est constitué par la propriété de droit ou de fait d'un immeuble.

(2) La taxe sur la propriété foncière est exigible le 1er janvier de l'année d'imposition. Elle doit être acquittée spontanément au plus tard le 15 mars, sur déclaration du redevable ou de son représentant.

## **SECTION IV : DETERMINATION DE L'ASSIETTE**

### **Sous- section I : Base d'imposition**

**ARTICLE 52.**- (1) La taxe sur la propriété foncière est assise sur la valeur des terrains et des constructions telle que déclarée par le propriétaire.

(2) A défaut de déclaration ou en cas de minoration, la valeur administrative de l'immeuble déterminée conformément à la réglementation en vigueur, sert de base à l'imposition.

(3) A défaut d'être déterminée par voie réglementaire, la valeur administrative d'un terrain ou d'une construction équivaut à la valeur moyenne des valeurs vénales ou locatives constatées sur des actes enregistrés soit dans le quartier soit dans des quartiers de classe et zone similaire ou dans les villes et agglomérations de même groupe, pour des terrains et constructions présentant des caractéristiques similaires.

(4) Les groupes de villes, les classes et les zones de quartiers ainsi que les caractéristiques des terrains et constructions à prendre en compte pour l'évaluation administrative des immeubles sont déterminés par voie réglementaire.

### **Sous- section II : Taux de l'impôt**

**ARTICLE 53.-** (1) Le taux de la taxe sur la propriété foncière est fixé à 0,1%.

(2) Le produit de la taxe foncière est réparti entre la commune du lieu de situation de l'immeuble (90 %) et l'Etat (10 %).

### **SECTION V : LIEU D'IMPOSITION**

**ARTICLE 54.-** La déclaration de la taxe sur la propriété foncière est souscrite auprès du Centre des impôts du lieu de situation de l'immeuble, et l'impôt émis est payé au profit respectivement du receveur municipal et du receveur des impôts.

Pour les entreprises relevant de la structure en charge des grandes entreprises à la Direction Générale des Impôts, le paiement de la taxe sur la propriété foncière se fait sur ordre de virement à l'ordre respectivement du receveur municipal et du receveur des impôts.

### **SECTION VI : OBLIGATIONS SPECIFIQUES**

**ARTICLE 55.-** (1) Les actes portant hypothèque, mutation de propriété ou de jouissance en matière immobilière ne peuvent recevoir la formalité de l'enregistrement que sur justification du paiement régulier de la taxe sur la propriété foncière.

(2) Toute immatriculation au registre de la conservation foncière est conditionnée par la production d'une quittance de règlement de la taxe sur la propriété foncière ou la présentation d'un certificat de non imposition délivré par le service des impôts compétent.

(3) Les redevables de la taxe sur la propriété foncière autant que les personnes exonérées sont tenus de déposer au service des impôts territorialement compétent un double des titres de propriétés, des permis de bâtir, des devis de construction et autres documents assimilés, dans le mois qui suit la date de leur délivrance.

(4) Les services émetteurs des documents susvisés sont également tenus d'adresser copie au service des impôts compétent, dans les trois mois de leur établissement.

(5) Lorsque les documents susvisés sont établis au nom d'une collectivité, les co-indivisaires sont solidairement responsables du paiement de l'impôt assis au nom de leur mandataire. La même procédure est appliquée dans le cas des immeubles acquis en copropriété.

**ARTICLE 56.-** Les procédures d'assiette, de contrôle, de recouvrement, de contentieux ainsi que les obligations générales et les sanctions applicables en matière de taxe sur la propriété foncière sont celles prévues par le livre de procédure fiscales.

## **CHAPITRE V DE LA TAXE SUR LE BÉTAIL**

### **SECTION I : CHAMP D'APPLICATION**

**ARTICLE 57.-** Tout propriétaire ou détenteur de bovidés est redevable d'une taxe annuelle à raison du nombre d'animaux qu'il possède.

### **SECTION II : EXEMPTIONS**

**ARTICLE 58.-** Ne donnent pas lieu à perception de la taxe :

- les animaux de labour ;
- les animaux appartenant à l'Etat ;
- les reproducteurs importés de l'étranger ;
- les animaux élevés et utilisés par les œuvres de charité dans un but exclusivement social.

### **SECTION III : ASSIETTE, TAUX ET PAIEMENT**

**ARTICLE 59.-** La taxe sur le bétail est payée par les redevables sur déclaration écrite, auprès du centre des impôts de localisation du troupeau. Le recensement des bêtes est effectué par le centre des impôts de localisation, en rapport avec les services de l'élevage et les communes territorialement compétentes.

**ARTICLE 60.-** Le tarif annuel est de 300 francs par tête de bétail. Le paiement de la taxe sur le bétail n'exclut pas, le cas échéant, l'imposition à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

**ARTICLE 61 .-** (1) La taxe sur le bétail est exigible le 1er janvier de l'année d'imposition. Elle doit être acquittée spontanément au plus tard le 15 mars, sur déclaration du redevable ou de son représentant

(2) La déclaration de la taxe sur le bétail est souscrite auprès du Centre des impôts de localisation du troupeau, et l'impôt émis est payé au profit respectivement du receveur municipal (90%) et l'agent comptable du FEICOM (10%).

### **SECTION IV : PENALITES ET RECLAMATIONS**

**ARTICLE 62.-** Le non-paiement de la taxe entraîne la saisie et la mise en fourrière des animaux.

**ARTICLE 63.-** (1) Toute dissimulation de bétail imposable ou toute fausse déclaration entraîne application d'une de pénalité de 100%.

(2) Les réclamations relatives à la taxe sur les armes à feu sont présentées et instruites conformément aux dispositions prévues par le Livre des Procédures Fiscales.

## CHAPITRE VI DE LA TAXE SUR LES ARMES

### SECTION I : CHAMP D'APPLICATION

#### Sous-section 1 : Personnes imposables

**ARTICLE 64.-** (1) Tout propriétaire d'une arme à feu est astreint au Cameroun, sur déclaration verbale ou écrite, au paiement d'une taxe annuelle auprès du centre des impôts de localisation de l'arme, conformément au tarif ci-après :

- arme rayée : 5000 F
- fusil de chasse à canon lisse : 4 000 F CFA
- carabine de salon : 4 000 F CFA
- revolver et pistolet : 10.000 F CFA
- fusil de traite : 2 000 F CFA

(2) Le recensement des armes est effectué par le Sous Préfet, le magistrat municipal, le chef traditionnel compétent et le Chef centre des impôts de localisation.

(3) Les armes hors usage ne cesseront d'être taxées que lorsqu'elles auront été déposées au bureau du Préfet ou du Sous-préfet aux fins de destruction.

#### Sous-section 2 : exemptions

**ARTICLE 65.-** Sont exemptés de la présente taxe :

- les armes appartenant à l'Etat ;
- les revolvers et pistolets d'ordonnance appartenant aux militaires en activité de service et aux officiers de réserve ;
- les fusils d'honneur remis par l'Administration aux chefs et notables, en récompense de leurs services
- les armes à feu existant dans les magasins et entrepôts du commerce tant qu'elles n'ont pas été mises en usage.

### SECTION II : LIQUIDATION ET PAIEMENT

**ARTICLE 66.-** La taxe sur les armes est liquidée et payée *au profit de la commune de localisation* conformément aux dispositions du Livre des Procédures Fiscales.

### SECTION III : PENALITES ET RECLAMATIONS

**ARTICLE 67.-** (1) Le non-paiement de la taxe entraîne saisie des armes.

(2) Toute dissimulation d'arme imposable ou toute fausse déclaration entraîne application d'un droit en sus à titre de pénalité et l'exigibilité immédiate par voie de paiement par anticipation.

(3) Les réclamations relatives à la taxe sur les armes à feu sont présentées et instruites conformément aux dispositions prévues par le Livre des Procédures Fiscales.

## CHAPITRE VII

### DE LA TAXE SUR LES JEUX DE HASARD ET DE DIVERTISSEMENT

#### SECTION I : DISPOSITIONS COMMUNES

**ARTICLE 68.-** Il est institué une taxe sur les produits des jeux de hasard et de divertissement au profit de l'Etat (50%) et des collectivités territoriales (50%), quelle que soit la nature de l'établissement qui les réalise.

**ARTICLE 69.-** Est assujettie à la taxe toute personne physique ou morale qui exploite sur le territoire national, à titre principal ou accessoire, les jeux qui, sous quelque dénomination que ce soit :

- sont fondés sur l'espérance d'un gain en nature ou en argent susceptible d'être acquis par la voie du sort ou d'une autre façon ;

- sont destinés à procurer un simple divertissement.

**ARTICLE 70.-** Entrent dans le champ d'application des présentes dispositions les jeux suivants :

- jeux de hasard, de contrepartie tels que la boule, le 23, les roulettes, les 30 et 40, le black jack, les craps et tout autre jeu de même nature ;

- jeux dits « de cercle » tels que le baccara, chemin de fer, le baccara à deux tableaux à banque limitée, l'écarté, le baccara américain, le baccara à 2 tableaux à banque ouverte et tout autre jeu de même nature ;

- les machines à sous ou appareils dont le fonctionnement nécessite l'introduction d'une pièce de monnaie ou d'un jeton destinés ou non à procurer au joueur la chance d'un gain.

#### SECTION II : DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX CASINOS

**ARTICLE 71.-** Le produit des jeux est constitué :

- pour les jeux de contrepartie : par la différence entre le montant de l'encaisse en fin de partie et celui de la mise initiale ;

- pour les jeux de cercle : par le montant intégral de la cagnotte.

**ARTICLE 72.-** (1) L'assiette de la taxe est constituée par l'ensemble des produits bruts des jeux et conforme aux éléments d'une comptabilité particulière obligatoirement tenue par l'exploitant par nature de jeu.

(2) Les modalités de tenue de la comptabilité visée à l'alinéa 1 ci-dessus sont précisées par voie réglementaire.

**ARTICLE 73.-** (1) La taxe est liquidée au taux de 15% applicable au chiffre d'affaires réalisé au cours de la période d'imposition, déterminé comme ci-dessus.

(2) La taxe ainsi calculée est majorée de 10% au titre des centimes additionnels.



(3) Elle constitue une charge déductible pour la détermination du résultat imposable. Elle n'est pas exclusive de toute autre taxe prévue au titre du cahier des charges qui fixe les obligations de l'exploitant envers la Commune sur le territoire de laquelle il exerce son activité.

**ARTICLE 74.-** (1) Toute personne assujettie à la taxe est tenue de souscrire une déclaration au service des impôts territorialement compétent conformément aux dispositions du Livre des Procédures Fiscales en vigueur dans le Code Général des Impôts.

(2) Le paiement de la taxe est effectué dans les quinze (15) jours qui suivent le mois de réalisation des opérations taxables à l'aide d'un imprimé spécial disponible dans les services fiscaux.

**ARTICLE 75.-** (1) Les redevables de la taxe doivent tenir une comptabilité simplifiée retraçant quotidiennement les produits bruts des jeux. Elle est présentée à toute réquisition du service.

(2) À défaut de siège social situé sur le territoire national, le redevable exploitant des jeux est tenu de constituer une caution bancaire dont le montant est fixé par le Ministre chargé des Finances.

(3) Le contrôle du prélèvement est assuré par le Service des impôts. A cet effet, des agents dûment mandatés accèdent librement dans les salles de jeux et peuvent contrôler les recettes.

**ARTICLE 76.-** (1) Tout versement tardif ou le non -versement de la taxe est sanctionné suivant les dispositions du Livre des Procédures Fiscales.

(2) En cas de mise en service de nouveaux appareils en cours d'exercice, l'exploitant est tenu de souscrire une déclaration complémentaire et de s'acquitter des droits dans les 30 jours qui suivent l'événement.

**ARTICLE 77.-** (1) Sur présentation d'une quittance, le service des impôts compétent délivre pour chaque appareil ou machine une vignette correspondant à sa catégorie. Cette vignette doit être affichée sur l'appareil ou la machine de façon visible.

(2) Le défaut d'affichage est sanctionné par une amende de 25.000 francs par appareil ;

(3) L'affichage d'une vignette d'une catégorie inférieure à celle normalement exigible donne lieu au rappel du complément de droits. Il est sanctionné par une amende égale à 50 % des droits ;

(4) L'affichage d'une fausse vignette dûment constatée par procès-verbal donne lieu au rappel du droit en principal. Il est sanctionné par une amende égale au double du droit précité sans préjudice des poursuites pénales susceptibles d'être engagées à l'encontre de l'exploitant.

### **SECTION III : DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX JEUX DE DIVERTISSEMENT ET MACHINES A SOUS**

**ARTICLE 78.-** L'exploitation à but lucratif des machines à sous et appareils susvisés, donne lieu au paiement d'une taxe annuelle forfaitaire et libératoire au titre de cette activité.

**ARTICLE 79.-** (1) La taxe est liquidée de la manière suivante :

- 1ère catégorie = baby foot 20.000 francs par appareil et par an ;
- 2ème catégorie = flippers et jeux -vidéo par appareil 40.000 francs par an ;
- 3ème catégorie = machines à sous 100.000 francs par machine et par an.

(2) Les montants sont majorés de 10% au titre des centimes additionnels.

**ARTICLE 80.-** Toute personne assujettie à la taxe est tenue de souscrire entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars une déclaration au service des impôts du lieu d'exploitation des machines. Le service liquide les droits dus. Le paiement de la taxe est effectué au plus tard le 31 mars de la même année.

**ARTICLE 81.-** (1) Il est établi pour chaque appareil un titre portant l'identification de l'appareil. Ce titre doit être affiché sur l'appareil correspondant et être mentionné sur toutes les déclarations de versement.

(2) Le défaut d'affichage est sanctionné par une amende de 25.000 francs par appareil.

**ARTICLE 82.-** Le paiement tardif et le défaut total ou partiel de paiement sont sanctionnés conformément aux dispositions du Livre des Procédures Fiscales.

Tout changement intervenu dans l'exploitation des appareils ou machines tel que cession, mise au rebut, transfert, doit faire l'objet d'une déclaration au Service des Impôts territorialement compétent, dans les 15 jours de l'événement.

Le défaut de déclaration est sanctionné par une amende de 25.000 francs par appareil.

#### CHAPITRE VIII

#### DES DROITS DE MUTATION DE PROPRIÉTÉ A TITRE ONEREUX D'IMMEUBLES

**ARTICLE 83.-** Le produit des droits de mutation de propriété à titre onéreux d'immeubles prévus par le Code Général des Impôts, est affecté en totalité à la commune du lieu de situation.

#### CHAPITRE IX

#### LES DROITS DE MUTATION DE JOUISSANCE A TITRE ONERAUX D'IMMEUBLES

**ARTICLE 84.-** Le produit des droits de mutation de jouissance à titre onéreux d'immeubles prévus par le code général des impôts, est affecté en totalité à la commune du lieu de situation.

#### CHAPITRE X

#### LA TVA SUR LES OPERATIONS IMMOBILIERES

**ARTICLE 85.-** Le produit de la TVA collectés par les professionnels de l'immobilier est affecté en totalité aux communes.

## TITRE II

### DES CENTIMES ADDITIONNELS COMMUNAUX

**ARTICLE 86.-** Il est institué au profit des communes, des centimes additionnels sur les impôts et taxes ci- après :

- l'impôt sur le revenu des personnes physiques ;
- l'impôt sur les sociétés ;
- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sauf la TVA immobilière ;
- taxe sur les jeux de hasard et de divertissement.

;

**ARTICLE 87.-** (1) Le taux des centimes additionnels est fixé à 10% du principal de l'impôt concerné.

(2) Les centimes additionnels sont calculés tant sur le principal que sur les majorations des impôts auxquels ils s'appliquent et suivent le sort des éléments qui leur servent de base.

(3) Les procédures d'assiette, d'émission, de recouvrement ainsi que les poursuites et le contentieux relatifs aux centimes communaux sont les mêmes que pour les impôts et taxes qui leur servent de base

**ARTICLE 88.-** (1) Le produit des centimes additionnels communaux est réparti comme ci-après entre l'Etat, le FEICOM ou tout autre organisme chargé de la centralisation et de la péréquation des produits des impôts locaux :

- 10 % au profit de l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement ;
- 20% au profit du FEICOM ;
- 70% au profit des communes et communautés urbaines:

(2) Sur la quote-part susvisée destinée aux communes, 40% du produit sont reversés directement au titre de la retenue de base, à la commune de localisation du siège de l'entreprise génératrice des centimes ;

(3) Le reliquat (60%) de la quote-part susvisée est centralisée par le Fonds Spécial d'Équipement d'Intervention Intercommunale (FEICOM) ou tout autre organisme chargé de la centralisation et de la péréquation, et répartie à l'ensemble des communes suivant des critères et des modalités prévues par voie réglementaire.

## TITRE III

### DES TAXES LOCALES

#### CHAPITRE I : DE LA TAXE DE DEVELOPPEMENT LOCAL ET DES REDEVANCES DUES AUX COMMUNES

##### SOUS-SECTION I : DE LA TAXE DE DEVELOPPEMENT LOCAL

**ARTICLE 89 .-** Il est institué, au profit des communes, une taxe communale directe appelée taxe de développement local.

La taxe de développement local est perçue en contrepartie des services de base et des prestations rendus aux populations, notamment l'éclairage public, l'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères, le fonctionnement des ambulances, l'adduction d'eau, l'électrification.

Le produit de la taxe de développement local est consacré en priorité au financement des infrastructures d'éclairage public, d'assainissement, d'enlèvement des

ordures ménagères et de fonctionnement des ambulances, d'adduction d'eau et d'électrification.

**ARTICLE 90.-** le taux maxima de la taxe de développement local est fixé comme suit :

- 0,5% du montant de salaire de base mensuel pour les employés du secteur public et privé ;
- 5% du montant annuel de l'impôt libératoire ou de la contribution à la patente.

**ARTICLE 91.-**

La taxe de développement local est perçue en même temps que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt libératoire et les patentes.

**ARTICLE 89.-**

L'assiette, l'émission, le recouvrement, les délais, les sanctions, les poursuites et le contentieux de la taxe de développement local suivent les procédures applicables aux impôts et droits auxquels elle se rattache.

#### **SOUS-SECTION I : DES REDEVANCES DUES AUX COMMUNES**

**ARTICLE 90.-** (1) Une quote-part (40%) du produit de la redevance forestière annuelle est affectée aux communes conformément aux dispositions du Code Général des Impôts.

(2) La quote-part communale de la redevance forestière annuelle est répartie ainsi qu'il suit :

- 60 % au titre de la retenue à la base au profit de la commune de localisation,
- 40 % au titre du reliquat centralisés par le FEICOM ou tout autre organisme chargé de la centralisation et de la péréquation des produits des impôts, taxes et redevances dues aux communes ;

(3) Le reliquat centralisé de la redevance forestière annuelle est réparti à toutes les communes, suivant des modalités fixées par voie réglementaire.

### **CHAPITRE II : DES TAXES COMMUNALES INDIRECTES**

#### **SECTION I : DES GENERALITES SUR LES TAXES COMMUNALES INDIRECTES**

**ARTICLE 91.-** Le conseil municipal peut voter au profit du budget communal, des droits et taxes dits « taxes communales indirectes ».

**ARTICLE 92 .-** les taxes communales indirectes comprennent notamment :

- La taxe d'abatage ;
- La taxe d'inspection sanitaire ;
- Les droits de fourrière ;
- Les droits de place sur les marchés ;
- Les droits sur les permis de bâtir ;
- Les droits d'occupation temporaire de la voie publique ;
- La taxe de stationnement ;
- Les droits d'occupation des parcs de stationnement ;
- Les tickets de quai ;

- La taxe sur les spectacles ;
- Les droits de stades ;
- Les droits de timbre sur la publicité ;
- La taxe sur les lots urbains non mis en valeur ;
- Le droit de timbre communal ;
- La redevance pour dégradation de la chaussée ;
- La taxe de transhumance ;
- La taxe de transhumance ;
- La taxe de transit ;
- La taxe sur le transport des produits de carrières ;
- Les droits de parkings ;
- La taxe de transvasement.

## **SECTION II : DE LA TAXE D'ABATTAGE**

**ARTICLE 93.-** La taxe d'abattage est due par le boucher pour le bétail tué dans les abattoirs aménagés ou gérés par la commune.

**ARTICLE 94.-** Les taux de la taxe d'abattage sont fixés dans les limites minimales et maximales ci-après :

- |                    |          |                             |
|--------------------|----------|-----------------------------|
| - bovins et équins | 1000 F à | 2000 F par tête de bétail ; |
| - porcins          | 500 F à  | 1000 F par tête de bétail ; |
| - ovins et caprins | 300 F à  | 500 F par tête de bétail.   |

**ARTICLE 95.-** (1) la taxe d'abattage est liquidée par les services d'assiette de la commune et recouvrée par le Receveur Municipal.

(2) Elle est payée par le boucher avant tout abattage.

(3) En cas d'abattage frauduleux, il est appliqué une amende par tête de bétail tué, respectivement de 10 000 F pour les bovins, équins et 5000 F pour les porcins, ovins et caprins, sans préjudice des sanctions prévues par la réglementation en vigueur.

## **SECTION III :DE TAXE D'INSPECTION SANITAIRE ET VETERINAIRE**

**ARTICLE 96.-** (1) La taxe d'inspection vétérinaire est perçue par la commune au titre du contrôle exercé par un agent communal assermenté, sur le bétail, les viandes et les conserves d'origines animales destinées à la consommation du public.

- La taxe d'inspection vétérinaire correspond à 100% de la valeur du produit en infraction.

- Elle est payée par les bouchers ou les propriétaires des denrées et bétails, sans préjudice des sanctions prévues par la réglementation en vigueur

(3) ) La taxe d'inspection sanitaire est perçue par la commune au titre du contrôle exercé par un agent communal assermenté, dans le cadre des opérations d'assainissement.

- Le tarif de la taxe d'inspection sanitaire fixé à 1000 francs par infraction.

- Elle est payée par l'occupant de l'immeuble sans préjudice des sanctions prévues par la réglementation en vigueur

## **SECTION IV : DES DROITS DE FOURRIERE**

**ARTICLE 97.-** (1) Les animaux en divagation, les véhicules et tous objets trouvés sans gardien ou placés en infraction à la réglementation de voirie peuvent être saisis et mis en fourrière d'où ils ne peuvent être retirés que moyennant le paiement des droits de fourrière.

(2) Ces droits ne peuvent être perçus que dans la mesure où la commune assure effectivement la garde des animaux, véhicules et autres objets trouvés sur la voie publique.

**ARTICLE 98.-** (1) Les taux de droits de fourrière sont fixés dans les limites maximales ci-après :

- gros bétail	5 000 F à 10 000 F par tête et par jour
- petit bétail	2 000 F à 5 000 F par tête et par jour
- animaux domestiques	2 000 F à 5 000 F par tête et par jour
- camions et engins lourds	10 000 F à 50 000 F par véhicule et par jour
- autres véhicules	5 000 F à 15 000 F par véhicule et par jour
- autres objets	1 000 F à 3 000 F par objet et par jour

(2) Les droits de fourrière sont recouverts par le receveur municipal au vu d'un ordre de recette émis par le magistrat municipal compétent

(3) La commune peut procéder à la vente aux enchères conformément à la réglementation en vigueur des animaux, véhicules ou objets non réclamés après une mise en demeure au terme de trente (30) jours de fourrière.

## **SECTION V : DES DROITS DE PLACE SUR LES MARCHES**

**ARTICLE 99.-** (1) Les droits de place sur les marchés sont perçus auprès des commerçants réguliers et des vendeurs occasionnels qui occupent une place dans un marché du ressort territorial d'une commune.

(2) On distingue les droits fixes payés par les commerçants réguliers et les droits journaliers payés par les vendeurs occasionnels ou ceux ne disposant pas d'une place permanente.

(3) La fixation des taux de ces droits, prend en compte de la disparité des niveaux de vie, de la spécialisation des marchés concernés et de la situation des grands centres d'approvisionnement.

(4) Les droits de place sur les marchés sont identiques pour tous les marchands, qu'ils soient domiciliés ou non dans la localité, la différence éventuelle des taux ne devant provenir que de la superficie occupée.

### **Sous-section 1 : Des droits fixes**

**ARTICLE 100.-** (1) Le conseil municipal établit les tarifs fixes mensuels applicables aux boutiques ou aux stands construits de façon durable sur les marchés. Le paiement de ces droits dits « **loyers des boutiques** » entraîne l'exonération du droit de bail.

(2) L'attribution de ces boutiques ou stands peut être effectuée soit par adjudication, soit de gré à gré.

**ARTICLE 101.-** (1) Un contrat est obligatoirement établi entre la commune et le l'occupant permanent de la boutique ou du stand.

(2) Ce contrat comporte notamment les mentions suivantes :

- l'identité du locataire ;
- le numéro d'identifiant unique de l'occupant ;

- la localisation du marché (ville, quartier, lieu) ;
- la référence cadastrale du marché ;
- le numéro de la boutique ;
- la superficie du local ;
- le montant du droit mensuel ;
- la durée du bail ;
- la nature de l'activité.

(3) Le contrat susvisé est enregistré « *Gratis* » ;

(4) Toute sous-location est formellement interdite. Elle est sanctionnée par une amende de 200% des droits dus sans préjudice des sanctions administratives et des poursuites de droit.

**ARTICLE 102.-** (1) Les taux de loyers des boutiques communales applicables dans les marchés sont fixés ainsi qu'il suit :

- jusqu'à 4 m <sup>2</sup>	5.000 F à 10.000 F par mois
- de 4,01 m <sup>2</sup> à 6 m <sup>2</sup>	10.001 F à 15.000 F par mois
- de 6,01 m <sup>2</sup> à 8 m <sup>2</sup>	15.001 F à 20.000 F par mois
- de 8,01 m <sup>2</sup> à 10 m <sup>2</sup>	20.001 F à 25.000 F par mois
- de 10,01 m <sup>2</sup> à 12 m <sup>2</sup>	25.001 F à 30.000 F par mois
- de 12,01 m <sup>2</sup> à 14 m <sup>2</sup>	30.001 F à 35.000 F par mois
- de 14,01 m <sup>2</sup> à 16 m <sup>2</sup>	35.001 F à 40.000 F par mois
- de 16,01 m <sup>2</sup> à 18 m <sup>2</sup>	40.001 F à 45.000 F par mois
- de 18,01 m <sup>2</sup> à 20 m <sup>2</sup>	45.001 F à 50.000 F par mois
- de 20,01 m <sup>2</sup> à 22 m <sup>2</sup>	50.001 F à 55.000 F par mois
- de 22,01 m <sup>2</sup> à 24 m <sup>2</sup>	55.001 F à 60.000 F par mois
- de plus de 24 m <sup>2</sup>	60.001 F à 70.000 F par mois

(2) Faute de paiement d'un terme de loyer des boutiques et après mise en demeure de quinze (15) jours demeurée infructueuse, il est procédé à la pose des scellés sur la boutique, dans les formes prévues par les textes en vigueur.

(3) Les scellés ne peuvent être levés qu'après paiement d'une amende de 5000 francs, en sus du droit régulièrement du.

#### Sous-section 2 : Des droits journaliers

**ARTICLE 103.-** (1) Les vendeurs occasionnels et les commerçants ne disposant par de places permanentes dans les marchés acquittent un droit de place journalier compris entre 300 Francs à 1000 Francs par vendeur.

(2) Faute de paiement il est, jusqu'à exécution, procédé à la confiscation des marchandises, qui ne peuvent être restitués qu'après paiement d'une amende comprise entre 600 et 2000 francs, en sus du droit régulièrement du.

**ARTICLE 104.-** La vente des marchandises sur les trottoirs et autres espaces publics, en dehors des places de marché, demeure interdite.

En cas d'occupation constatée par la commune compétente, les vendeurs concernés doivent payer une amende dont le taux est fixé au moins à 5000 francs par m<sup>2</sup> et par jour et au plus à 10000 Francs par m<sup>2</sup> et par jour.

A défaut de paiement de l'amende susvisée ou de déguerpier le trottoir, les vendeurs en infraction voient leurs marchandises mises en fourrière.

**ARTICLE 105.-** (1) Les loyers des boutiques et le produit des tickets de droits sont collectés par un agent intermédiaire de recettes contre délivrance d'un reçu tiré d'un carnet à souche sécurisé et portant une valeur faciale imprimée, égale à un terme de loyer mensuel ou au coût du ticket.

(2) La somme totale collectée est reversée 24 heures au plus tard dans la caisse du receveur municipal sur présentation d'un titre de recette délivré par le magistrat municipal compétent.

#### **SECTION VI : DES DROITS SUR LE PERMIS DE BATIR**

**ARTICLE 106.-** Les droits sur le permis de bâtir sont perçus sur toute construction élevée au chef-lieu de la commune ou dans les agglomérations ayant fait l'objet du plan d'urbanisme approuvé.

**ARTICLE 107.-** (1) Le taux des droits sur les permis de bâtir voté par le conseil municipal au profit du budget est compris entre 0,5% et 1,5% de la valeur de la construction.

(2) Il s'applique aussi bien aux aménagements importants qu'aux constructions nouvelles.

(3) Le montant des droits est établi sur la base d'un devis estimatif approuvé par les services techniques communaux ou le cas échéant ceux en tenant lieu.

**ARTICLE 108.-** Toute exécution de travaux sans paiement préalable des droits rend le constructeur passible d'une amende dont le montant est égal à un droit en sus. L'amende est payée au profit de la commune. Elle ne dispense pas le coupable du paiement du principal des droits sur le permis de bâtir.

**ARTICLE 109.-** Les droits sur les permis de bâtir sont recouverts par le receveur municipal au vu d'un titre de recette émis par l'ordonnateur municipal compétent. Leur paiement conditionne la délivrance du permis de bâtir.

#### **SECTION VI : DES DROITS D'OCCUPATION TEMPORAIRE DE LA VOIE PUBLIQUE**

**ARTICLE 110.-** Les droits d'occupation temporaire de la voie publique peuvent être perçus par la commune en cas d'occupation de celle-ci par des dépôts de matériaux, notamment le sable, la pierre, le bois.

**ARTICLE 111.-** (1) Toute occupation temporaire de la voie publique est subordonnée à l'autorisation préalable du magistrat municipal compétent qui en fixe la durée. Le paiement des droits y relatifs se fait à la caisse du receveur municipal sur présentation de l'autorisation.

(2) Sauf cas de force majeure, toute occupation irrégulière de la voie publique ou tout dépôt de matériaux effectué sans l'autorisation de la municipalité, à défaut d'une mise en fourrière, peut donner lieu à la perception d'une taxe égale au double des droits dus.

**ARTICLE 112.-** (1) Le tarif des droits d'occupation temporaire de la voie publique est voté par le conseil municipal dans les limites suivantes : au moins 10.000 Francs par m<sup>2</sup> et par jour et au plus 50.000 Francs par m<sup>2</sup> et par jour.



(2) Le défaut d'autorisation ou la minoration de la surface occupée ou le retard de paiement entraînent le paiement d'un droit supplémentaire de 10.000 Francs à 50.000 F par jour et par m<sup>2</sup>

(3) En l'absence du propriétaire, du gardien ou d'un quelconque responsable pouvant répondre aux exigences d'occupation de la voie, la commune procède, après mise en demeure communiquée par voie d'affichage ou de radio, à la mise en fourrière des biens susvisés.

## **SECTION VII : LA TAXE DE STATIONNEMENT**

**ARTICLE 113.-** (1) La taxe de stationnement est due sur tout véhicule utilisé pour le transport urbain de personnes exclusivement dans les villes et agglomérations où les municipalités ont mis à disposition des aires de stationnement ou aménagé un plan de circulation.

(2) La commune doit, en contrepartie du paiement de cette taxe, aménager des aires destinées au stationnement notamment : au voisinage des bureaux, des usines ou des marchés.

**ARTICLE 114.-** Les taux trimestriels de la taxe de stationnement sont fixés comme suit :

- motos taxis	3000 F à 5000 F
- taxis	10.000 F à 25.000 F
- autobus	25.000 F à 50.000 F
- autres véhicules	25.000 F à 100.000 F

**ARTICLE 115.-** (1) La taxe de stationnement est payée dans les quinze jours qui suivent le début de chaque trimestre, dans la commune où le transporteur est domicilié. Le domicile est déterminé par le titre de patente, l'autorisation de transport et la carte grise du véhicule.

(2) Le paiement de la taxe de stationnement est effectué contre délivrance d'une vignette élaborée sur le modèle de la vignette automobile.

(3) Toutes contrefaçon et toute vente frauduleuse des vignettes de la taxe de stationnement est sanctionnée conformément aux dispositions du code pénal.

(4) Le défaut de présentation de la vignette taxe de stationnement constatée par procès-verbal entraîne la mise en fourrière du véhicule sans préjudice du paiement du principal de la taxe et d'une amende de simple police.

## **SECTION VIII : LES DROITS D'OCCUPATION DES PARCS DE STATIONNEMENT**

**ARTICLE 116.-** Les droits d'occupation des parcs de stationnement sont dus par les exploitants des véhicules destinés aux transports publics des marchandises et des personnes de types cars, camions, camionnettes et autobus.

**ARTICLE 117.-** (1) Le taux d'occupation des parcs de stationnement dans les parcs aménagés est fixé de 500 F à 1000 F par accès et par jour, suivant le type de véhicule au profit de la commune du lieu de stationnement :

- car	: 500 F à 1000 F
- camionnette	: 1000 F à 1500 F
- camions	: 1500 F à 2500 F
- autobus	: 1000 F à 2500 F

(2) Le droit de parc de stationnement est payé contre délivrance d'un ticket d'accès au parc.

(3) Le paiement des droits d'occupation des parcs de stationnement donne accès aux parcs aménagés et sécurisés par la commune.

**ARTICLE 117.-** (1) En ce qui concerne les véhicules de livraison de marchandises, le droit de parc de stationnement est payé dans les quinze jours qui suivent le début de chaque trimestre, dans la commune où le transporteur est domicilié. Le domicile est déterminé par le titre de patente, l'autorisation de transport et la carte grise du véhicule.

(2) Le tarif du droit de parc de stationnement pour les véhicules de livraison est fixé compris entre 25 000 à 100 000 francs

(3) Le paiement du droit de parc de stationnement sur les véhicules de livraison des véhicules de livraison est effectué contre délivrance d'une vignette élaborée sur le modèle de la vignette automobile.

(4) Toute contrefaçon et toute vente frauduleuse des vignettes de la taxe de stationnement est sanctionnée conformément aux dispositions du code pénal

(5) Le défaut de paiement du droit de parc de stationnement ou le stationnement hors du parc lorsqu'ils sont constatés par procès-verbal, entraîne la mise en fourrière du véhicule sans préjudice du paiement du principal de la taxe et d'une amende de simple police.

#### **SECTION IX : DU TICKET DE QUAI**

**ARTICLE 118.-** (1) L'usage d'une gare routière ou d'un débarcadère municipal aménagé donne droit à la perception d'un ticket de quai dont le taux est voté par le conseil municipal dans les limites suivantes :

**a) Gare routière**

- véhicule de 5 places : 200 F à 500 F par chargement
- véhicule de plus de 5 places : 500 F à 1.000 F par chargement

**b) Débarcadère :**

- pirogue sans moteur : 100 à 200 par chargement
- Pirogue à moteur de moins de 10 places : 200 à 500 par chargement
- Pirogue à moteur plus de 10 places : 1000 à 5000 par chargement

(2) Les véhicules qui ne chargent pas dans les gares routières aménagés par la commune y compris ceux des agences de voyage sont également assujettis au paiement du ticket de quai. Le ticket de quai est payé exclusivement à la commune de chargement.

#### **SECTION X : DE LA TAXE SUR LES SPECTACLES**

**ARTICLE 119.-** (1) la taxe sur les spectacles est perçue par la commune pour toutes réjouissances organisées soit habituellement, soit occasionnellement dans un but lucratif.

(2) Au titre de la présente loi, un spectacle est occasionnel lorsqu'il se déroule en plein air ou dans tout autre lieu public ou ouvert au public.

(3) Cette taxe s'applique notamment aux activités menées dans les établissements suivants :

- Salle de cinéma,
- Salle de bals
- Salles de théâtre, de concerts, d'exhibitions,
- les cabarets ; les boîtes de nuits ; les discothèques
- les cafés, les bars dancings,

(4) Sont exemptées du paiement de la taxe sur les spectacles, les représentations données dans un but de bienfaisance.

**ARTICLE 120.-** (1) Le tarif de la taxe sur les spectacles habituels est fixé en fonction du type de spectacle par délibération du conseil municipal. Le taux est voté par le conseil municipal dans la limite de 10.000 F à 100.000 F par trimestre et par établissement.

(2) Le tarif de la taxe sur les spectacles occasionnels est fixé par le conseil municipal. Les taux limites sont de 5000F à 50.000 F par journée de représentation.

(3) La taxe sur les spectacles est recouvrée par le receveur municipal après émission d'un titre de recette par l'ordonnateur municipal compétent.

(4) Le défaut de paiement de la taxe entraîne l'arrêt du spectacle ou la fermeture de la salle, dans les formes prévues par les textes en vigueur.

(5) Les scellés ne peuvent être levés qu'après paiement d'une amende de 5000 francs, en sus du droit régulièrement du.

## **SECTION XI : DES DROITS DE STADE**

**ARTICLE 121.-** (1) Les droits de stade peuvent être voté par le conseil municipal entre 1% et 5% des fonds recueillis sur les stades du territoire de la commune à l'occasion des manifestations sportives ou des réjouissances populaires lorsque l'accès au stade n'est pas gratuit.

- (2) La perception de ces droits impose à la commune les obligations suivantes :
- l'entretien des voies d'accès au stade ;
  - l'entretien et l'éclairage des abords du stade
  - Dans le cas d'une Communauté Urbaine, celle-ci bénéficie des droits sur les stades omnisports.
  - Les communes d'arrondissement bénéficient des droits sur les autres stades situés sur leur territoire.

## **SECTION XII : DES DROITS DE TIMBRE SUR LA PUBLICITE**

**ARTICLE 122.-** (1) Les droits de timbre sur la publicité, tels que définis par le Code Général des Impôts, sont reversés aux communes suivant les modalités ci-après :

(2) S'agissant des droits de timbre assis sur **des publicités locales** notamment par panneaux, affiches, calicots, banderoles, oriflammes, véhicules publicitaires, les enseignes lumineuses ou non le cinéma ou tout autre support matériel ou immatériel similaire, ils sont assis, émis et recouverts par un régisseur publicitaire agréé par la commune de localisation.

(3) Le produit des droits de timbre sur des publicités au-delà de la commune notamment les media audio visuels et de presse écrite, ou tout autre support matériel ou immatériel similaire, est centralisé par un organisme de péréquation et réparti à toutes les communes suivant les modalités prévues par voie réglementaire.

### **SECTION XIII: DES DROITS SUR LES LOTS URBAINS NON MIS EN VALEUR ET NON ENTRETENUS**

**ARTICLE 123.**- (1) Les droits sur les lots urbains non mis en valeur et non entretenus sont prélevés dans les centres urbains des villes et agglomérations.

(2) Ces droits sont fixés ainsi qu'il suit :

- |              |  |   |             |
|--------------|--|---|-------------|
| - moins de   | 300 m <sup>2</sup>                       | : | 5000 F/an   |
| -            | 300 m <sup>2</sup> à 500 m <sup>2</sup>  | : | 10 000 F/an |
| -            | 501 m <sup>2</sup> à 1000 m <sup>2</sup> | : | 15 000 F/an |
| - au-delà de | 1000 m <sup>2</sup>                      | : | 20 000 F/an |

(3) Les droits sur les lots urbains non mis en valeur sont recouverts par le receveur municipal au vu d'un ordre de recette émis par le magistrat municipal compétent

### **SECTION XIV : DU DROIT DE TIMBRE COMMUNAL**

**ARTICLE 124.**- Le droit de timbre communal est voté par le conseil municipal au profit du budget communal.

Le droit de timbre communal est fixé de à 200 Francs au profit du budget communal. Il s'applique au document de format inférieur ou égale à une page de format A4 notamment :

- la copie ou l'extrait d'état-civil ;
- la légalisation ou certification matérielle de signature ;
- le jugement supplétif ;
- la procuration ;
- les factures adressées à la commune.
- toute requête introduite à l'attention du magistrat municipal ;

Tout document de dimension supérieure au format de base ci-dessus est assujetti au paiement d'un droit de timbre de 400 francs.

### **SECTION XV : DE LA REDEVANCE POUR LA DEGRADATION DE CHAUSSEE**

**ARTICLE 125.**- La redevance pour la dégradation de chaussée est due par les concessionnaires et autre entrepreneurs réalisant des travaux sur la voie publique et par les utilisateurs d'engins non munis de pneumatiques tel que ces travaux et la circulation desdits engins détériorent la chaussée. Toute autre dégradation de la chaussée est soumise à la même taxation.

**ARTICLE 126.**- (1) Le taux forfaitaire est fixé maximum pour la dégradation de la chaussée est fixée comme suit :

**a ) terrassements, canalisation et autres dégradations :**

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| - route en enrobée grave bitume | 90.000 F à 200.000 F par m <sup>2</sup> |
| - route revêtue de bitume       | 45.000 F à 100.000 F par m <sup>2</sup> |
| - route en terre                | 15.000 F à 50.000 F par m <sup>2</sup>  |

**b) dégradation par les engins à chenille**

- route revêtue de bitume 50 000 F à 100.000 F par m<sup>2</sup>
- route en terre 20.000 F à 50.000 F par m<sup>2</sup>

(2) En cas d'autorisation par l'autorité municipale, la taxe de dégradation de la chaussée est recouvrée par le receveur municipal sur présentation de l'autorisation préalable et le titre de recette émis par le magistrat municipal.

(3) L'exécution de canalisation ou de terrassements et la circulation des engins visés au présent article sans autorisation municipale préalable, expose leurs auteurs au paiement d'un droit en sus sans préjudice des sanctions prévues par les lois et règlements en vigueur.

**SECTION XVI : DE LA TAXE DE TRANSHUMANCE**

**ARTICLE 127.**- La taxe de transhumance peut être instituée par le conseil municipal au profit du budget communal. Elle est assise sur les troupeaux en provenance des Etats limitrophes et venant paître temporairement sur les pâturages situés sur son territoire.

La taxe est perçue en une seule fois, à l'entrée du bétail sur le territoire de la commune concernée.

**ARTICLE 128.**- Les taux de la taxe de transhumance sont fixés dans les limites maximales ci-après :

- bovins et équins 500 F à 1.000 F par tête
- ovins et caprins 200 F à 500 F par tête

**ARTICLE 129.**- La taxe de transhumance est recouvrée par versement des sommes dues à la caisse du receveur municipal après émission d'un titre de recette par le magistrat municipal compétent.

Le produit de cette taxe est versé à concurrence de 50% au Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Inter communal (FEICOM).

**SECTION XVII: DE LA TAXE DE TRANSIT**

**ARTICLE 130.**- La taxe de transit est perçue au profit des communes sur le bétail en provenance d'un Etat limitrophe se rendant dans un Etat autre que celui d'origine.

Si les troupeaux en transit séjournent plus de 15 jours sur le territoire d'une même commune, ils sont, sauf cas de force majeure, réputés y être en transhumance à compter du 16<sup>ème</sup> jour.

Le produit de la taxe de transit est versé 50% au Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunal.

Les taux maxima de la taxe de transit sont fixés ainsi :

- bovins et équins 200 F à 500 F par tête de bétail et par commune
- ovins et caprins 100 F à 300 F par tête de bétail et par commune

La taxe de transit et la taxe de transhumance sont perçues par le Receveur Municipal, en liaison, en tant que de besoin avec les représentants des autorités traditionnelles et éventuellement par des agents du service vétérinaire.

Le Receveur Municipal est seul chargé d'encaisser les recettes contre un reçu tiré d'un carnet à souches dûment côté et paraphé par les services compétents de la communes concernés.

Le Receveur Municipal, les représentants des autorités traditionnelles et des services vétérinaires ont droit à une remise pour chaque tête de bétail contrôlée ; le montant de la remise est fixé par le conseil municipal.

Les chefs traditionnels bénéficient d'une remise fixée par délibération du conseil municipal, en raison de leur participation au contrôle des troupeaux et des dégâts éventuellement commis par ces derniers sur leur territoire.

En cas de fraude, par le propriétaire ou le convoyeur du bétail soumis à la taxe de transhumance ou de transit tendant à soustraire tout ou partie du bétail au contrôle, les tarifs sont doublés pour chaque animal non déclaré.

#### **SECTION XVIII: TAXE SUR LE TRANSPORT DES PRODUITS DE CARRIERES**

**ARTICLE 131.**- La taxe sur le transport des produits de carrières et autres peut être instituée par le conseil municipal au profit du budget dans la localité abritant une carrière. Elle s'applique aux véhicules de transport des produits de l'exploitation concernée, autre que ceux de l'exploitant.

**ARTICLE 132.**- Les taux maxima applicables varient en fonction du type de véhicule :

- inférieur ou égal à 6 tonnes : 1000 francs par camion et par voyage ;
- 6 à 10 tonnes : 2000 francs par camion et par voyage ;
- Plus de 10 tonnes : 3000 francs par camion et par voyage.

**ARTICLE 133.**- (1) La taxe sur le transport des produits de carrière est collectée par un agent intermédiaire de recettes contre délivrance d'un reçu tiré d'un carnet à souche sécurisé et portant une valeur faciale indiquant le tarif horaire voté par le conseil municipal.

(2) La somme totale collectée est reversée en fin de journée dans la caisse du receveur municipal sur présentation d'un titre de recette délivré par le magistrat municipal compétent.

(3) Le non paiement de la taxe de transport des produits de carrière entraîne la mise en fourrière du véhicule et une amende de 5000 francs, en sus du principal des droits dus.

#### **SECTION XIX: DES DROITS D'OCCUPATION DES PARKINGS**

**ARTICLE 134.**- Les droits d'occupation des parkings peuvent être voté au profit du budget communal pour l'occupation, par des véhicules privés, des parkings aménagés ou matérialisés par la commune.

**ARTICLE 135.**- (1) Le taux des droits de parkings se situe dans la fourchette de 100 F à 250 Francs par heure.

Pour les parkings réservés :

- 500 francs par jour et par parking
- 15 000 francs par mois

(2) Les droits de parkings sont collectés par un agent intermédiaire de recettes contre délivrance d'un reçu tiré d'un carnet à souche sécurisé et portant une valeur faciale indiquant le tarif horaire voté par le conseil municipal.

(3) La somme totale collectée est reversée en fin de journée dans la caisse du receveur municipal sur présentation d'un titre de recette délivré par le magistrat municipal compétent.

(4) Le non paiement des droits de parkings entraîne la mise en fourrière du véhicule et une amende de 5000 francs, en sus du principal des droits dus.

## **SECTION XXI : LA TAXE DE TRANSVASEMENT**

**ARTICLE 136.**- La taxe de transvasement est applicable aux transactions visant le transvasement des produits pétroliers et autres produits industriels réalisés entre des ressortissants de deux Etats voisins sur le territoire d'une commune Camerounaise.

La taxe de transvasement est perçue par des agents municipaux, en liaison, en tant que de besoin avec les représentants des autorités administratives traditionnelles.

Le Receveur municipal est seul chargé d'encaisser les recettes contre un reçu tiré d'un carnet à souches dûment côté et paraphé par les services compétents de la communes concernée.

Le Receveur municipal, les représentants des autorités administratives et traditionnelles ont droit à une remise assise sur le produit de la taxe recouvrée. Le montant de la remise est fixé par le conseil municipal.

Le tarif de la taxe de transvasement est voté par le conseil municipal dans un intervalle compris entre 1000 F et 5000 francs le mètre cube.

## **TITRE IV**

### **DISPOSITIONS PARTICULIERES RELATIVES AUX COMMUNAUTES URBAINES**

#### **CHAPITRE UNIQUE: DE LA REPARTITION DES IMPOTS ET TAXES ENTRE LES COMMUNAUTES URBAINES ET LES COMMUNES D'ARRONDISSEMENT**

**ARTICLE 136.**- Les impôts et taxes destinés aux communes, sont également perçus par les communautés urbaines, à l'exception de ceux énumérés affectés aux communes d'arrondissement.

**ARTICLE 137.**- (1) Les recettes fiscales de la commune d'arrondissement comprennent :

- l'impôt libératoire ;
- la taxe sur le bétail ;
- les droits de mutations de jouissance d'immeubles ;
- la redevance forestière issue de la péréquation ;
- la taxe de développement local ;

- la taxe d'abattage ;
- les droits de places sur les marchés de proximité ;
- les droits d'occupation temporaire de la voie publique ;
- la taxe d'assainissement ;
- la taxe de stationnement ;
- les droits de stade à l'exception des stades omnisports ;
- la taxe d'inspection sanitaire sur les produits alimentaires ;
- la taxe sur les spectacles ;
- la taxe sur les embarcations à moteur ou sans moteur ;
- la taxe de transhumance ;
- la taxe sur le transport des produits de carrière ;

(2) Le droit de timbre communal est perçu par les communautés urbaines et les communes d'arrondissement ;

(3) Les communes d'arrondissement bénéficient d'une quote-part de toutes recettes communales issues de la péréquation

**ARTICLE 138.-** Les communautés urbaines et les communes d'arrondissement perçoivent concomitamment les impôts et taxes ci-après :

- les centimes additionnels communaux ;
- les droits de timbre sur la publicité issus de la péréquation

## TITRE V

### DES RECETTES FISCALES D'INTERCOMMUNALITE ET DE LA PEREQUATION DES IMPOTS LOCAUX

#### CHAPITRE UNIQUE

**ARTICLE 139.-** (1) Le produit des recettes fiscales des collectivités territoriales ci-après énumérées, est prélevé et affecté à un fonds de solidarité pour la réalisation de projets intercommunaux sur l'ensemble du territoire national.

(2) Le fonds de solidarité est alimenté par :

- 50% du produit de la taxe de transit
- 50% du produit de la taxe de transhumance
- 50% du produit de la taxe de stationnement
- 20 % de la quote-part des centimes additionnels communaux revenant aux communes ;
- 20% du produit des droits de patentes ;
- 20% du produit de l'impôt libérateur ;
- 20% du produit des droits de licence ;
- 50% du produit de la taxe sur le bétail ;
- 20% de la taxe sur les propriétés immobilières.

**ARTICLE 140.-** Le produit de la péréquation fiscale est centralisé par un organisme ayant vocation à œuvrer pour le développement intercommunal, puis redistribué aux communes et aux communautés urbaines suivant les critères et modalités fixés par voie réglementaires.

(2) L'organisation et le fonctionnement du FEICOM ou de l'organisme à créer sont fixés par décret.



(3) Les syndicats de communes et autres regroupements de collectivités territoriales de communes peuvent bénéficier des interventions du FEICOM, dans les mêmes conditions que les communes.

## LIVRE TROISIEME

### DES IMPOTS ET TAXES DES REGIONS

#### TITRE I : PRINCIPE GENERAUX

**ARTICLE 141.-** Les produits des impôts locaux ci-après sont en totalité ou en partie affectés aux régions ; Il s'agit de :

- 100 % des droits de timbre automobile ;
- 100 % des droits de timbre sur l'immatriculation des véhicules et engins à moteur ;
- 100 % du droit de timbre d'aéroport ;
- 100 % de la taxe à l'essieu ;
- 20 % de la taxe spéciale sur les produits pétroliers ;
- 50 % du produit des redevances sur les ressources de la forêt, de la faune et de la pêche ;
- 50 % du produit redevances sur les ressources en eau ;
- 50% des taxes ou redevances sur les ressources minières ;
- 50 % du produit de la redevance sur les ressources halieutiques et d'élevage ;
- 50 % du produit des taxes et/ou redevances sur les ressources énergétiques ;
- 50 % taxes et/ou redevances sur les ressources touristiques ;
- 50 % du produit des taxes et/ou redevances aérospatiales ;
- 50 % du produit des taxes et/ou redevances sur les ressources du secteur gazier ;
- 50 % Redevance d'usage de la route.
- 30 % sur les droits d'exploitation des établissements classes dangereux, insalubres ou incommodes

**ARTICLE 142 .-** (1) Les compétences d'assiette, d'émission et de recouvrement des impôts, taxes et redevances dus aux régions restent dévolues aux services fiscaux compétents de l'Etat et des communes.

(2) le produit ou la quote-part des impôts, taxes et redevances dues aux régions sont émis et recouverts sur bulletins et quittances distincts établis au profit du FEICOM ou d'un « Fonds de Développement des Régions », en vue de leur centralisation et répartition au profit des régions.

(3) Les modalités de centralisation, de répartition et de reversement des recettes fiscales dues aux régions sont fixées par voie réglementaire.

-----/-----