

LA REGION EN DROIT PUBLIC CAMEROUNAIS : QUEL JANUS JURIDIQUE ?

Par

Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO

Agrégé des Facultés de Droit

Professeur Titulaire

PLAN DE L'ETUDE

INTRODUCTION

I- LA REGION, UNE ENTITE ADMINISTRATIVE LOCALE-RELAIS NON AUTONOME

A-La figure locale de l'administration d'Etat

1-La structure organique diversifiée

2-La structure fonctionnelle concentrée

B- Le berceau local des services publics

1-La pluralité des services publics déconcentrés

2-La diversité des services publics spécialisés

II- LA REGION, UNE ENTITE ADMINISTRATIVE LOCALE AUTONOME AMBIVALENTE

A-La prégnance de la forme à statut ordinaire

1-La structure organique dualiste

2-La structure matérielle pluraliste

A- L'émergence d'une forme à statut spécial

1-L'apparence des spécificités organiques

2-La vacuité des spécificités fonctionnelles

CONCLUSION

INTRODUCTION

Les transformations de l'armature institutionnelle camerounaise, amorcées à partir de 1990 avec le vent de démocratisation, se sont, pour la plupart, déclinées dans le cadre de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972 de la République du Cameroun. A travers ce texte fondamental, on va assister à une diversification des institutions chargées non seulement d'assurer la primauté de l'Etat de droit mais aussi assurer l'essor et l'approfondissement de la démocratie et le rapprochement de l'administration des administrés.

Cette réforme constitutionnelle a consacré plusieurs paliers administratifs, toute chose qui a entraîné la complexification des règles régissant l'organisation de l'administration. En guise d'exemple, traitant de la décentralisation au titre X la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 dispose, en son article 61, que, « *sont constituées en Région, les Provinces suivantes : l'Adamaoua ; le Centre ; l'est ; l'Extrême Nord ; le Littoral ; le Nord ; le Nord-Ouest ; l'Ouest ; le Sud et le Sud-Ouest* ». La question qui se pose alors est celle de savoir si cette disposition a entendu consacrer la disparition de la Province, circonscription administrative, au profit de la Région, collectivité territoriale décentralisée. Les réponses à cette préoccupation seront données d'abord par le pouvoir réglementaire et puis par le législateur.

S'agissant du pouvoir réglementaire, compte tenu du fait que l'administration centrale de l'Etat est une organisation complexe et composite, qu'elle assume des tâches administratives qui couvrent l'ensemble du territoire national ; et compte tenu du fait que son action ne peut être effective et efficace que si elle a des relais, notamment au plan local, il va consacrer des échelons inférieurs à l'administration centrale parmi lesquels la Région, institution administrative déconcentrée, en lieu et place de la Province. C'est le décret n°2008/376 du 12 novembre 2008 portant organisation administrative de la République du Cameroun¹, qui divise celle-ci en région, département et arrondissement créés par décret du Président de la République² et en fixe les limites territoriales. Ce décret a été suivi 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. Il ressort de ces deux textes que la Région, qui remplace la Province, est bien une circonscription administrative relevant de la déconcentration administrative, comprise comme la technique d'organisation administrative consistant à instituer des entités administratives non autonomes,

¹ Ce décret a abrogé le décret n°72/349 du 24 juillet 1972.

²Cette prérogative tire son fondement de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 : « *Le Président de la République (...) (8) exerce le pouvoir réglementaire. (9) Il crée et organise les services publics de l'État. (10) Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État* ».

donc internes à la même administration d'Etat, et chargées de la représenter soit sur le plan technique, soit sur le plan territorial et soumise à son pouvoir hiérarchique. La région est ainsi, dans une certaine mesure, le bras séculier de l'administration centrale et donc du pouvoir exécutif. En somme, c'est le pouvoir règlementaire qui donne à la Région son statut d'entité administrative déconcentrée.

S'agissant du législateur, il a, à travers diverses lois³, traduit la volonté du constituant, qui a fait de Région une collectivité territoriale décentralisée⁴. D'où son double statut et donc son double visage qui en fait un Janus juridique. C'est d'ailleurs « *du fait de l'institution de la région comme nouvelle collectivité territoriale que la forme de l'Etat a été modifiée, ou plus exactement requalifié dans la loi fondamentale* »⁵. Ainsi, alors que la déconcentration administrative, à travers la région, circonscription administrative, s'inscrit dans le cadre du rapprochement du pouvoir centrale des administrés, la décentralisation régionale, quant à elle, s'inscrit dans le cadre du transfert d'une parcelle du pouvoir d'Etat aux entités locales autonomes nommées régions. Leur mise en place en 2020, à travers l'élection de leurs organes délibérants et exécutifs et leur prise de fonctions, a relativement atténué l'idée selon laquelle la décentralisation territoriale au Cameroun était affectée d'un manque de visibilité⁶ avec les revendications des politiques qui en appelaient à sa consolidation⁷, ce d'autant plus qu'elle s'était originellement émancipé de toute idée de démocratie⁸. Or, la décentralisation s'inscrit dans le cadre de la démocratie⁹. Elle est, en effet, « *l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local* »¹⁰. Mais, au-delà de son caractère démocratique, la décentralisation est aussi une technique de « *transfert par l'Etat et sous son contrôle, de compétences et moyens aux collectivités territoriales décentralisées, personne morale de droit public jouissant de l'autonomie*

³ Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant 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.

⁴ V. Titre 10 de la loi constitutionnelle en ses 55 et suivants. Lire GUIMDO DONGMO (B.-R.), « Constitution et décentralisation au Cameroun depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 », in *Revue Juridique et Politique des Etats francophones*, n°2, 2005, pp.205-228.

⁵ OLINGA (A. D.), *La Constitution de la République du Cameroun*, PUCAC, Yaoundé, 2013, p. 215.

⁶ KEUDJEU DE KEUDJEU (J.R.), *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, thèse pour le doctorat/Ph.D en droit public, Université de Douala, 2012, p.3.

⁷ PEKASSA NDAM (G. M.), « La stratégie camerounaise de la décentralisation (1996-2011) : les réformes du territoire entre droit et pouvoirs », In sous la coordination technique de la Fondation Paul Ango Ela, *Les politiques de la décentralisation au Cameroun. Jeux, enjeux et perspectives*, 2013, p.97.

⁸ TSANGA (R.), *Décentralisation territoriale et démocratie au Cameroun*, mémoire DEA en Droit public, Université de Yaoundé II, 2009, p.2.

⁹ BAGUENARD (J.), *La décentralisation*, Que sais-je ? PUF, 2006, p.51. Lire aussi, PHILIPPE (X.), « La démocratie constitutionnelle sud-africaine : un modèle ? », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 157-168.

¹⁰ Article 5 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux »¹¹ et « *une politique de transfert des attributions de l'Etat vers les collectivités territoriales ou des institutions publiques pour qu'elles disposent d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière* »¹².

Bien que consacrée par les textes, la région n'est pas pour autant définie par ces derniers¹³. Elle est littéralement considérée comme une « *grande étendue, soit sur la terre, soit dans l'air, soit dans le ciel* »¹⁴. Il s'agit donc d'une grande étendue de pays¹⁵. En France, c'est la fraction du territoire qui représente à la fois l'aire géographique de compétence du préfet (de région) et une collectivité territoriale décentralisée, intermédiaire entre le département et l'État¹⁶. Elle s'appréhende alors comme un « *ensemble d'habitants d'une même partie du territoire ayant des intérêts communs gérés par des organes administratifs qui lui sont propres; créés comme tel par la Constitution ou par la loi* »¹⁷. Au Cameroun, Elle est, après l'administration centrale, le deuxième niveau de l'organisation de l'administrative de l'Etat, suivie du département et de l'arrondissement, et le premier niveau de la décentralisation territoriale, le niveau intermédiaire étant la communauté urbaine, tandis que le niveau de base est la commune. Il en existe dix, et le constituant a donné la possibilité au Président de la République, si besoin est, d'en modifier « *les dénominations et les délimitations géographiques(...)* » ou d'en « *créer d'autres* » et leur attribuer « *une dénomination et* » fixer « *leurs délimitations géographiques* »¹⁸.

Au regard de ce qui précède, la Région est au Cameroun, un Janus juridique biface, c'est-à-dire qu'elle a, comme le Dieu Janus de la mythologie grecque un double visage. Elle est, d'une part, du point de vue de la déconcentration, une unité administrative territoriale supérieure non autonome chargée d'assurer la continuité de l'exercice du pouvoir central au niveau local, et, d'autre part, du point de vue de la décentralisation, l'une des collectivités territoriales décentralisées instituées par le Constituant¹⁹. Il s'agit, plus précisément,

¹¹ GUIMDO DONGMO (B.-R), « Le droit de la décentralisation à l'ère de la démocratisation au Cameroun », In sous la coordination technique de la Fondation Paul Ango Ela, *Les politiques de la décentralisation au Cameroun. Jeux, enjeux et perspectives*, 2013, p.19.

¹² NGANE (S.), *La décentralisation au Cameroun. Un enjeu de gouvernance*, Yaoundé, Afrédit, 2008, p.19.

¹³ OBAKER BALINAN (S.), « Le renouveau de l'institution régionale en droit », *RADP*, Vol. X, N° 21, Spécial, 2021 p.216.

¹⁴ *Dictionnaire de L'Académie française*, 5^{ème} Edition, éditions eBooks France, 1798, p.2736.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, 13^e éd., Paris, Dalloz 2001, p.1253.

¹⁷ CORNU (G.), *Vocabulaire Juridique*, 9^{ème} éd., Paris, PUF, 2011, p.190.

¹⁸ Article 61 al. 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

¹⁹ Selon l'article 55 de la loi constitutionnelle, « *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'article 9 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 précise, à ce sujet que, sont « *des personnes morales de*

d'« entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national auxquelles l'Etat a, en vertu du principe de décentralisation, conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par les autorités élues »²⁰.

La région est donc le résultat de « la reconnaissance par l'Etat d'autres personnes publiques territoriales disposant d'un pouvoir de décision sur un certain nombre de matière »²¹ car, le fonctionnement normal d'un Etat nécessite toujours une dose de décentralisation²². Dans le cadre de la décentralisation régionale, il s'agit bien, du point de vue formel, d'une décentralisation administrative et non politique. Il en est ainsi dans la mesure où il n'est pas possible « pour les organismes décentralisés de se doter eux-mêmes de leur propre ordre juridique, c'est-à-dire, de tenir, dans les matières de leur ressort, des pouvoirs législatifs déterminés au sein de la juridiction territoriale respective »²³. La région bénéficie donc juste de l'autonomie qui est indissociable de sa libre administration²⁴. Mais, du point de vue matériel, on peut bien se demander si cette décentralisation n'a pas une dose de politique, notamment à travers le contentieux liés aux conflits d'attributions entre les régions et l'Etat, entre les régions, qui relève, non pas des juridictions administratives, mais plutôt du juge constitutionnel, en l'occurrence le Conseil constitutionnel²⁵.

droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux et règlent, par délibérations, les affaires de leur compétence»

²⁰ GUINCHARD (S.) ; DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 200.

²¹ DEBBASCH (C.), COLIN (F.), *Droit administratif*, 7^{ème} éd., Paris, Economica, 2004, p. 174.

²² NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris-Est Créteil Val-De-Marne, 2010, p.52.

²³ BREWER-CARÍAS (A.R.), «La décentralisation territoriale. Autonomie territoriale et régionalisation politique », Rapport général au XI^{ème} congrès international de droit comparé, Académie Internationale de Droit Comparé, Le droit de la gouvernance au Cameroun 600 Caracas, août-septembre 1982, in *Etudes de droit public comparé*, Académie Internationale de Droit Comparé, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 353.

²⁴ FRIER (P.L.), FERSTENBERT (J.), PONTIER (J.-M.), VERPEAUX (M.), HERTZOG (R.), « Les nouvelles libertés et responsabilités locales », *AJDA*, 2004, p.1960.

²⁵ V. article 4.1, 3^{ème} tiret de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 : « Le Conseil constitutionnel statue souverainement sur : (...) - Les conflits d'attributions, entre les institutions de l'Etat, entre l'Etat et les régions, entre les régions ». V. aussi, article 47.2 §2 : « Les Présidents des exécutifs régionaux peuvent saisir le Conseil constitutionnel lorsque les intérêts de leur région sont en cause »; et article 47.3 de la loi constitutionnelle : « avant leur promulgation, les lois et les traités et accords internationaux peuvent déférés au Conseil constitutionnel par (...) les Présidents des exécutifs régionaux (...) ». Sur l'ensemble de question, lire GUIMDO DONGMO (B-R), « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun.(Contribution à l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées) », *Revue Générale de Droit de l'Université d'Ottawa (Canada)*, vol. 29, n°1, 1998, pp.91-92 ; et GUIMDO DONGMO (B-R), « Constitution et décentralisation au Cameroun depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 », op. cit., p.218.

La Région est donc incontestablement en droit public camerounais, un Janus juridique, mais la question mérite alors d'être posée est de *quel Janus juridique il s'agit ?* Ainsi, quel que soit le sens retenu de la Région, il est question de voir comment elle est appréhendée en droit public camerounais, c'est-à-dire de voir comment les règles organisant l'État et ses démembrements et régissant les rapports entre la puissance publique et les particuliers²⁶ l'appréhendent. Usant de la méthode juridique dans son versant dogmatique, il sied de dire qu'en analysant le droit public camerounais, la région est un Janus juridique biface « *sui generis* », dans la mesure où elle est, d'une part, une entité administrative locale-relais non autonome (I) et, d'autre part, une entité administrative locale autonome ambivalente (II).

I- LA REGION, UNE ENTITE ADMINISTRATIVE LOCALE-RELAIS NON AUTONOME

La région en tant qu'entité administrative local-relais non autonome relève de la déconcentration administrative. Il s'agit du transfert d'un pouvoir décisionnel, au sein d'une même personne publique, à des organes locaux soumis à la hiérarchie administrative²⁷. La déconcentration est, avec la décentralisation l'un des concepts à la mode²⁸. Elle répond à une situation institutionnelle particulière²⁹. En France, elle relève de la tradition jacobine marquée par une conception centralisée du pouvoir³⁰. Au Cameroun, où cette tradition a été suivie, elle est, à la fois, la figure locale de l'administration d'Etat (A) et le berceau local des services publics (B).

A-LA FIGURE LOCALE DE L'ADMINISTRATION D'ETAT

L'administration d'Etat est le déploiement administratif de l'Etat sur le territoire national. Certaines de ses structures sont situées au niveau de la capitale politique; elles constituent ce qu'on appelle *l'administration centrale*. D'autres existent au niveau local ou de la périphérie, et constituent ce qu'on appelle *l'administration déconcentrée*. Mais, il s'agit d'une division administrative territoriale qu'il faut considérer de façon relative parce qu'on est toujours dans la même administration. Au Cameroun, l'institution régionale considérée dans sa facette déconcentrée est créée par le décret n°2008/376 du 12 novembre 2008, en remplacement de la province, qui avait été instituée par le décret n°72/349 du juillet 1972. Ce décret est complété par le décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 relatif aux attributions des chefs de

²⁶GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p.825.

²⁷MAURIN (A.), *Droit administratif*, 11^e édition Paris, Sirey, 2018, p.6.

²⁸DELCAMP (A.), « Les problèmes de la déconcentration dans les pays européens », *RFDA*, 1995, p. 730.

MOREAU (J.), *Administration régionales, locales et municipales*, Paris, Mémento Dalloz, 1975, p.5.

²⁹DELCAMP (A.), « Les problèmes de la déconcentration dans les pays européens », *op. cit.*, p. 730.

³⁰MAURIN (A.), *Droit administratif*, op. cit., p. 6.

circonscriptions administratives. Ces deux textes peuvent être considérés comme la « *Charte de la déconcentration* »³¹ au Cameroun. Cette architecture régionale est organiquement diversifiée(A) et fonctionnellement(B).

1-La structure organique diversifiée

L'existence de la région, en tant qu'entité déconcentrée dans l'organisation administrative du Cameroun atteste qu'un système d'administration totalement centralisé ne serait pas viable³². Ainsi, par cette déconcentration régionale, un pouvoir de décision est confié à un représentant local de l'Administration d'Etat compétent dans une portion du territoire national appelée circonscription administrative³³.

La région est placée sous l'autorité d'un Gouverneur³⁴. Celui-ci est nommé par décret présidentiel et est sous l'autorité hiérarchique du Ministre de l'Administration territoriale. Le gouverneur est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans la région. Il est à la fois le représentant du Président de la République, du chef du gouvernement et de chacun des ministres.

Il existe aussi des services placés sous l'autorité du gouverneur qui l'assistent dans l'accomplissement de ses missions. Ces services sont : le Secrétariat particulier, le Cabinet, l'Inspection générale des Services régionaux, le Secrétariat général des Services du gouverneur. Ce dernier comprend, entre autres, un Secrétaire général, la Division des Affaires administratives et juridiques, la Division de la police et de l'Organisation administrative, la Division des Affaires économiques, sociales et culturelles et la Division du Développement régional. Quant à l'Inspection générale des Services régionaux, elle est placée sous l'autorité d'un Inspecteur général, assisté de deux inspecteurs. Elle est chargée, entre autres, du contrôle interne et de l'évaluation du fonctionnement des services du gouverneur, des préfectures et sous-préfectures.

Toute cette configuration organique permet de mieux cerner les contours fonctionnels, empreints de concentration, de la région en tant qu'entité locale non autonome.

³¹WALINE (M.), *Droit administratif*, Paris, Éditions Dalloz, 2018, p.117.

³²Ibid., p.75.

³³MBALLA OWONA (R.), *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun*, Thèse doctorat Ph/d. en droit public, Université de Yaoundé II, 2010, p.99.PEKASSA NDAM (G.), « La notion d'administration publique dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », *Revue du droit public*, n° 2, 2012, pp. 347-377.

³⁴Les attributions du Gouverneur et autres autorités qui l'assistent sont déterminées par le décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 (qui a abrogé le décret n°78/485 du 09 novembre 1978 et son rectificatif n° 79/024 du 18 janvier 1979 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et les organismes et personnels, chargés de les assister).

2-La structure fonctionnelle concentrée

Parce que le pouvoir central ne peut tout faire, il est alors amené à recourir à une certaine déconcentration³⁵, qui conditionne le fonctionnement effectif et efficace du système administratif étatique³⁶. Il en est ainsi de la région qui assure au niveau local les missions dévolues à l'administration d'Etat. Elle a donc deux caractéristiques essentielles : elle n'a pas de personnalité juridique propre³⁷, et elle agit au niveau local au nom et pour le compte de l'administration centrale ; autrement dit, pour reprendre Odilon Barrot³⁸, « *c'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche* »³⁹. Mais, elle est une nécessité technique et pratique ; car comme le disait Napoléon III, « *on gouverne bien de loin mais on administre mieux de près* »⁴⁰.

Du point de vue fonctionnel, la région agit à travers ses organes, notamment son organe principal qui est le Gouverneur. Ce dernier, assure, en effet, sous l'autorité des ministres compétents, la supervision générale, la coordination et le contrôle de l'activité des services déconcentrés de l'Etat dans la région, à l'exclusion de ceux relevant de la Justice. Il assure la gestion des fonctionnaires et agents de l'Etat en poste dans les services déconcentrés de l'Etat dans la région, à l'exclusion de ceux relevant de la Justice, des Forces armées, de la Défense et de la Sûreté nationale. Il peut demander à tous les services publics installés dans la région des informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Ainsi, les chefs de services déconcentrés de l'Etat, de même que les responsables des établissements et organismes publics et parapublics installés dans la région doivent le tenir informé de toutes les affaires concernant leurs entités et ayant une importance particulière. Il y a ainsi une ventilation des attributions entre l'échelon central et les services déconcentrés⁴¹.

Le gouverneur rend périodiquement compte, par voie hiérarchique, de son action de coordination dans la région au Président de la République. Il dispose des forces de police, de la gendarmerie et de l'armée dans le cadre des lois et règlements fixant les modalités d'emploi

³⁵WALINE (M.), *Droit administratif*, op. cit., p.75.

³⁶*Ibid.* Lire ALBERTINI (J. B.), *La déconcentration : l'administration territoriale dans la réforme de l'Etat*, Paris, Economica, 1998, 238 p.

³⁷MBALLA OWONA (R.), *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun*, op. cit., p.99.

³⁸Publiciste français et célèbre homme politique républicain du XIX^{ème} siècle.

³⁹On peut retrouver cette citation dans la plupart des manuels et ouvrages de droit constitutionnel. V. notamment, ROUVILLOIS(F), *Droit constitutionnel, 1.Fondements et pratiques*, 2^{ème} éd., Paris, Flammarion, 2005, p.56 et FOILLARD(Ph.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20^{ème} éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p.23.

⁴⁰En France, les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 ont renforcé les pouvoirs du Préfet en leur transférant des attributions du Chef de l'État et des Ministres. Selon son exposé des motifs, « *On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près* ».

⁴¹WALINE (M.), *Droit administratif*, op. cit.,p.116.

desdites forces. Il dispose également de tous les pouvoirs qui lui sont attribués par les lois et règlements. Il peut, en cas d'atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat ou à l'ordre public, accomplir personnellement ou requérir tout agent ou autorité compétente d'accomplir tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et les délites et d'en livrer les auteurs aux tribunaux dans les formes et délais prescrits par les textes en vigueur. Il exerce sur la région, en tant que collectivité territoriale décentralisée, et sur les établissements publics régionaux, les pouvoirs de tutelle de l'Etat, conformément à la législation en vigueur. C'est dire que la région, en tant qu'entité administrative locale-relais non autonome, abrite en son sein, une variété de services publics.

B- LE BERCEAU LOCAL DES SERVICES PUBLICS

La région en tant que circonscription administrative est le berceau d'un ensemble de services publics. On y retrouve une pluralité de services publics déconcentrés (1) et une diversité de services publics spécialisés (2).

1-La pluralité des services publics déconcentrés

L'administration c'est d'abord un ensemble d'institutions publiques auxquelles est confiée la gestion des affaires publiques⁴². Ces institutions existent aussi bien au niveau du centre que de la périphérie. C'est ainsi qu'on rencontre des services publics dits déconcentrés au sein de la région. Ces services publics déconcentrés, encore appelés services « *extérieurs* », sont représentés par les autorités locales de l'État⁴³.

Au regard de la réglementation en vigueur, l'administration déconcentrée a trois composantes que sont : les circonscriptions administratives, les services extérieurs de ministères et, dans une certaine mesure, les chefferies traditionnelles, une sorte d'administration déconcentrée « *sui generis* ».

La région abrite d'abord les circonscriptions administratives inférieures. Il s'agit du département et de l'arrondissement⁴⁴. Le département⁴⁵ est sous l'autorité d'un Préfet⁴⁶. Il s'agit d'un haut fonctionnaire, nommé par décret du Président de la République et dépositaire

⁴²ROUSSET (M.) et ROUSSET (O.), *Droit administratif*, Tome 1, Presses Universitaires De Grenoble, 2004, p.12.

⁴³MAURIN (A.), *Droit administratif*, op. cit., p.10.

⁴⁴ Article 15 du décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008 portant organisation administrative de la République du Cameroun. D'autres régions, départements ou arrondissements peuvent, en tant que de besoin, être créés par décret du Président de la République.

⁴⁵ Il en existe actuellement 58 au Cameroun.

⁴⁶Article 3 alinéa 1 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. Assisté d'adjoints préfectoraux, le préfet est investi dans le département, pour le compte du gouvernement, d'une mission permanente et générale d'information et de coordination, en matière sécuritaire, économique, sociale et culturelle.

de l'autorité de l'Etat dans le département⁴⁷. Il est placé sous l'autorité directe du Gouverneur et réside au chef-lieu du département⁴⁸. Pour l'accomplissement de ses missions, le Préfet, assisté d'adjoints, dispose d'un Secrétariat particulier, d'un Service des Affaires Générales, d'un Service des Affaires Administratives, Juridiques et Politiques, d'un Service des Affaires Economiques et Financières, d'un Service des Affaires Sociales et Culturelles et d'un Service de Développement Local⁴⁹. L'arrondissement⁵⁰, quant à lui, est placé sous l'autorité du Sous-préfet, haut fonctionnaire nommé par décret du Président de la République et dépositaire de l'autorité de l'Etat dans l'Arrondissement⁵¹. Le Sous-préfet est assisté d'un adjoint dont il détermine les attributions et qui assure son intérim en cas d'empêchement de sa part. Les services de la sous-préfecture sont : le Secrétariat particulier, le Bureau du Courrier, le Bureau des Affaires générales, le Bureau des Affaires administratives, juridiques et politiques et le Bureau d'Appui au Développement local.

La région abrite, ensuite, les services extérieurs des ministères qui constituent l'administration déconcentrée desdits ministères. On en trouve au niveau régional, départemental et de l'arrondissement. Les responsables desdits services sont placés sous l'autorité hiérarchique de leurs ministres et sous l'autorité des chefs des circonscriptions administratives, en fonction du niveau territorial auquel ils appartiennent. Ce sont, pourrait-on dire, les relais locaux des ministères et des ministres. Leurs attributions sont fixées par des textes qui organisent leurs ministères respectifs. C'est dire qu'il faut se référer à ces textes pour appréhender à suffisance l'importance et les limites de leurs attributions.

On retrouve, enfin, dans la région, des entités qui, primitivement, ne faisaient pas partie de l'administration, mais qui y ont été intégrées depuis la « colonisation » et constituent aujourd'hui un type particulier ou « *sui generis* » d'administration déconcentrée. Il s'agit des chefferies traditionnelles. Ces dernières sont régies par le décret n°77/245 du 15 juillet 1977. Sur le plan historique, elles constituent des formes initiales d'organisation sociale et politique des sociétés africaines. Basées sur des règles d'organisation et de fonctionnement non écrites, elles étaient autonomes et avaient une organisation fortement hiérarchisée. Apprivoisées par l'Etat depuis l'indépendance, elles sont structurées aujourd'hui en trois catégories distinctes.

⁴⁷Article 35 alinéa 1 du décret n°2008/377 du 12 novembre 2008.

⁴⁸Article 37 alinéa 1 du décret n°2008/377 du 12 novembre 2008. Sous l'autorité des Ministres compétents et du Gouverneur de Région, le Préfet assure la supervision générale, l'animation, la coordination et le contrôle des services civils déconcentrés de l'Etat dans le département, à l'exception de ceux relevant de la justice.

⁴⁹Article 44 du décret n°2008/377 du 12 novembre 2008.

⁵⁰ Il en existe actuellement 358 au Cameroun.

⁵¹Article 51 alinéa 1 du décret n°2008/377 du 12 novembre 2008.

La chefferie de premier degré est celle dont le territoire de compétence recouvre en principe celui d'au moins deux chefferies de deuxième degré et dont les limites territoriales n'excèdent pas celles d'un département. Quant à la chefferie de deuxième degré, elle est celle dont le territoire de commandement englobe au moins deux chefferies de troisième degré et dont les limites n'excèdent pas celles d'un arrondissement. Enfin, pour ce qui est de la chefferie de troisième degré, elle correspond au village en milieu rural et au quartier en milieu urbain.

Outre ces services déconcentrés, la région abrite également une diversité de services publics spécialisés.

2-La diversité des services publics spécialisés

Il existe dans la région plusieurs services publics spécialisés et sur lesquels le gouverneur exerce une certaine autorité. Il s'agit, entre autres, des groupements mixtes, des syndicats des communes, des établissements publics locaux et de plusieurs autres types de services publics locaux.

Les 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 parties⁵². Le groupement mixte est une personne morale de droit public. Il 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 régions⁵³. Quant aux syndicats de communes, sont des établissements publics intercommunaux dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière⁵⁴. Selon le Code des Collectivités territoriales décentralisées, 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 intercommunal⁵⁵. A cet effet, une convention est signée par les maires des communes concernées. Cette convention fixe les modalités de fonctionnement et de gestion du syndicat, telles que prévues par la loi. En ce qui concerne les établissements publics locaux, ils sont, comme tous les établissements publics⁵⁶, des personnes publiques autonomes⁵⁷, sauf qu'à la

⁵²Article 102 alinéa 1 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées

⁵³Article 103 alinéa 1 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 suscitée.

⁵⁴Article 105 alinéa 1 de la loi n° 2019/024.

⁵⁵Article 104 alinéa 1 de la loi n° 2019/024.

⁵⁶ Lire à ce propos, SANDIO KAMGA (A. H.), *L'établissement public en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat Ph.D. en Droit public, Université de Yaoundé II SOA, 2014, 400p. Lire SANDIO KAMGA

différence des établissements publics nationaux créés par l'Etat, leur ancrage est exclusivement local. A ce sujet, l'article 5.2 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut des établissements publics énonce que, « *les établissements publics appartenant aux personnes morales de droit public autres que l'Etat, sont créés par décision de leurs organes délibérants* ». Il en résulte qu'on peut retrouver dans la région, circonscription administrative, des établissements publics créés soit par la région, en tant que collectivité territoriale décentralisée, soit par une commune.

Enfin, d'autres services publics, créés par les collectivités territoriales décentralisées, peuvent se retrouver dans la région. Il s'agit de divers services publics locaux⁵⁸ tels les services publics relevant de la gestion déléguée, à savoir la concession, l'affermage, la régie intéressée, la gérance et les sociétés d'économie mixte⁵⁹.

In fine, la région est, en droit public camerounais, et à certains égards, une entité administrative locale-relais non autonome entre le pouvoir central et les populations locales. Mais, comme Janus biface, elle est aussi, à d'autres égards, une entité administrative locale autonome, certes ambivalente. Elle assure ainsi, ce faisant, une sorte de passerelle entre la déconcentration et la décentralisation⁶⁰.

II- LA REGION, UNE ENTITE ADMINISTRATIVE LOCALE AUTONOME AMBIVALENTE

En droit public camerounais, la région revêt, dans le cadre de la décentralisation, considérée comme l'antidote de la concentration en un lieu unique de toutes les activités et de tous les pouvoirs dans l'Etat⁶¹, un tout autre visage. En effet, elle est, à côté de la commune, une entité juridiquement autonome⁶². Et même si elle n'est pas véritablement en mesure de

(A. H.), « La réforme manquée de l'établissement public au Cameroun », *Juridis périodique*, n°112, 2018, pp.26-35.

⁵⁷ C'est ce qui ressort de la définition de l'établissement public donnée par la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut des établissements publics. En effet, on peut y lire que l'établissement public est une « *personne morale de droit public dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, chargée de la gestion d'un service public ou de la réalisation d'une mission spéciale d'intérêt général pour le compte de l'Etat ou d'une collectivité territoriale décentralisée* ».

⁵⁸ Article 42 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

⁵⁹ Article 46 alinéa 1 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 suscitée.

⁶⁰ DELCAMP (A.), « Les problèmes de la déconcentration dans les pays européens », *op. cit.*, p. 734.

⁶¹ BAGUENARD (J.), *La décentralisation*, Que sais-je ? PUF, 2006, p.8.

⁶² Mais, pas au sens de régions autonomes, comme dans les systèmes espagnols et portugais. V. MODERNE (F.), « Les régions autonomes dans la jurisprudence constitutionnelles du Portugal », *Economica*, Paris, 1989, p. 357.

faire contrepoids à l'Etat⁶³, elle bénéficie de suffisamment d'autonomie pour assurer la gouvernance locale⁶⁴.

A travers une reconfiguration formellement audacieuse⁶⁵, la région a connu une diversification des statuts, même si, du point de vue du droit comparé, ce n'est pas une nouveauté constitutionnelle⁶⁶. Au demeurant, une analyse minutieuse de la loi constitutionnelle et du Code général des collectivités territoriales décentralisées permet d'en dégager deux formes, bien qu'inégalement considérées. On a d'une part, la forme à statut ordinaire, qui est prégnante (A), et, d'autre part, la forme à statut spécial, qui tente son émergence(B).

A-LA PREGNANCE DE LA FORME A STATUT ORDINAIRE

En tant que collectivité territoriale décentralisée, la région à statut ordinaire⁶⁷, c'est-à-dire celle qui ne présente pas de spécificité particulière, a juridiquement, une structure organique dualiste (1) et structure matérielle pluraliste (2).

1-La structure organique dualiste

La liberté de gestion des collectivités⁶⁸ implique tout d'abord que celles-ci disposent d'une réelle capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires⁶⁹. C'est ainsi par exemple qu'en France, le Conseil constitutionnel a reconnu comme première liberté locale, la libre administration des collectivités territoriales⁷⁰. En conséquence, pour que la décentralisation soit véritable, il est nécessaire que les affaires locales soient prises en charge par des autorités indépendantes du pouvoir central, c'est-à-dire, des organes locaux qui peuvent exercer leurs responsabilités sans craindre qu'il soit mis fin à leurs fonctions, temporairement ou définitivement à la discrétion du pouvoir central⁷¹. L'élection est une garantie de cette autonomie organique. Au demeurant, l'indépendance juridique des organes locaux par rapport au pouvoir central, tant pour leur désignation que pour leur révocation, est

⁶³TREGUIER (Marie-Laure), « Flux et reflux de la décentralisation », *RFDA*, 1994, p. 703.

⁶⁴ Cf. Charte africaine des Valeurs et des Principes de la Décentralisation, de la Gouvernance locale et du Développement local du 27 juin 2014.

⁶⁵OBAKER BALINAN (S.), « Le renouveau de l'institution régionale en droit », *op. cit.*, p.218.

⁶⁶FAURE (B.), « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel. (A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 relative à la Corse) », *RFDA*, 2002, p. 469.

⁶⁷Il en existe actuellement huit (08), à savoir, les régions de l'Adamaoua, du Centre, du Sud, de l'Est, du Nord, de l'Extrême-nord, du Littoral et de l'Ouest.

⁶⁸FAVOREU (L.), « Décentralisation et Constitution », *RDP*, 1982, p. 1259. Déc. n° 83-168 DC du 20 janv. 1984; déc. n° 92-316 DC du 20 janv. 1993; déc. n° 98-407 DC du 14 janv. 1999; déc. n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000.

⁶⁹GUIMDO DONGMO (B.-R.), « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun, *op. cit.*, p.88.

⁷⁰ CC, n° 2010-12 QPC, 2 juillet 2010, Commune de Dunkerque [Fusion de communes], nous n'indiquerons pas en note en bas de page les références au Recueil des décisions du Conseil constitutionnel en renvoyant au site internet de la juridiction : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-qpc.48300.html>.

⁷¹ J. BAGUENARD, *La décentralisation*, *op. cit.*, p.45.

une condition de la décentralisation⁷². Ainsi, il ne doit donc y avoir de collectivités territoriales sans assemblée élue⁷³.

En tant qu'entité décentralisée, la région au Cameroun a, à cet égard, des organes délibérants et exécutifs qui sont tous élus. A ce sujet, l'article 6, alinéa 1 dudit Code général des collectivités territoriales décentralisées dispose que, « *les Collectivités Territoriales s'administrent librement par des organes élus. Les organes délibérants et Exécutifs des Collectivités Territoriales tiennent leurs pouvoirs du suffrage universel* ». Ce choix électif des organes régionaux confère à l'institution régionale une légitimité démocratique, ce qui peut subodorer son acceptation par ses administrés⁷⁴. D'ailleurs, la démocratie oblige d'associer les populations à la gestion de leurs propres affaires, soit directement, soit par l'intermédiaire des représentants choisis par elles par la voie élective⁷⁵.

L'organe délibérant est le Conseil régional. Il est le cœur de l'exercice de la démocratie locale⁷⁶. Il s'agit d'un organe composite car, d'après le droit en vigueur, il doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région⁷⁷. Cette exigence législative « *exprime le souci de mettre fin aux craintes suivant lesquelles, la création des régions entrainerait des revendications irrédentistes* »⁷⁸. C'est ainsi qu'il est composé de délégués des départements, élus au suffrage universel indirect, et des représentants du commandement traditionnel choisis par leurs paires.

L'élection des membres du Conseil régional se déroule au chef-lieu de chaque département. Pour être éligible, il faut, entre autres, résider de manière effective dans le ressort de la région concernée ou justifier d'un domicile réel sur le territoire de la région choisie ; remplir les conditions d'éligibilité telles qu'être camerounais, être inscrit sur une liste électorale, être âgé de 23 ans à la date du scrutin, savoir lire et écrire l'une des langues officielles et ne pas être sous la dépendance ou en intelligence avec une puissance étrangère. Leur mandat est de 5 ans renouvelable, et leur effectif est proportionnel à la population de chaque région, de chaque département, selon le cas. Comme tout organe délibérant, le conseil

⁷²Ibid., p.51.

⁷³GUIMDO DONGMO (B.-R.), « Le droit de la décentralisation à l'ère de la démocratisation au Cameroun », op. cit., p.26.

⁷⁴ANGO AKONO (Y.C.), *La citoyenneté administrative au Cameroun : Contribution à la dynamique d'amélioration des relations entre l'Administration et les administrés au Cameroun de 1990 à nos jours*, Thèse de Doctorat Ph.D. en Droit public, Université de Yaoundé II, Novembre 2018, p.560.

⁷⁵GUIMDO DONGMO (B.-R.), « Le droit de la décentralisation à l'ère de la démocratisation au Cameroun », op. cit., p.19.

⁷⁶DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, 1^{ère} éd., Paris, Dalloz, 2014, p. 80.

⁷⁷V. Article 57 alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 et article 276 alinéa 1 de la loi 2019/024.

⁷⁸MANGA ZAMBO (E), « La décentralisation dans le paysage administratif au Cameroun », in *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 121.

régional exerce ses fonctions dans le cadre des sessions ordinaires et extraordinaires. Il cohabite avec un organe exécutif pyramidal.

Pour ce qui est de l'organe exécutif de la Région, il est constitué en forme pyramidale en ce sens qu'il est composé d'un président, assisté d'un bureau comprenant un premier vice-président, un vice-président, deux questeurs et deux secrétaires. Ce bureau doit aussi refléter la composition sociologique de la région⁷⁹.

Le Président du conseil régional doit être, d'après la Constitution, «*une personnalité autochtone*»⁸⁰ élue au scrutin secret à la majorité absolue des membres du Conseil régional présents et votants. Au regard de cette exigence constitutionnelle, «*on subodore l'attachement qui existe entre le président du conseil et sa région, on sait aussi que c'est lui qui saura le mieux défendre les intérêts régionaux. C'est aussi l'autochtone qui connaît le plus la région concernée, mieux qu'un allogène qui ne maîtrise pas forcément les us et coutumes, le tempérament de la population régionale*»⁸¹. Il est l'interlocuteur du représentant de l'Etat dans la région. Il est chargé de représenter la région dans les actes de la vie civile et en justice; de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil régional ; d'ordonner les recettes et les dépenses de la région, sous réserve des dispositions particulières prévues par la législation en vigueur; de gérer le domaine de la région. Il exerce les pouvoirs de police, notamment en ce qui concerne la circulation, sous réserve des attributions dévolues au représentant de l'Etat et au maire. Si la structure organique de la région est dualiste, sa structure matérielle est, quant à elle, pluraliste.

2-La structure matérielle pluraliste

Le transfert de compétences est la condition d'une réelle autonomie des collectivités territoriales dans un Etat unitaire décentralisé⁸². C'est dire ainsi que «*la reconnaissance d'une catégorie des affaires locales, distincte des affaires nationales est la donnée première de toute décentralisation*»⁸³. Les collectivités territoriales décentralisées n'ont donc pas de compétences du seul fait de leur création ou de leur existence. C'est l'État, en effet, qui, usant de ses prérogatives régaliennes, leur transfère certaines de ses compétences et les répartit entre elles.

⁷⁹ Article 57 alinéa 3 de la loi constitutionnelle.

⁸⁰ Sur cette question, lire, GUIMDO DONGMO (B-R), « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun, *op. cit.* pp.90-91 ; et GUIMDO DONGMO (B-R), « Constitution et décentralisation au Cameroun depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 », *op. cit.*, pp.216-217.

⁸¹MVAEBEME (E. S.), *La République en droit public camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph.D. en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2016, p. 294.

⁸²NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, *op. cit.*, p.5.

⁸³RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, 14^e éd, Paris, Précis Dalloz, 1992, p. 267.

L'article 5 du Code général des collectivités territoriales décentralisées définit d'ailleurs la décentralisation comme « *un transfert par l'Etat, aux collectivités territoriales, de compétences particulières et de moyens appropriés* ». À cet égard, les régions exercent des compétences propres et des compétences partagées.

S'agissant des compétences propres, elles sont aussi de deux ordres : certaines sont intra régionales, tandis que d'autres sont extrarégionales. Les compétences intra régionales semblent se limiter au cadre de la région. On distingue ainsi les compétences intra régionales en matière de développement économique et en matière de développement sanitaire et social. Pour ce qui est du développement économique, il regroupe les questions relatives à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'habitat, à la construction des routes, à leur réhabilitation et entretien. Les compétences de la région concernent aussi la création et l'aménagement de certaines infrastructures ainsi que la mise en œuvre de certaines politiques relatives à l'alphabétisation et la formation professionnelle. Quant aux compétences extrarégionales, ce sont celles qui ne se limitent pas au seul cadre de la région. Elles concernent aussi bien le développement économique que le développement social, sanitaire, éducatif, sportif et culturel. A titre d'exemple, les régions sont chargées d'appuyer et de renforcer certaines formations sanitaires et établissements sociaux, de prendre des mesures d'hygiène et de procéder à leur approvisionnement en médicaments.

S'agissant des compétences partagées, l'Etat transfère aux collectivités territoriales décentralisées des compétences nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif. Mais ces compétences ne leur sont pas exclusives. *Elles sont* exercées concurremment par elles et l'Etat, selon, soit le principe de subsidiarité, soit le principe de complémentarité. Ces entités donc disposent d'une même compétence matérielle ou du moins, d'une compétence matérielle n'excluant pas nécessairement celle de l'autre⁸⁴. Il existe des domaines dans lesquels les communes, les régions et l'Etat sont tous compétentes. Il s'agit, pour l'essentiel, de la planification, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat, de la santé, de l'action sociale et de l'éducation. L'émergence d'une forme de région à statut spécial déroge-t-elle ou pas à cette règle de détermination des compétences régionales?

⁸⁴THALINEAU (J.), *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Ch. EISENMANN*, Thèse pour le Doctorat d'Etat, Université François RABELAIS-TOURS, 1994, p.44.

B-L'EMERGENCE D'UNE FORME A STATUT SPECIAL

La reconnaissance d'un statut spécial à certaines régions au Cameroun est née du fait que l'unité nationale était en proie à de nombreuses turbulences⁸⁵. Elle a constitué, pour l'essentiel, et pour ne pas dire exclusivement, une réponse à la question anglophone⁸⁶. En effet, « *malgré le désir exprimé par certains camerounais d'avoir leur Etat et les revendications clairement et ouvertement formulées par des associations créées par des camerounais originaires de la partie anglophone, le pouvoir central est resté ferme dans sa position, à savoir que l'unité et l'indivisibilité telles qu'inscrites dans le texte constitutionnel doivent être plus une réalité qu'une fiction* »⁸⁷. Au demeurant, c'est lors du Grand Dialogue National(GDN) tenu en 2019, que des recommandations ont été faites relativement à l'instauration d'un statut spécial pour certaines régions notamment celles de la partie anglophone, en application de l'article 62, alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996⁸⁸. C'est donc fort de ces recommandations et de cette disposition constitutionnelle que le législateur a, en décembre 2019, consacré et aménagé un statut spécial pour les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest⁸⁹. Mais, il se dégage des dispositions législatives y relatives d'une part l'apparence des spécificités organiques(1), et, d'autre part, la vacuité des spécificités fonctionnelles(2) desdites régions.

1-L'apparence des spécificités organiques

La reconnaissance des spécificités organiques aux régions du Nord-ouest et du Sud-ouest en 2019 faisait suite à la crise socio-politique née dans cette partie du territoire camerounais et dont le bilan ne mérite pas une promotion⁹⁰. La reconnaissance du statut spécial à ces deux régions concerne en premier lieu leurs organes. Mais, les spécificités de ces dernières sont apparentes que réelles. En effet, le dualisme organique a été maintenu avec quelques aménagements internes et l'adjonction d'organes techniques ou consultatifs.

⁸⁵NGANDO SANDJE (R.), *L'indivisibilité de l'Etat et revendications identitaires au Cameroun*, Mémoire de DEA de droit public, FSJP/UD, Année académique 2005/2006, 158 p.

⁸⁶Lire OLINGA (A. D.), « La «questionanglophone» dans le Cameroun d'aujourd'hui », *RJPIC*, n° 3, Octobre-Décembre, 1994, pp.292-308.

⁸⁷GUIMDO DONGMO (B-R), « Constitution et décentralisation au Cameroun depuis la réforme constitutionnelle de 1996 », op. cit., p. 221.

⁸⁸Il dispose que, « *sans préjudice des dispositions prévues au présent titre, la loi peut tenir compte des spécificités de certaines régions dans leur organisation et leur fonctionnement* ».

⁸⁹A ce sujet, l'article 327 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des CTD énonce qu'« *un statut spécial est reconnu aux Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest conformément aux dispositions de l'article 62 de la Constitution* ». Le même article précise, en son alinéa 2, que, ce « *statut spécial(...) se traduit, au plan de la décentralisation, par des spécificités dans l'organisation et le fonctionnement de ces deux régions* ». V. OBAKER BALINAN (S.), « Le renouveau de l'institution régionale en droit », op. cit., p.214.

⁹⁰NGANDO SANDJE (R.), « Le statut des régions anglophones du Cameroun : chronique d'une exigence de l'Assemblée Générale des Nations Unies », *Civitas Europa*, n° 44, 2020/1, pp.181-205.

Relativement au maintien du dualisme organique, l'article 329 du CGCTD dispose que, « *les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest s'administrent librement par des organes élus, dans les conditions fixées par la loi* ». Ces organes sont : l'Assemblée régionale et le Conseil Exécutif Régional⁹¹.

L'Assemblée régionale est l'organe délibérant. Elle a les mêmes attributions que celles dévolues aux régions à statut ordinaire, le même nombre de conseillers et a aussi un mandat de cinq ans. Elle comprend deux chambres que sont : la « House of Divisional Representatives »⁹² et la « House of Chiefs »⁹³. La « House of Divisional Representatives » comprend soixante-dix (70) membres élus par les Conseillers Municipaux de la Région au scrutin de liste mixte à un tour comportant un système majoritaire et un système de représentation proportionnelle⁹⁴. La « House of Chiefs » comprend vingt membres issus du commandement traditionnel, élus conformément à la législation en vigueur⁹⁵. L'importance des chefs traditionnels dans cette architecture institutionnelle est liée au fait que « *proches des populations que les maires et conseillers municipaux, les préfets et sous-préfets (...) ils connaissent dans le détail les besoins et les problèmes des populations* »⁹⁶.

Quant au Conseil Exécutif Régional, il est l'organe exécutif⁹⁷. Il est composé d'un Président et d'un Vice-président, personnalités autochtones élues au sein de l'Assemblée Régionale pour la durée de leur mandat⁹⁸. Il comprend, par ailleurs, un Commissaire chargé du développement économique, un Commissaire chargé du développement sanitaire et social, un Commissaire chargé du développement éducatif, sportif et culturel, deux secrétaires et un Questeur.

Le statut spécial des régions du Nord-ouest et du Sud-ouest se caractérise également par l'ajout d'organes spécifiques, notamment le « Public independent Conciliator »⁹⁹, une autre innovation de la réforme du droit des collectivités territoriales décentralisées¹⁰⁰. Le *public independent conciliator* est nommé par décret du Président de la République, sur

⁹¹Les régions à statut spécial ont une « Administration régionale » (v. article 366 de la loi n°2019/024) dont les règles les régissant sont celles applicables à l'administration régionale de la région à statut ordinaire (v. articles 323 et 324 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées).

⁹²Articles 332 à 335 de la loi n°2019/024 loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 suscitée.

⁹³Article 332 et articles 336 à 339 de la loi n° 2019/024.

⁹⁴Article 333 alinéa 1 de la loi n°2019/024.

⁹⁵ Article 336 de la loi n°2019/024.

⁹⁶NGO TONG (C.M.), « L'intégration des chefs traditionnels dans le paysage institutionnel de la décentralisation au Cameroun : cas spécifique du Noun », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant* n°16, 2009, p.146.

⁹⁷ Article 352 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 suscitée.

⁹⁸Article 353 (1) de la loi n°2019/024.

⁹⁹Articles 367 à 371 de la loi n°2019/024.

¹⁰⁰ALIYOU (S.), « La réforme du droit des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun », *Revue Africaine et Malgache de Recherches Scientifiques*, n°2, Juillet 2020, p. 122.

proposition concertée du représentant de l'Etat et du Président du Conseil Exécutif Régional, pour un mandat de six ans non renouvelable¹⁰¹. Il peut être saisi par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement de l'administration régionale ou communale ou des établissements publics régionaux ou communaux. Il peut, en outre, être saisi par toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte, prohibée par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par le Cameroun¹⁰². Mais, comme son nom l'indique, il n'est un organe détenteur d'un pouvoir de décision ; il n'est pas non plus un médiateur, c'est-à-dire un organe qui cherche et propose une solution aux parties en litige. Il est un organe dont la fonction est de concilier les parties en les amenant à trouver de commun accord une solution à leur différend. Au demeurant, sa présence ou son intervention n'exclut pas l'usage des modes autres règlements des litiges, notamment le mode juridictionnel. A l'apparence des spécificités organiques des régions à statut spécial, s'ajoute la vacuité de leurs spécificités fonctionnelles.

2-La vacuité des spécificités fonctionnelles

Outre les compétences dévolues à toutes les régions, celles du Nord-ouest et du Sud-ouest exercent d'autres compétences que sont, « *la participation à l'élaboration des politiques publiques nationales relatives au sous-système éducatif anglophone ; la création et la gestion des missions régionales de développement ; la participation à l'élaboration du statut de la chefferie traditionnelle* »¹⁰³. Par ailleurs, elles « *peuvent être consultées sur les questions liées à l'élaboration de politiques publiques de la justice dans le sous-système de la common law* »¹⁰⁴ ; de même qu' « *elles peuvent être associées à la gestion des services publics implantés dans leurs territoires respectifs* »¹⁰⁵.

Ces attributions sont certes spécifiques, mais elles n'impactent sur l'autonomie de ces régions de telle sorte qu'on puisse les rapprocher des régions autonomes en Espagne ou au Portugal. Autrement dit, elles ne consacrent pas des Etats régionaux du Nord-ouest et du Sud-ouest. La décentralisation de ces régions demeure donc administrative, elle ne devient pas politique. En effet, dans les domaines énumérés par la loi, ces régions ont, non pas une fonction ou un pouvoir de décision, mais plutôt une fonction de participation et de

¹⁰¹Article 368 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

¹⁰²Article 369 alinéa 1 de la loi n°2019/024 suscitée.

¹⁰³Article 328 alinéa 1 de la loi n° 2019/024.

¹⁰⁴Article 328 alinéa 2 de la loi n° 2019/024.

¹⁰⁵Article 328 alinéa 3 de la loi n° 2019/024.

consultation, comme on en reconnaît à tout organe public technique ou consultatif, qui pourrait se traduire par des avis, des propositions ou des suggestions. En somme, elles n'ont nullement dans ces domaines de pouvoir pour légiférer¹⁰⁶. On ne peut donc pas envisager de leur part l'édition de lois régionales. Mais, il faut tout de même reconnaître qu'à travers la reconnaissance de ces compétences spécifiques, on assiste à l'accroissement de la démocratie locale, ce qui devrait permettre aux populations concernées de prendre leur destin en main¹⁰⁷. D'ailleurs, la décentralisation « a une valeur démocratique puisqu'elle se ramène à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux-mêmes ou par leurs représentants »¹⁰⁸.

CONCLUSION

En définitive, l'organisation de décentralisation régionale par le législateur le 24 juillet 2004, en application des prescriptions de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, et surtout sa réorganisation le 24 décembre 2019 ont contribué à asseoir définitivement la région comme une entité territoriale autonome mais à deux visages, ajoutées à la réforme règlementaire intervenue en 2008, avec l'avènement de la région comme circonscription administrative en lieu et place de la province, ont contribué à faire de la région en droit public camerounais un Janus juridique biface particulier ou « sui generis », en ce sens qu'elle est à la fois une entité administrative locale-relais non autonome, relevant de la déconcentration administrative, et une entité administrative locale autonome mais ambivalente, relevant de la décentralisation administrative. Il y a donc une coexistence et une cohabitation entre deux entités ayant la même dénomination. Mais, elles ne doivent pas faire perdre de vue que ces deux entités ne sont pas ou non pas la même nature juridique et n'ont pas conséquent le même régime juridique.

¹⁰⁶THALINEAU (J.), *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Ch. EISENMANN*, op. cit., p.165. Le pouvoir législatif régional est un pouvoir conditionné, assujéti à des limites diverses: il peut seulement traiter des matières présentant un intérêt spécifique pour la région concernée et qui n'ont pas été réservées à la compétence propre des organes de souveraineté; outre le fait de devoir obéissance à la Constitution, il ne peut édicter des normes contraires aux lois générales de la République. Cf. Tribunal Constitutionnel du Portugal décision 190:/87 du 4/6/87 La justice constitutionnelle au Portugal, cité par F. MODERNE dans " Les régions autonomes dans la jurisprudence constitutionnelles du Portugal", Economica, Paris, 1989,p. 357." Les régions devant ...être considérées comme des organes représentatifs d'intérêts de niveau régional, il convient d'admettre que l'ordre constitutionnel, en tant qu'il impose une individualisation de ces intérêts au sein des régions ... exige, ... que revienne à l'Etat la protection des intérêts unitaires, qui sont tels dans la mesure où ils ne sont pas susceptibles d'un fractionnement territorial. Cour Constitutionnelle Italienne, Décision 138 du 24/7/1972, Documents d'études -Le contrôle de constitutionnalité II- p. 34, *La documentation Française* 1987

¹⁰⁷GUIMDO DONGMO (B.-R.), « Le droit de la décentralisation à l'ère de la démocratisation au Cameroun », *op. cit.*, p.18.

¹⁰⁸VEDEL (G.), *Droit administratif*, Paris, PUF, Coll. « Thémis », 1973 p. 639. Lire aussi FAURE (B.), « Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », *RDP*, 2003, p. 122.

On pourrait donc dire de la région qu'elle est, en droit public camerounais, l'expression d'un dédoublement non seulement de nature mais également de régime. Le défi majeur aujourd'hui qui doit être relevé par l'Etat du Cameroun, c'est de pouvoir mettre en œuvre toutes les dispositions juridiques relatives à la région, comme collectivité territoriale décentralisée, pour que l'on ait un véritable « duo régional » et non un « duel régional » ; bref un véritable Janus juridique tant organiquement que fonctionnellement, ayant donc deux faces certes distinctes, mais complémentaires. Un challenge décisif et non de Sisyphe, on l'espère.

Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO

Agrégé des facultés de droit

Professeur Titulaire