

## LES MUTATIONS RECENTES DU DROIT ADMINISTRATIF CAMEROUNAIS

Célestin KEUTCHA TCHAPNGA

---

**L**a démocratie pluraliste est une notion qui implique des institutions et des principes. Parmi ses principes, on peut notamment citer l'institutionnalisation du pouvoir, la reconnaissance et la garantie des droits et libertés, le pluralisme des partis politiques et des courants d'idées, la participation de tous les citoyens à l'exercice du pouvoir, soit directement, soit à travers des représentants choisis à la suite des élections libres et concurrentielles, la primauté du droit et de l'intérêt général, la séparation des pouvoirs, avec pour principal corollaire l'indépendance de la justice <sup>1</sup>.

Ainsi conçue, la démocratie pluraliste en Afrique n'est plus seulement une idée. Depuis 1990, elle est également entrain de devenir une réalité. De nos jours, les débats à son sujet ne tournent donc plus autour de son existence et des facteurs ayant conditionné son émergence <sup>2</sup>, mais autour de son acclimatation culturelle <sup>3</sup> et de son évolution <sup>4</sup>.

Cette extraordinaire révolution démocratique, qui a marqué la fin du XXe siècle, a monopolisé ces dernières années les réflexions constitutionnelles et politiques sur l'Afrique en général <sup>5</sup> et le Cameroun en particulier <sup>6</sup>. Toutefois, les répercussions sur le droit administratif <sup>7</sup> de ce passage de plus

---

<sup>1</sup>F. MENGUE ME ENGOUANG, *Où en est le processus de démocratisation au Gabon ?*, Juridis Périodique n°35, Juillet-Septembre 1998, pp. 97-107, p. 97.

<sup>2</sup> La démocratisation intervenue en Afrique depuis 1990 est un processus dont les causes étaient à la fois extérieures et intérieures au Continent. A ce propos, voir Gérard CONAC, (sous la direction de), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993 et Maurice KAMTO, *Les rapports Etat - Société civile en Afrique*, Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération, (R.J.P.I.C.), n°3, Octobre-Décembre 1994, p 285.

<sup>3</sup>En fait, le processus démocratique en cours en Afrique reste fragile; comme, du reste, l'illustre le développement des nouveaux courants sociaux ou irrédentistes (ethniques, régionalistes, linguistiques). Cf. Ibrahima MANE, (sous la direction de), *Etat, démocratie, société et culture en Afrique*, Dakar, éd. Démocraties Africaines, 1996, 213 pages.

<sup>4</sup>Cf. ESHETU CHOLE et JIBIN IBRAHIM, (s/ la direction de), *Processus de démocratisation en Afrique. Problèmes et perspectives*. Dakar, éd. Codesria, 1995, et F. MENGUE ME ENGOUANG, *où en est le processus de démocratisation au Gabon ?*, article précité.

<sup>5</sup>Cf. spécialement: *Afrique : les nouvelles démocraties*, in Le Courrier A-C-P-- C. E, n°138, Mars-Avril 1993, pp. 62-88.

<sup>6</sup>Voir notamment : M. KAMTO, *Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant*, Revue Juridique Africaine numéros 1, 2 et 3, 1995, pp. 7-49 ; Marcelin NGUELE ABADA, *Ruptures et continuités constitutionnelles en République du Cameroun : Réflexions à propos de la réforme constitutionnelle du 18 Janvier 1996*, R.J.P.I.C, n°3, Septembre-Décembre 1996, pp. 272-293 ; Luc SINDJOUN, *Cameroun : Le système politique face aux enjeux de la transition démocratique*, in *L'Afrique politique*, Paris, Karthala, 1994, p. 143.

<sup>7</sup>Le droit administratif, « dont l'existence de la juridiction administrative est à juste titre regardée comme la source essentielle de (sa) spécialité », est ici entendu comme « le moyen d'assujettir

en plus avéré de l'ordre autoritaire à la démocratie pluraliste ne semblent pas avoir attiré suffisamment l'attention de la doctrine. Son intensité justifie tout l'intérêt qu'on lui porte.

En effet, le Doyen Charles DEBBASCH a eu le grand mérite de rappeler que dans un Etat, « l'administration, bras séculier du pouvoir exécutif, est soumise à la philosophie dont s'inspire le régime constitutionnel et au droit qui en est issu »<sup>8</sup>. Selon cet éminent auteur, « un système de droit administratif peut tendre à réaliser deux objectifs différents. Il peut s'attacher à rendre l'action administrative la plus efficace possible pour permettre à celle-ci de défendre l'intérêt général dans les meilleures conditions. Il peut, au contraire, viser à assurer la plus grande protection possible des administrés face aux activités de l'administration »<sup>9</sup>.

Le droit administratif camerounais a pendant longtemps, en tout cas avant 1990, résolu cette opposition en valorisant les prérogatives de l'administration, au lieu de les limiter au maximum.

Ce droit administratif traditionnel était issu du présidentielisme autoritaire d'alors, que l'on analysait en un régime politique où, à l'ombre d'une Constitution « qui n'est plus à proprement parler qu'une façade (...), s'abrite un système politico - administratif animé par le Chef de l'Etat qui, s'appuyant sur le parti, l'administration, la police et l'armée, gouverne sans entraves »<sup>10</sup>.

Il était adapté à l'administration de l'époque, considérée en fait comme étant « beaucoup plus une administration de souveraineté qu'une administration de gestion, voire de développement. (Ainsi), les représentants locaux du pouvoir central (...) détenaient des pouvoirs exorbitants consécutifs au climat de guerre civile qu'a connu le Cameroun au moment ( et au lendemain ) de son accession à l'indépendance »<sup>11</sup>.

C'est pourquoi, en 1974, résumant un point de vue largement partagé<sup>12</sup>, M. PROUZET faisait valoir que « l'ordre juridique au Cameroun est bâti sur la primauté de l'ordre public. Cette préoccupation pèse plus lourd sur la

---

*l'administration au respect d'un droit protégeant effectivement les citoyens contre l'arbitraire administratif* », cf. Charles DEBBASCH, *Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ?*, Mélanges René CHAPUS, *Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 127-133, respectivement les pages 131 et 133.

<sup>8</sup>C. DEBBASCH, *Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ?*, article précité, pp. 128-129.

<sup>9</sup>C. DEBBASCH, *Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française*, Mélanges M. WALINE, Tome 2, Paris L.G.D.J., 1974, pp. 343-354, p. 344.

<sup>10</sup>J. GICQUEL, P. GELARD, A. HAURIU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 6ème éd., 1975, pp. 696-697. Dans le même sens, voir Jean GICQUEL, *Le présidentielisme négro-africain : l'exemple camerounais*, in *Le pouvoir*, Mélanges offerts à Georges BURDEAU, Paris, L.G.D.J. 1977, pp. 701-726.

<sup>11</sup>Joseph BINYOUN, *Bilan de 20 ans de jurisprudence de la Cour Suprême du Cameroun : Première Partie, 1957-1965*, Revue Camerounaise de Droit (R.C.D.), numéros 15 et 16, Série 2, 1978, pp. 23-41, p. 31.

<sup>12</sup>Voir notamment Joseph OWONA, *L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais*, Rev. Cam. Dr., n°6, Juillet-Décembre 1974, p. 116.

balance de Thémis que la défense des droits des particuliers »<sup>13</sup>. Vingt deux ans plus tard, une opinion comparable continuait à être défendue<sup>14</sup>.

De nos jours, le rythme des mutations fondamentales subies par ce « droit administratif d'exception »<sup>15</sup> est entrain de s'accélérer, en raison notamment de l'évolution rapide de la société, des idées, des technologies de pointe et de la nature juridique du régime politique actuel<sup>16</sup>, selon une tendance déjà remarquée, du reste, dans bien de pays européens<sup>17</sup>.

Comment pourrait - il d'ailleurs en être autrement ? Car, comme l'écrit justement le Professeur TRUCHET, « que notre matière (le droit administratif) soit en perpétuelle adaptation relève de l'évidence et de la nécessité : aucun droit ne peut rester figé quand les rapports sociaux (au sens large) ne cessent de se modifier »<sup>18</sup>.

Ainsi, le « droit administratif national »<sup>19</sup> est aujourd'hui progressivement conçu pour des administrés défenseurs par rapport à l'action administrative. Il protège davantage contre les interventions de l'administration.

En outre, le libéralisme économique triomphant à cette époque où « l'Etat est sous ajustement structurel »<sup>20</sup> vient à son renfort pour affirmer que l'intérêt général résulte essentiellement du libre jeu des divers intérêts privés.

Aujourd'hui, il n'est guère concevable de nier raisonnablement que l'évolution du mouvement démocratique appelle, dans le droit administratif,

<sup>13</sup>Michel PROUZET, *Le Cameroun*, Coll. comment ils sont gouvernés ? Tome 27, Paris, L.G.D.J., 1974, p. 233;

<sup>14</sup>Roger-Gabriel NLEP, *L'administration publique camerounaise: contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, L.G.D.J., 1986, pp. 206-208.

<sup>15</sup>L'expression est du Professeur Joseph OWONA, in *L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais*, article précité, p. 116.

<sup>16</sup>Depuis la révision en 1991, consacrée en 1996, de la Constitution du 02 Juin 1972, le Cameroun est doté d'un régime politique semi-présidentiel, ou mixte, comportant à la fois des éléments du régime parlementaire (notamment la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement) et ceux du régime présidentiel (l'élection au suffrage universel d'un Chef d'Etat doté d'importants pouvoirs propres).

<sup>17</sup>Dans les pays européens, le droit administratif subit actuellement des changements considérables, du fait notamment de la multiplication des sources supraétatiques de la matière et de leurs effets. Parmi les très nombreuses études sur la question, on renverra seulement à : Gérard MARCOU (sous la direction de), *Les mutations du droit de l'administration en Europe : Pluralisme et convergences*, Coll. Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 1995, 352 pages et Jürgen SCHWARZE, (sous la direction de), *Le droit administratif sous l'influence de l'Europe : Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, Emile Bruylant, 1996, 845 pages.

Ce type de changement est assez visible dans le système juridique camerounais mais sa portée réelle à l'avenir est encore du domaine de la spéculation. Sur cette question, voir Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, *Le droit public camerounais à l'épreuve du droit communautaire de l'UDEAC / CEMAC : L'exemple du contrôle de la profession d'expert-comptable et de comptable agréé*, Revue Africaine de Droit International et Comparé (RADIC) n°3, Tome 11, Octobre 1999.

<sup>18</sup>Didier TRUCHET, *A propos de l'évolution du droit administratif : Loi d'extension et loi de divergence*, Mélanges R. CHAPUS, op. cit. pp. 633-645, p. 633.

<sup>19</sup>*L'évolution de la République Fédérale du Cameroun en 1972 en un Etat unitaire centralisé s'est traduite (...) par (...) la confirmation du droit administratif dans l'ensemble du territoire national dans lequel les provinces anglophones actuelles ont été substituées à l'ex-Etat fédéré du Cameroun occidental*, cf. Célestin SIETCHOUA DJUITCHOKO, *Souvenir de la common law et actualité du droit administratif dans les provinces anglophones du Cameroun* ", Revue Générale de Droit (OTTAWA) n°27, 1996, pp. 357-374, p. 360.

<sup>20</sup>« *L'Etat sous ajustement structurel* » est, explique le Professeur KAMTO, « un Etat qui a consenti à se placer sous la tutelle économique internationale », in *Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain*, Mélanges Paul ISOART, Paris, Pedone 1996, pp. 284-305, p. 294.

des prolongements qui remettaient en cause certains aspects du régime antérieur.

Le pluralisme institutionnel, « fondement de la démocratie »<sup>21</sup>, s'est donc développé non seulement dans les domaines politique, économique et social, mais aussi sur le plan administratif.

Le libéralisme politique, qui exige que le citoyen soit protégé contre le pouvoir, a, en premier lieu, conduit au renforcement de la garantie des droits; lequel s'est traduit à la fois par l'introduction dans le droit positif de mesures significatives tendant à améliorer, dès la fin de l'année 1990, les relations entre l'administration et les particuliers<sup>22</sup> et par l'amorce de rénovation du contrôle juridictionnel de l'administration<sup>23</sup>.

Le mouvement démocratique a, ensuite, induit une forte demande d'autonomie, voire d'indépendance, qui s'est exprimée par une poussée fédéraliste<sup>24</sup> et une pression décentralisatrice. Il a inspiré, au plan local, l'élection véritablement démocratique des organes chargés d'administrer les communes et les nouvelles régions.

Ces deux exigences essentielles de la démocratie, à savoir la protection contre l'arbitraire et la participation à l'action administrative, se sont manifestées à la fois dans les rapports de l'administration avec les administrés et dans ses rapports avec ses propres agents<sup>25</sup>, exerçant leur influence aussi bien sur l'organisation administrative du territoire (Première Partie) que sur les formes juridiques d'intervention de l'administration (Deuxième Partie).

---

<sup>21</sup>Jean-Pierre BIZEAU, *Pluralisme et démocratie*, R.D.P. 1993, pp. 513-542. p. 514.

<sup>22</sup>Les efforts faits en ce sens depuis 1990 par le législateur, et qui ont été suivis par le juge administratif, en témoignent. Cf. C. KEUTCHA TCHAPNGA, *L'obligation de motiver certaines décisions administratives au Cameroun*, Juridis périodique n°31, Juillet-Septembre 1997, pp. 60-66 et, du même auteur, *L'autorisation tacite, cinq ans après sa consécration en droit positif camerounais*, Juridis Périodique n°28, Octobre-Décembre 1996 et R.J.P.I.C. n°3, Septembre-Décembre 1997, pp. 320-336.

<sup>23</sup>Célestin SIETCHOUA DJUITCHOKO, *Perspectives ouvertes à la juridiction administrative du Cameroun par la loi n°96/06 du 18 Janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 Juin 1972*, Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang, Tome 1, Volume 1, 1997, pp. 162-175. Dans le même sens, voir C. KEUTCHA TCHAPNGA et Barthélémy TEUBOU, *Réflexions sur l'apport du législateur camerounais à l'évolution de la procédure administrative contentieuse de 1990 à 1997*, à paraître dans les Annales de la F.S.J.P. de l'Université de Dschang, 1999.

<sup>24</sup>Cf. LEKENE DONFACK, *Le renouveau de la question fédérale au Cameroun*, Penant n°826, Janvier-Avril 1998, pp. 30-61.

<sup>25</sup>Cf. LEKENE DONFACK, *Réflexions sur le nouveau statut général de la Fonction Publique ( à propos du décret n°94/199 du 07 Octobre 1994 )*, Juridis Info n°20, Octobre-Décembre 1994, pp. 22-62. L'auteur démontre notamment que la multiplication d'organismes de concertation dans la Fonction Publique est révélatrice de la tendance actuelle de ce droit de préférer le dialogue à la décision prise sans préalable. Le Professeur Maurice KAMTO, de son côté, pense toutefois que ce nouveau statut est *un texte quelquefois ambigu et aux relents répressifs*, in *Regard sur le nouveau statut général de la Fonction Publique*, 2ème Partie, Lex Lata n°003, 14 Novembre 1994, pp. 9-12.

## I- Les transformations en cours en matière d'organisation administrative du territoire

Il ne fait pas de doute, comme l'a déjà démontré le Professeur MARCOU, suivi en cela par bien d'auteurs <sup>26</sup>, que « la réforme de la décentralisation est une réforme institutionnelle capitale, mais dont l'impact sur le droit administratif est surtout indirect » <sup>27</sup>.

On ne saurait toutefois trop souligner l'importance que le droit administratif est appelé à prendre dans les prochaines années en matière d'organisation administrative de l'Etat, compte tenu de la réforme des collectivités territoriales décentralisées amorcée par le législateur en 1992 et poursuivie par le constituant en 1996, laquelle n'a pas encore fini d'épuiser ses effets.

La loi n°96/06 du 18 Janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 Juin 1972 <sup>28</sup> fixe en effet les principes de la nouvelle décentralisation territoriale. En premier lieu, l'existence même des collectivités territoriales décentralisées est consacrée principalement par deux de ses dispositions : L'article 55 alinéa 1 mentionne d'abord celles qui existent désormais : Ce sont « les régions et les communes ». De cette mention résulte pour ces catégories un statut privilégié : elles ne peuvent être supprimées que par une loi ayant valeur constitutionnelle. L'alinéa 2 du même article 55 précise ensuite que ces collectivités « s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».

En second lieu, l'article 20 donne tout son relief à la place tenue par les collectivités locales au sein de l'Etat en disposant que « le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées ». Au nom de l'unité nationale, certaines dispositions constitutionnelles apportent quelques bornes à la décentralisation territoriale. La structure de l'Etat n'a, en fait, pas changé. Comme le précise l'article 1er alinéa 2 de la Constitution révisée de 1972, « la République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé. Elle est une et indivisible ... ». L'unité ainsi affirmée entraîne de manière implicite la condamnation du fédéralisme. Elle signifie que le Cameroun ne se compose que d'un seul Etat ou encore qu'il n'y a pas d'Etats dans l'Etat. La nouvelle décentralisation ne peut donc conduire à donner à une collectivité territoriale la forme d'un Etat ou à lui reconnaître le droit à la sécession.

Une collectivité locale ne peut en outre recevoir des attributions que la Constitution réserve aux organes centraux de l'Etat (Chef de l'Etat, Parlement, Pouvoir judiciaire). Ainsi, notamment, la décentralisation régionale mise en place dans notre pays n'est pas assimilable à un système d'« *Etat régional* » <sup>29</sup>, vivement souhaité par certains auteurs <sup>30</sup>, dont l'Italie

<sup>26</sup>Jean-Marie PONTIER, *Dix ans de décentralisation*, Dalloz & Sirey, 1992, Chronique - XVI, pp. 81-87: *La réforme des collectivités locales écrit-il, est aussi, peut-être surtout, une réforme administrative...*, p. 82.

<sup>27</sup>Gérard MARCOU, *Le droit administratif français entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique communautaire* in, *Les mutations du droit de l'administration en Europe : Pluralisme et convergences*, op.cit. p. 63-99, p. 73.

<sup>28</sup>Texte intégral contenu dans le Journal officiel de la République du Cameroun du 30 Janvier 1996 ( Spécial Constitution pp. 5-30).

<sup>29</sup>On parle d'Etat régional pour qualifier des Etats qui, juridiquement, sont unitaires, mais ont une organisation régionale telle qu'elle conduit à les considérer comme une catégorie intermédiaire.

peut fournir un exemple <sup>31</sup>. La troisième limite de la décentralisation résulte de l'article 55 alinéa 3 qui dispose que l'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions fixées par la loi.

Cette réorganisation des collectivités territoriales (A) est à l'origine d'exigences nouvelles destinées à assurer la cohérence et l'efficacité des actions (B).

## A/ La réformes des collectivités locales

La physionomie de l'organisation territoriale de l'Etat, dont les traits essentiels n'avaient que peu changé depuis 1961, est entrain de se modifier profondément. Dès 1992, on est en effet entré, dans le domaine de la décentralisation, dans une période de réforme significative, mais encore limitée (1), qui n'est pas près de s'arrêter (2).

### 1° Une réforme importante mais limitée

La limitation infranationale du pouvoir est davantage une réalité, car l'autonomie des communes a été renforcée (a), alors que de nouvelles collectivités territoriales décentralisées ont été consacrées (b).

#### a. Le renforcement de l'autonomie des communes

A la faveur du mouvement de revendication démocratique qui s'est enclenché au Cameroun à la fin de l'année 1990, l'institution communale semble progressivement se libérer de certaines pesanteurs qui freinaient jusqu'alors son épanouissement; renouveau consacré par la démocratisation du mode de désignation des organes de la commune et par le réaménagement d'un cadre juridique adéquat réglémentant le contentieux des élections municipales.

En effet, l'Etat camerounais, du temps de la fédération biculturelle <sup>32</sup>, et même après l'unification fusionnelle <sup>33</sup>, s'est construit contre l'autonomie des communes, son souci manifeste étant alors plus d'unifier que de diversifier <sup>34</sup>.

Dans ce contexte, les communes étaient perçues, pour reprendre les termes de M. Charles MINGASSON, «... non comme des pouvoirs politiques locaux pouvant entrer en conflit avec le pouvoir central au nom de la défense des intérêts locaux, mais principalement comme des

<sup>30</sup>Cf. LEKENE DONFACK, *Le renouveau de la question fédérale au Cameroun*, article précité, pp. 59-61.

<sup>31</sup>Les régions italiennes n'ont pas été conçues comme des organes de pure décentralisation administrative (comme c'est le cas actuellement au Cameroun), mais comme des entités dotées d'une autonomie politique, des centres d'auto-gouvernement démocratiques, capables d'élaborer, d'adopter et de mettre en oeuvre une orientation conforme à leurs intérêts particuliers et, éventuellement, différente de celle de l'Etat; cf. Bernard GAUDILLERE, *Les institutions de l'Italie*, Documents d'études n°1.17, Paris, la Documentation française, 1987, pp. 2-44, particulièrement pp. 43-44.

<sup>32</sup>Cf. André NGONGANG OUANDJI, *La commune, personne morale de droit moderne en République Fédérale du Cameroun*, R.J.P.I.C., n°2, Avril-Juin 1968, pp. 343-350.

<sup>33</sup>On trouvera une excellente étude d'ensemble de la situation administrative et politique des communes, antérieure à la réforme dans : R.G. NLEP, *L'administration publique camerounaise*, op. cit. pp. 88-120.

<sup>34</sup>Bernard MOMO, *Réflexions sur le système communal camerounais : contribution à l'étude de la décentralisation territoriale au Cameroun*, Juridis info n°24, Octobre-Décembre 1995, pp. 81-92, p. 84.

administrations destinées à servir les intérêts nationaux à l'échelon local »<sup>35</sup>.

Certes, l'article 3 alinéa 1 de la loi n°74/23 du 5 Décembre 1974 portant organisation communale énonçait déjà que " la commune urbaine est dirigée par un Maire élu au sein du Conseil municipal, assisté d'Adjoints également élus " pour une durée de 5 ans renouvelable.

Toutefois, ainsi que l'a souligné de manière limpide le Professeur NLEP, « l'intervention du parti unique dans la désignation apparemment démocratique du Maire et de ses adjoints (permettait) à l'Etat, en raison de l'osmose qui (existait) entre ce dernier et le parti, tout au moins dans la maîtrise des mécanismes et des opérations électorales, d'imposer une limite supplémentaire à l'émancipation municipale. Nonobstant ces limites, l'intervention gouvernementale (demeurait) indirecte. Moins directe en tout cas par rapport à celle que l'on observe dans l'administration des grandes métropoles urbaines, où un Délégué du gouvernement est désigné auprès de la commune urbaine pour mieux la contrôler »<sup>36</sup>.

C'est seulement à partir de l'année 1992<sup>37</sup> que le législateur a mis en place un cadre juridique adéquat permettant d'assurer un choix véritablement démocratique des organes municipaux, essayant ainsi d'adapter la décentralisation dans notre pays au temps; tant il est vrai que, à la différence de la nomination<sup>38</sup> ou de l'investiture par le parti au pouvoir des dirigeants locaux<sup>39</sup>, l'élection, le 21 Janvier 1996, des Maires et des Conseillers municipaux par les habitants a « généré un statut d'autonomie »<sup>40</sup> en faveur des élus locaux et « constitue, en démocratie, le procédé de réalisation de la décentralisation administrative »<sup>41</sup>.

Les Maires des communes urbaines non soumises à un régime spécial<sup>42</sup> et des communes rurales<sup>43</sup>, tout comme les Conseillers municipaux, ont ainsi vu leur statut se consolider à travers l'instauration d'élections pluralistes, désormais porteuses de contestations et surtout de contentieux, considéré à

<sup>35</sup>Charles MINGASSON, *La restructuration communale et le système politico-administratif français*, in Aménagement du territoire et développement régional, Revue de l'I.E.P. de Grenoble Vol.III, p. 139, cité par B. MOMO, article précité, p. 85.

<sup>36</sup>R.G. NLEP, *L'administration publique camerounaise*, op. cit. p. 106.

<sup>37</sup>Loi n°92/002 du 14 Août 1992 fixant les conditions d'élection des Conseillers municipaux, publiée in Juridis info n°12 spécial, Octobre-Décembre 1992, pp. 49-53, avec le Commentaire de M. MBOUENDEU Jean-De-Dieu (pp. 53-60).

<sup>38</sup>La nomination est le procédé par lequel l'Etat désigne son représentant à la tête des délégations du Gouvernement que sont les communes urbaines à statut spécial ( Bafoussam, Edéa, Nkongsamba ...). Elle a longtemps présidé à la désignation des représentants des communes rurales, jadis appelés Administrateurs municipaux. Toutefois, si aux termes de l'article 3 nouveau de la loi n°92/003 du 14 Août 1992, modifiant certaines dispositions de la loi de 1974, la distinction commune urbaine et commune rurale est maintenue, désormais, elles sont presque toutes dirigées par un Maire élu au sein du Conseil municipal.

<sup>39</sup>Les candidats aux charges municipales étaient jusqu'alors sélectionnés par le parti au pouvoir et soumis au plébiscite des électeurs.

<sup>40</sup>Stéphane DOUMBE-BILLE, *L'élection en droit administratif*, R.D.P., 1992, pp. 1065-1102, p. 1087.

<sup>41</sup>A DE LAUBADERE et autres, *Traité de droit administratif*, Tome 1, p. 100, cité par S. DOUMBE-BILLE, article précité, p. 1075.

<sup>42</sup>Cf. Edouard GNIMPIEBA TONNANG, *Le Maire de la commune urbaine au Cameroun*, Mémoire de Maîtrise en Droit Public, Université de Dschang, 1998, 78 pages.

<sup>43</sup>Voir supra, note n°38.

juste titre comme « une des garanties de l'effectivité de tout système de droit », <sup>44</sup>. Ce contentieux des élections municipales, qui ressortit à la compétence du juge administratif, connaît déjà un enracinement jurisprudentiel certes encore mal assuré <sup>45</sup>.

Avec des élections concurrentielles et régulières, acquis que l'on espère ne plus voir remis en cause, « les citoyens savent bien qu'ils ne peuvent plus demander (à un élu local) : Qui t'a fait roi ? » <sup>46</sup>.

De nos jours, contrairement à l'impression dominante, le Maire n'est pas élu directement par les électeurs mais au second degré par les Conseillers municipaux. Il est l'élu des élus.

Toutefois, parce que la tête de la liste victorieuse devient très souvent Magistrat municipal, il ne paraît aucunement exagéré d'affirmer que ce sont les électeurs de la localité qui choisissent, en réalité, leur Maire.

Fort donc de son élection quasi directe, nanti de pouvoirs non moins importants <sup>47</sup>, agissant dans un cadre restreint qui permet de lui attribuer les réalisations de la commune, le Maire incarne mieux que tout autre élu local l'accomplissement de l'idéal politique.

Le fait que le Maire et le Conseil municipal soient devenus des organes d'une collectivité qui s'administre plus librement permet-il de déduire que la commune camerounaise est parvenue à l'aube d'une ère nouvelle et révolutionnaire ?

La réponse à cette question doit être nuancée; non seulement parce que le décret n°93/322 du 25 Novembre 1993 a multiplié les villes désormais soumises au régime des délégations de Gouvernement <sup>48</sup>, mais aussi, et surtout, parce que, souligne fort justement M. Bernard MOMO, « la commune souffre (toujours) d'une incapacité d'exercice, étranglée qu'elle est par une tutelle paralysante au plan organique, tracassière et démobilisatrice au plan fonctionnel ».

Bien plus, ajoute l'auteur, « les finances publiques locales se caractérisent par un accroissement des charges auxquelles doivent faire face des communes aux ressources pourtant insignifiantes. Charmant paradoxe qui n'est pas la moindre des contradictions de la décentralisation camerounaise » <sup>49</sup>.

En est-il de même pour les nouvelles régions ?

#### **b. La promotion des provinces au rang de collectivité territoriales régionales**

<sup>44</sup>M. KAMTO, *Le contentieux électoral au Cameroun*, Lex Lata n°020, Novembre 1995, pp. 3-11, p. 3.

<sup>45</sup>Cf. M. KAMTO, *Le contentieux électoral au Cameroun*, article précité et Michel KUEMO, *La valse de contestations des élections municipales du 21 Janvier 1996*, Tribune du Droit n°006, Mai-Juin 1996, pp. 18-22.

<sup>46</sup>L'expression est du Professeur Jean Marie PONTIER, in *La décentralisation et le temps*, R.D.P. 1991, pp. 1217-1237, p.1227.

<sup>47</sup>Edouard GNIMPIEBA TONNANG, *Le Maire de la commune urbaine au Cameroun*, op. cit.

<sup>48</sup>Bafoussam, Bamenda, Ebolowa, Edéa, Garoua, Kumba, Limbé, Maroua, Nkongsamba. A ces villes, il faut ajouter les communautés urbaines de Yaoundé et de Douala, divisées en communes urbaines d'arrondissement, au nombre, respectivement, de 6 et 5.

<sup>49</sup>Bernard MOMO, *Réflexions sur le système communal camerounais : contribution à l'étude de la décentralisation territoriale au Cameroun*, article précité, pp. 87 et 89.



L'instauration, à un niveau supérieur au département, d'une collectivité décentralisée n'est pas nouvelle au Cameroun. Dès 1960, la Constitution du 04 Mars de la même année <sup>50</sup> avait, dans son article 46, essayé de doter la province d'une personnalité morale et elle jouissait de l'autonomie financière. La structure de l'autorité provinciale combinait alors une formule connue et une innovation.

La formule connue, posée par l'article 47, consistait en la juxtaposition d'une assemblée délibérante, à savoir un Conseil général de province, chargé de la gestion des intérêts provinciaux et d'un exécutif nommé, généralement un Ministre ou un Secrétaire d'Etat qui représentait le Gouvernement et assurait l'exécution des décisions du Conseil général.

L'innovation portait sur la composition de ce Conseil général de province qui, selon l'article 48, associait une représentation élective de type démocratique traditionnel (Députés de l'Assemblée Nationale élus dans la province et Conseillers élus) et une représentation de l'autorité hiérarchique (Conseillers nommés).

Cette expérience de la décentralisation fortement limitée a été de très courte durée, car, à partir de l'année 1961, la province est devenue une simple circonscription déconcentrée de l'administration de l'Etat, avant d'accéder au rang de collectivité territoriale décentralisée grâce à la réforme constitutionnelle de 1996.

Ainsi consacrée, la province érigée en région sera désormais dirigée essentiellement par des élus du peuple et se dotera d'un Président.

Les Conseillers régionaux, dont le mandat est de cinq ans, seront :

- les délégués des départements élus au suffrage universel indirect;
- les représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs.

Le mode d'élection, le nombre, la proportion par catégorie, le régime des inéligibilités, des incompatibilités et des indemnités des Conseillers régionaux vont être ultérieurement fixés par le législateur <sup>51</sup>. Les parlementaires de la région pourront assister, avec voix consultative, aux travaux du Conseil.

La disposition la plus novatrice dans la réforme de 1996 va consister, à terme, à retirer l'exécutif régional au Gouverneur de province pour le confier au Président du Conseil régional, personnalité autochtone de la région, élue en même temps que le Bureau régional au sein du Conseil pour 5 ans.

Désormais, le Gouverneur ou le délégué du Gouvernement sera exclusivement le représentant de l'Etat dans la région. A ce titre, il aura « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, du respect des lois et règlements et du maintien de l'ordre public » et assurera la supervision et la coordination des services des administrations civiles de l'Etat dans la région.

En attendant l'intervention du législateur pour fixer le régime général des 10 régions, on peut d'abord, à ce stade du raisonnement, noter que la décentralisation régionale, telle qu'elle résulte de la réforme de 1996, est sérieusement tempérée par le " *départementalisme* " moins inquiétant pour le pouvoir central. Les sièges du Conseil régional seront en fait répartis entre les différents départements et c'est dans le cadre de ces derniers que l'élection

---

<sup>50</sup>Pour le texte et le commentaire succinct de cette Constitution du 04 Mars 1960, voir D.G. LAVROFF et G. PEISER, *Les Constitutions africaines. L'Afrique Noire Francophone et Madagascar*, Paris, A. PEDONE, 1961, pp. 44-55.

<sup>51</sup>Article 57 alinéa 2 de la Constitution.

se déroulera, de sorte que les élus régionaux seront en vérité des élus départementaux.

Il est ensuite important de souligner que le Cameroun s'est engagé vers la reconnaissance de statuts particuliers qui seront ainsi tolérés. Comme le précise l'article 62 alinéa 2, « la loi peut tenir compte des spécificités de certaines régions dans leur organisation et leur fonctionnement ».

L'esquisse des changements qui semblent se dessiner pour faire de la région une entité territoriale décentralisée reste toutefois limitée par les dispositions combinées des articles 59 et 60 de la Constitution qui confèrent au Président de la République le pouvoir de suspendre seul, sans recueillir l'avis même consultatif du Conseil constitutionnel <sup>52</sup>, le Conseil régional ainsi que le Président et le Bureau du Conseil, lorsque lesdits organes accomplissent des actes contraires à la Constitution, portent atteinte à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public, mettent en péril l'intégrité du territoire.

Ce pouvoir de suspension exorbitant, parce que fondé sur des notions aux frontières essentiellement imprécises, est pour le moins inquiétant et incite à se demander si l'on est encore bien dans le cadre de la décentralisation.

C'est pourquoi nous partageons l'opinion du Professeur KAMTO lorsqu'il relève que « la décentralisation camerounaise s'annonce bien plus limitée que celle de la France par exemple, qui est elle-même déjà en retrait par rapport au régionalisme italien et, bien plus encore, du régionalisme espagnol » <sup>53</sup>.

Il reste à souhaiter que l'article 67 de la Constitution ne paralyse pas pendant longtemps les dispositions assez séduisantes posées en matière régionale par le constituant de 1996.

## 2° Une réforme appelée à se poursuivre dans l'avenir

Aux termes de l'article 67 du Texte Fondamental , « les nouvelles institutions de la République prévues par la présente Constitution seront progressivement mises en place. Pendant leur mise en place et jusqu'à cette mise en place, les institutions de la République actuelles demeurent et continuent de fonctionner : (...) L'organisation territoriale de l'Etat reste inchangée jusqu'à la mise en place des régions ».

On ne peut, à première vue, s'empêcher de penser que « l'article 67 participe du renouveau de ce constitutionnalisme rédhibitoire dont l'essor était révélé et dénoncé voici plus d'une décennie déjà de cela <sup>54</sup>. L'acquis formel et le vécu institutionnel s'opposent. D'une part, la Constitution rêvée et proclamée, d'autre part, la Constitution vécue et appliquée » <sup>55</sup>.

De même, il n'est pas sans intérêt de relever que cet article « constitue un défi à la science du droit constitutionnel. (Car) si cette dernière n'ignore pas

<sup>52</sup>Comme c'est le cas pour la dissolution et la destitution des mêmes organes, (articles 59 alinéa 2 et article 60 alinéa 2 de la Constitution), étant entendu qu'on ne décide pas de la même façon quand on exerce un pouvoir solidairement et quand on l'exerce après échanges de vues, à la suite d'un avis ou d'une proposition.

<sup>53</sup>M. KAMTO, *Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant*, art. précité, p. 46.

<sup>54</sup>Le constitutionnalisme rédhibitoire, explique le Professeur Joseph OWONA, *commence quand certaines dispositions d'une loi fondamentale réduisent à néant d'autres dispositions explicitement ou implicitement*, in *L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique Noire. Etude de quelques " Constitutions Janus*, Mélanges P.F. GONIDEC, Paris, L.G.D.J., 1985, pp. 235-243, p. 235.

<sup>55</sup>Alain-Didier OLINGA, *L'article 67 de la Constitution*, Lex Lata n°033, Mars 1997, pp. 3-9, p. 3.

l'exigence de bon sens qui consiste à accorder aux autorités politiques le temps nécessaire pour mettre en place des institutions nouvelles, il est moins habituel en revanche que le texte constitutionnel lui-même prenne le risque de prescrire, pour ainsi dire, la progressivité dans la mise en place des institutions nouvelles(...). L'on attribue (ainsi) aux pouvoirs institués la capacité de faire échec, par simple inertie, à la volonté du pouvoir constituant »<sup>56</sup>.

Pour l'instant, une question mérite d'être posée : le constituant pouvait-il raisonnablement faire autrement ? La réponse à cette interrogation est, à notre avis, négative.

Il faut en effet se faire à l'idée qu'aucune politique, en matière de décentralisation notamment, ne peut faire abstraction du temps.

Comme le souligne admirablement le Professeur PONTIER, « la décentralisation ne peut être pensée, et surtout appliquée, que par rapport au temps. Faute de temps suffisant, un certain nombre de régimes ont échoué dans les réformes qu'ils voulaient réaliser (...) Le temps apparaît toujours comme un facteur important de la réforme de l'organisation locale »<sup>57</sup>.

Ce phénomène n'a, au demeurant, rien de surprenant; car, en fait, « quelque soit la volonté d'aller vite, tout ne peut être fait en même temps. Il faut toujours renvoyer dans l'avenir une partie de la tâche »<sup>58</sup>.

Ainsi, l'article 67 de la Constitution révisée de 1972 apparaît simplement comme un aveu du constituant de ne pouvoir tout régler en même temps.

Le législateur, de son côté, n'a pu se passer du temps à venir, il n'a pu par exemple déterminer ni le partage des compétences entre l'Etat et les régions, ni les ressources, le domaine et le patrimoine particulier des régions.

Il n'est donc nul besoin d'être prophète pour relever que la réforme de 1996 n'était qu'un commencement et, surtout, pour prévoir de nouvelles dispositions à venir sur la décentralisation territoriale, spécialement sur les régions.

A y bien regarder, la mise en place des nouvelles institutions sera aussi bien l'expression de la volonté des autorités politiques que le résultat de la force des choses, du cours de certains événements.

L'expérience des revendications démocratiques enclenchées en 1990 ne dément nullement la constatation faite par M. OLINGA selon laquelle « le gel momentané de l'organisation des régions pose un problème politique sérieux qui obligera sans doute les pouvoirs publics à se montrer entreprenants. Compte tenu du fait que l'institution des régions, au-delà du souci d'une bonne administration du territoire, répond à une demande d'autonomie locale, elle-même étant basée sur des revendications irrédentistes à peine voilées, il y aurait quelque risque à retarder longuement la mise en place des régions. De plus, certains groupes ethniques du pays, à l'image des SAWA, expriment une attente et un espoir de voir leur statut revalorisé à travers la gestion des régions, dont le Président du Conseil, (...) est une personnalité autochtone de la région. Il semble finalement, conclut-il, que c'est sous la pression des groupes ethniques en mal d'affirmation identitaire que la mise en place progressive des régions s'effectuera. L'on doit

<sup>56</sup>Alain-Didier OLINGA, *L'article 67 de la Constitution*, article. précité, p. 4.

<sup>57</sup>Jean Marie PONTIER, *La décentralisation et le temps*, article. précité. p. 1218.

<sup>58</sup>Jean Marie PONTIER, *La décentralisation et le temps*, article précité p. 1230.

dire que s'il y a une institution au sujet de laquelle la demande socio-politique est importante et quasi-unanime, c'est l'institution régionale. Le laxisme dans sa mise en place risque d'être dangereux »<sup>59</sup>.

La multiplication des régions (10) pose inévitablement le problème de l'harmonisation des actions entre les différentes collectivités.

## **B/ Les exigences nouvelles issues de la réforme**

La relance de la décentralisation, si elle répond à une évidente nécessité, va susciter pour l'action administrative des problèmes nouveaux et non moins difficiles. Elle appelle, pour garder à cette action la cohérence et l'efficacité nécessaires, la collaboration des actions (1). Mais les textes reflètent aussi d'autres préoccupations. Ils s'efforcent de faciliter, lors des élections locales, l'intervention de la minorité, obligatoirement représentée aux différents Conseils régionaux et municipaux (2).

### **1° La collaboration entre les collectivités**

L'exigence de collaboration se fait sentir, d'une part entre l'Etat et les collectivités locales (a), d'autre part entre les collectivités territoriales (b).

#### **a. La collaboration entre l'Etat et les collectivités locales**

L'exigence de collaboration a été affirmée par l'article 56 de la Constitution qui prévoit que « l'Etat transfère aux régions, dans les conditions fixées par la loi, des compétences dans les matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif ».

La logique même des transferts commande cette collaboration.

En fait, a-t-on fait remarquer, « l'Etat n'est jamais totalement dessaisi à la suite des transferts de compétences. Ces derniers signifient plus un partage de compétences impliquant une possible concurrence qu'une attribution exclusive d'une sphère de compétences »<sup>60</sup>.

Comment pourrait-on d'ailleurs imaginer que chaque collectivité locale puisse avoir une politique ignorant celle d'un Etat de surcroît unitaire faiblement décentralisé comme le nôtre ?

Même dans l'hypothèse d'un partage de compétences caractérisé par l'exclusivité des interventions, « il serait difficile de croire que l'Etat puisse admettre de ne pas susciter, coordonner, harmoniser »<sup>61</sup>.

Le cofinancement ou le financement des opérations est un des mécanismes mis sur pied par le législateur pour promouvoir la coopération entre l'Etat et les collectivités décentralisées.

Il en est ainsi notamment en matière communale. Le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (F.E.I.C.O.M.), créé par l'article 91 de la loi n°74/23 du 05 Décembre 1974 portant organisation communale et conçu comme un établissement public administratif dont le

<sup>59</sup>Alain-Didier OLINGA, *L'article 67 de la Constitution*, article précité, p. 9.

<sup>60</sup>Jean Marie PONTIER, *La décentralisation et le temps*, article précité p. 1223.

<sup>61</sup>Jean Marie PONTIER, *ibidem*.

siège est à Yaoundé <sup>62</sup>, s'est vu confier par la loi n°95/23 du 05 Août 1995 <sup>63</sup> comme principaux objectifs :

-- La promotion de « l'entraide entre les communes » notamment par des avances de trésorerie.

-- Le financement des « travaux d'investissement communaux ou intercommunaux ».

Pour ce faire, le fonds s'est vu octroyer l'autonomie financière et dispose de ressources provenant :

-- des ristournes en totalité ou en partie;

-- des subventions de l'Etat;

-- d'une fraction du produit des contributions des patentes et licences et de la taxe sur le bétail;

-- de toutes autres ressources qui lui sont affectées <sup>64</sup>.

Le financement ou le cofinancement des opérations communales appelle obligatoirement la collaboration. Celle-ci est également instituée entre les collectivités décentralisées.

#### **b. La concertation entre les collectivités décentralisées**

« L'une des caractéristiques de la décentralisation aujourd'hui, écrit le Professeur PONTIER, est d'appeler la concertation entre collectivités locales. Notre temps est bien, comme cela n'avait jamais été le cas auparavant, le temps de la concertation entre celles-ci » <sup>65</sup>.

« Cette concertation est d'autant plus nécessaire au Cameroun que les collectivités décentralisées sont devenues nombreuses, diverses, dotées de ressources financières inégales et plus soucieuses de leurs intérêts propres que du développement cohérent de l'ensemble du territoire national. C'est pourquoi l'article 55(4) de la Constitution prescrit que « l'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional ».

Dans le passé, le législateur n'a cessé d'encourager l'association entre les collectivités territoriales. L'exemple de la coopération infra-communale en témoigne.

Comme l'a relevé à juste titre le Professeur NLEP, « au contraire du Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale (F.E.I.C.O.M.) qui est une modalité de coopération permanente imposée de l'extérieur, le syndicat de communes <sup>66</sup> procède d'une technique traditionnelle de regroupement d'entités communales, dans le dessein évident de réaliser des travaux d'intérêt commun. Il s'agit, à n'en pas douter, d'un phénomène

<sup>62</sup>Voir décret n°77/85 du 22 Mars 1977 déterminant les modalités de fonctionnement et de gestion du F.E.I.C.O.M.

<sup>63</sup>Modifiant certaines dispositions de la loi n°74/23 du 05 Décembre 1974 portant organisation communale ( article 91 (nouveau) ), texte de loi publié in Juridis info n°24, Octobre-Décembre 1995, pp. 3-4.

<sup>64</sup>Article 91 nouveau de la loi n°95/21 précitée.

<sup>65</sup>Jean Marie PONTIER, *La décentralisation et le temps*, article précité p. 1223.

<sup>66</sup>Le syndicat de communes est, aux termes de l'article 155 de la loi communale de 1974, un établissement public doté de la personnalité juridique. Les règles régissant la tutelle sur la commune lui sont applicables.

d'une importance certaine. (c'est pourquoi) le législateur lui consacre un titre spécial - le titre V - dans la loi communale du 5 Décembre 1974 »<sup>67</sup>.

A l'exigence générale de collaboration entre les collectivités s'ajoute une autre un peu plus particulière.

## 2° La protection des intérêts de certaines catégories sociales

L'Etat camerounais a besoin de se reposer sur une communauté caractérisée par la volonté de ses membres de vivre en commun, de travailler ensemble dans les domaines politiques et administratifs.

Conscientes du fait que la nation est à construire et qu'elle est marquée en l'état actuel par la fragilité, les autorités politiques conviennent de la nécessité de la mettre à l'abri des forces de désintégration.

Ainsi, « la prévention camerounaise contre les ruptures d'équilibre entre les différentes composantes ethniques de la population, après avoir longtemps emprunté les voies sinusoïdales de la science administrative que sont les quotas aux concours d'entrée dans les différents corps administratifs ou les dosages dans les nominations aux fonctions administratives, a pris un ancrage véritablement juridique avec l'inscription dans le préambule et dans le corpus constitutionnel de la " *protection des minorités et la préservation des droits des autochtones* ". Cette base constitutionnelle de la protection des minorités et des autochtones (b) se trouve du reste relayée par les différentes lois électorales qui exigent, dans la composition des listes pour les élections plurinominales, " le respect des composantes sociologiques de la circonscription (a) »<sup>68</sup>.

### a. La prise en compte des composantes sociologiques de la circonscription

La loi n°92/002 du 14 Août 1992 fixant les conditions d'élection des Conseillers municipaux dispose en son article 3 alinéa 2 que « la constitution de chaque liste doit tenir compte des différentes composantes sociologiques de la circonscription ».

Dans le contexte juridique actuel, cette responsabilité incombe exclusivement aux partis politiques, seuls habilités à présenter des candidats aux municipales.

Cette exigence légale est renforcée par l'article 57 alinéa 2 de la Constitution révisée de 1972 qui prévoit que « le Conseil régional doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région ». Il en est de même du Bureau régional .

Bien que ces dernières dispositions concernent davantage l'instance déjà constituée que son processus de constitution, on doit supposer que le Conseil ou le Bureau régional ne peut être un reflet de la région que si, en amont, des dispositions ont été prises pour atteindre cet objectif<sup>69</sup>.

<sup>67</sup>R.G. NLEP, *L'administration publique camerounaise*, op. cit. p. 114 et suiv.

<sup>68</sup>R.G. NLEP, *Le juge de l'administration face aux droits fondamentaux en Afrique : Le cas du Cameroun*, Leçon inaugurale prononcée à l'occasion de la Rentrée Solennelle des Universités Camerounaises, Douala, 1997/1998, 30 pages dactylographiées, p. 13.

<sup>69</sup>Alain-Didier OLINGA, *L'exigence de la prise en compte des composantes sociologiques de la circonscription en droit électoral camerounais* ", *Juridis Périodique* n°28, Octobre-Décembre 1996, pp. 67-72, p. 67.

L'attitude de la doctrine à l'égard de cette exigence, qui vient renforcer les prescriptions de la loi n°90/56 du 19 Décembre 1990 interdisant la constitution des partis politiques ayant un caractère exclusivement tribal ou clanique <sup>70</sup>, est, en partie, fort réservée.

Ainsi que l'écrit le Doyen Maurice KAMTO, « dans la mesure où les représentants des Conseils régionaux sont élus, il n'appartient à personne de dicter au préalable quelle en sera la configuration sociologique, c'est-à-dire qui en sera membre ou pas », avant de conclure de manière péremptoire que « seul le suffrage universel devra en déterminer la composition » <sup>71</sup>.

Sans être aussi catégorique, M. OLINGA, auteur d'une étude fondamentale en la matière <sup>72</sup> est, pour sa part, prompt à critiquer cette obligation, tout en reconnaissant à contrecœur, nous semble-t-il, son utilité sur le plan socio-politique.

Aussi, relève-t-il avec justesse, que « l'exigence de prise en compte des composantes sociologiques de la circonscription constitue un contrepoids institutionnel aux tentations de l'hégémonie numérique absolue et, donc, un facteur d'apaisement, une mesure de confiance, de sécurité politique pour tous » <sup>73</sup>.

En pratique, poursuit-il, cette exigence « a pour objectif de tempérer les effets politiques et psychologiques potentiellement dévastateurs d'une application mécanique du principe majoritaire, principe démocratique par excellence pourtant; il s'agit de faire en sorte que l'aventure démocratique soit une aventure nationale collective, à laquelle chacun, s'il n'y prend pas toute la part souhaitée, n'en est pas a priori exclu; il s'agit, en somme, de construire une démocratie de consensus, non pas gouvernementale, mais nationale, d'avoir et la démocratie et la paix civile et politique » <sup>74</sup>.

La consécration juridique de cette exigence s'explique aisément. Elle est, souligne le Professeur SINDJOUN « l'aboutissement d'une logique mais aussi l'officialisation d'un non dit, de l'implicite » <sup>75</sup> pratique politique de l'équilibre régional et ethnique, « fondée sur la conception patrimoniale du pouvoir, considéré comme un butin à partager entre tous » <sup>76</sup> ; car « le sentiment d'être exclu, même sinon est bien géré, est de nature à générer des frustrations plutôt nocives » <sup>77</sup>, en ce qu'elles peuvent entraîner des réactions de repli sur soi de la minorité allogène ou autochtone, qui se révèlent à terme dangereuses pour l'unité et la cohésion nationales.

<sup>70</sup>Sur cette question, voir C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Le régime juridique des associations en droit camerounais*, à paraître dans la Revue Marocaine d'Administration et de Développement (REMALD), dernier trimestre 1999.

<sup>71</sup>M. KAMTO, *Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant* ", art. précité, p. 45.

<sup>72</sup>Alain-Didier OLINGA, *L'exigence de la prise en compte des composantes sociologiques de la circonscription en droit électoral camerounais* article précité.

<sup>73</sup>Alain-Didier OLINGA, article précité, p. 68.

<sup>74</sup>Alain-Didier OLINGA, article précité, p. 67.

<sup>75</sup>Luc SINDJOUN, *Identité nationale et " révision constitutionnelle " du 18 Janvier 1996 : Comment constitutionnalise-t-on le " nous " au Cameroun dans l'Etat post-unitaire ?*, in Polis, Vol. 1, n° spécial, Février 1996, p. 19.

<sup>76</sup>Alain-Didier OLINGA, article précité, p. 68.

<sup>77</sup>Cf. interview de M. MOUTOME, alors Ministre de la Justice, in Africa International n° 293, Avril 1996, p. 20.

**b. L'obligation de désigner une personnalité autochtone comme président du Conseil régional**

Aux termes de l'article 57 alinéa 3 de la Constitution « le Conseil régional est présidé par une personnalité autochtone de la région élue en son sein pour la durée du mandat du Conseil ».

Cette notion d'autochtone, relève avec intérêt le Doyen KAMTO, « est loin d'être une notion juridique. Elle pose en tout cas un sérieux problème dans la mesure où l'on ignore quel est le critère de l'autochtone. Est-ce l'histoire, c'est-à-dire l'antériorité de l'occupation d'un territoire ? Et dans ce cas, il faudra remonter jusqu'où dans l'histoire ? Est-ce la tribu ou l'ethnie fondée sur la parenté linguistique et culturelle ? etc. Et si c'est l'histoire, trouvera-t-on au Cameroun beaucoup de communautés qui soient "autochtones" dans leurs lieux d'implantation actuelle puisque les peuplements du Cameroun se sont faits à partir des vagues et courants migratoires successifs et variés ? »<sup>78</sup>.

Sans s'attarder outre mesure sur cette notion qui va trouver un intérêt renouvelé lors des élections locales, et en attendant que le juge administratif, juge du contentieux des élections municipales et régionales, en fixe les contours, il importe de souligner qu'elle doit être utilisée avec beaucoup de circonspection.

Le mouvement décentralisateur au Cameroun semble désormais irréversible dans son principe et même dans ses modalités d'application. Plus profonde encore que la réforme en cours en matière d'organisation administrative du territoire a été l'évolution des formes juridiques d'intervention de l'administration.

**II- L'évolution des formes juridiques d'intervention de l'administration**

« Si l'existence de la transition démocratique témoigne de sa nature juridico-politique, sa réussite dévoile le primat de l'économie »<sup>79</sup>.

Cette affirmation du Professeur GOUAUD prend une signification particulière dans le continent africain.

C'est un constat d'évidence que l'Etat en Afrique est en passe de se faire dépouiller de son attribut essentiel par le marché.

Comme on l'a fait remarquer avec pertinence, « la réalité de la vie contemporaine nous donne à voir chaque jour que la normalisation des comportements n'est plus le fait de l'Etat. Alors même que celui-ci développe une énergie considérable pour donner le spectacle d'une activité qui serait l'expression même de sa puissance publique, tout révèle au contraire que, de plus en plus, les comportements humains tendent à être normalisés par le marché, avec une force et une rapidité qui ne laissent aux institutions traditionnelles d'autres choix que de tenter de devenir les instruments d'un processus sur lequel elles n'ont aucune prise »<sup>80</sup>.

<sup>78</sup>M. KAMTO, *Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant*, art. précité, p. 46.

<sup>79</sup>Christiane GOUAUD, *Recherches sur le phénomène de transition démocratique*, R.D.P. 1991, pp. 81-120, p. 119.

<sup>80</sup>J.P. HENRY, *La Fin du Rêve de Prométhéen ? Le marché contre l'Etat*, R.D.P., 1991, pp. 631-656, p. 633.



Ce phénomène puissant et relativement nouveau <sup>81</sup>, que le Professeur Maurice KAMTO a particulièrement mis en relief dans une étude récente <sup>82</sup>, marque en lui-même la fin d'une époque dans laquelle l'interventionnisme étatique a eu essentiellement pour ambition de corriger les défauts du système capitaliste.

La réticence, voire la méfiance, qu'un tel phénomène suscite au sein d'une partie de la population est entretenue par les propos des auteurs de renommée internationale comme le Doyen Charles DEBBASCH, qui se demande s'il est « admissible que la Banque Mondiale impose un programme de privatisation en ne tenant aucun compte de la souveraineté des pays africains et ce, alors que l'option des privatisations est plus un choix idéologique et politique qu'une exigence économique » <sup>83</sup>.

A la vérité, l'observation de l'Afrique contemporaine révèle à qui veut le voir que « la règle de droit n'est plus que subordonnée et dépendante de facteurs qui lui sont extérieurs » <sup>84</sup>.

Ceci est vrai notamment au Cameroun, où les règles du droit privé <sup>85</sup> comme celles du droit public <sup>86</sup>, et singulièrement du droit administratif, tendent à être davantage la traduction ou la formulation des exigences du marché.

Ces exigences sont entrain de pénétrer dans le secteur public, jusque dans les administrations traditionnelles : Modernisation, rigueur, performance et rentabilité sont ainsi des mots qui y sont à l'ordre du jour et inspirent nombre de réformes.

La contractualisation, dont on peut en retrouver les prémisses dans les contrats de performance qui ont connu leur vogue à la fin des années 1980 <sup>87</sup>, est certainement une tendance profonde de l'évolution des modes d'action

<sup>81</sup>L'actualité internationale montre chaque jour, depuis la fin de la décennie 1980, de quelle manière le Fonds Monétaire International ( F.M.I. ) est aujourd'hui à même d'imposer des politiques économiques notamment aux Etats débiteurs, c'est-à-dire à presque tous les pays en voie de développement.

<sup>82</sup>M. KAMTO, *Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain*, Mélanges Paul ISOART, Paris, Pedone 1996, pp. 284-305. L'amputation ou la disparition de la souveraineté d'un Etat pauvre se fait ici, pour reprendre ses termes, par *renoncement*, lequel résulte de l'incapacité propre de cet Etat contraint par la force de chose à un abandon au moins temporaire de sa souveraineté et non par *dépossession*, qui est le fait d'une puissance extérieure dans le cadre des relations asymétriques de dépendance et de domination.

<sup>83</sup> .in Jeune Afrique n°1804 du 3 Août 1995.

<sup>84</sup>R. MASPETIOL, *Brèves réflexions sur la règle de droit en tant qu'obstacle ou stimulant du développement économique et social*, Archives de philosophie du droit, Tome XIV, 1969, p. 321.

<sup>85</sup>On lira avec intérêt, dans la littérature abondante sur le Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (O.H.A.D.A.), signé à Port-Louis le 17 Octobre 1993, spécialement : Joseph ISSA-SAYEGH, Paul-Gérard POUGOUE, Filiga Michel SAWADOGO, (sous la coordination), *OHADA : Traité et actes uniformes commentés et annotés*, Porto Novo, Juriscope, 1999; P.G. POUGOUE, *Présentation Générale et procédure en OHADA*, Presses Universitaires d'Afrique, Coll. Droit uniforme, Yaoundé, Juin 1998, 90 pages et P.G POUGOUE, F. ANOUKAHA, J. NGUEBOU, *Le droit des sociétés commerciales et du G.I.E. OHADA*, même Collection, Octobre 1998, 630 pages.

<sup>86</sup>Cf. C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Le droit public camerounais à l'épreuve du droit communautaire de l'UDEAC / CEMAC : L'exemple du contrôle de la profession d'expert-comptable et de comptable agréé*, article précité.

<sup>87</sup>Les contrats de performance, relève à juste titre M. François BAMBOU, « *formalisaient un programme de redressement conclu entre certaines entreprises publiques et le Gouvernement. Ces programmes de redressement bénéficiaient d'un concours financier substantiel de l'Etat et il est utile de remarquer que les fruits en ont été plutôt maigres. C'est donc avec l'échec de ces premières mesures de*

de la puissance publique (A) qui se développe en soulevant des interrogations d'ordre juridique (B).

### A/ La fréquence du recours aux relations contractuelles

Le mouvement actuel de désengagement de l'Etat des secteurs productifs et concurrentiels <sup>88</sup>, effectivement engagé en 1990 à la faveur du décret n°90/1423 du 3 Octobre 1990 portant privatisation de certaines entreprises du secteur public et parapublic <sup>89</sup>, n'a pas été l'occasion de créer de nouveaux instruments juridiques mais il a donné une impulsion nouvelle à certains d'entre eux.

Parmi les instruments qui connaissent une fortune nouvelle, la concession de service public retient particulièrement l'attention, parce qu'elle contribue avec relief à illustrer ce qu'est, depuis 1990, l'esprit du droit administratif.

C'est notamment du fait de l'extension du champs d'application de cette forme de relation juridique que ce droit s'est renouvelé, la tendance de l'administration étant, de nos jours, d'agir assez souvent par personne interposée.

Le développement à outrance de l'interventionnisme économique de l'administration <sup>90</sup> a expliqué, pendant longtemps, la discrétion de l'existence de ce type d'acte juridique. Comme l'a indiqué, en 1984, M. BINYOUM, « la concession de service public est rarement utilisée à l'heure actuelle » <sup>91</sup>.

---

*redressement des entreprises du portefeuille de l'Etat en difficulté que l'Etat songe enfin à la solution de la privatisation* » in *La longue marche vers la privatisation*, Les Cahiers Economiques de L'Expression, Mercredi 28 Avril 1999, p. 5.

<sup>88</sup>Les autorités camerounaises ont signé, le 18 Septembre 1988, le premier accord avec le Fonds Monétaire International (F.M.I.). Au nombre des mesures envisagées dans le programme économique nouvellement conclu figurait la libéralisation de l'économie, avec en bonne place l'enclenchement du processus de désengagement de l'Etat des secteurs productifs. Il s'agissait, au fond, de soulager la trésorerie de l'Etat qui multipliait son intervention à coups de vaines subventions aux entreprises qu'il gérait. Il importe toutefois de souligner qu'initialement, malgré la crise économique dont les effets se faisaient déjà sentir, les autorités politiques n'avaient guère jugé utile de songer à la privatisation, mais simplement à la réhabilitation des entreprises en difficulté. Ce qui avait justifié alors l'édiction du décret n° 86/656 du 3 Juin 1986 portant création d'une mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic jadis détenues dans le portefeuille de l'Etat. Pour d'amples informations sur cette question, voir François BAMBOU, étude précitée, p. 5.

<sup>89</sup>Décret pris conformément à l'ordonnance du 22 Juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques (in *Juridis info spécial* n°3, Juillet-Septembre 1990, p. 84) qui définit, en son article 1er, la privatisation comme « *l'opération par laquelle l'Etat ou un organisme public ou parapublic se désengage totalement ou partiellement au profit du secteur privé des entreprises, quelle que soit leur forme juridique (établissement public, société d'Etat, société d'économie mixte ou autre), dans lesquelles il détient tout ou partie du capital* ». Cette privatisation a pour objectif essentiel : l'assainissement des finances publiques, la stimulations des initiatives privées et la promotion des investissements, les restaurations des mécanismes de marché, la mobilisation et l'orientation de l'épargne nationale vers les investissements productifs (article 2).

<sup>90</sup>Pour en savoir davantage sur les raisons d'être de cet interventionnisme, cf. R.G. NLEP, *L'administration publique camerounaise*, op. cit. pp. 40-42 et B. MOMO, *Droit public économique interne*, Cours polycopié de Licence en Droit Public, Université de Yaoundé, 1984/1985, pp. 88-103.

<sup>91</sup> Joseph BINYOUM, *Droit administratif*, Cours polycopié de 2ème année de Licence, Université de Yaoundé, 1984, p. 82.

Le procédé de la concession, dont le renouveau est allé en s'accroissant, a vu son régime fiscal fixé récemment par le législateur <sup>92</sup>.

Il est inutile d'insister longuement, dans le cadre nécessairement limité de cette contribution, sur les caractéristiques de cette notion déjà étudiée ailleurs <sup>93</sup>.

Rappelons simplement qu'elle présente l'avantage de permettre à l'Etat « tout à la fois de garder (les services publics) sous l'autorité de la puissance publique, de faire jouer dans leur gestion le mobile du profit capitaliste, aiguillon nécessaire du progrès économique dans l'optique libérale et enfin de se décharger sur le concessionnaire des risques financiers de (ses) initiatives » <sup>94</sup>.

C'est donc en toute logique qu'on a pu noter que « la concession a été choisie pour les chemins de fer du Cameroun pour permettre à l'Etat concédant de rester propriétaire du patrimoine ferroviaire tout en imposant à la société concessionnaire des responsabilités importantes en matière d'investissement, notamment de maintenance et de renouvellement des infrastructures » <sup>95</sup>.

Dès qu'il s'agit de faire gérer un service public par des personnes privées, la concession semble être le procédé qui bénéficie le plus de la faveur des autorités publiques aujourd'hui.

L'utilisation du procédé, comme alternative à l'acte d'autorité, peut être relevée dans de nombreux domaines.

Ainsi, peuvent faire l'objet de concession, en tout ou partie, à une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé, par des conventions fixant notamment les droits et les obligations du concessionnaire et de l'autorité concédante, les domaines de l'Etat ci-après :

- L'établissement des réseaux de télécommunications ouverts au public;
- la fourniture du service téléphonique entre points fixes;
- la fourniture du service télex et du service télégraphique;
- l'établissement des infrastructures de transport des signaux de radiodiffusion sonore;
- les systèmes globaux de télécommunications par satellite;
- l'émission et/ou la réception d'ondes radioélectriques d'un ou vers un satellite de télécommunications <sup>96</sup>.

De même, toute activité de production, notamment hydroélectrique, établie sur le domaine public, ainsi que de transport et de distribution d'électricité est soumise au régime de la concession <sup>97</sup>.

<sup>92</sup>Loi n° 98/019 du 24 Décembre 1998 portant régime fiscal des concessions de services publics, in *Juridis* n°37, Janvier-Mars 1999, pp. 1-2.

<sup>93</sup>C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Les aspects juridiques de la réforme de l'activité postale au Cameroun (Loi n°99/002 du 7 Avril 1999)*, à paraître dans la *Revue Internationale de Droit Africain*, Sénégal.

<sup>94</sup>Jean RIVERO, Jean WALINE, *Droit administratif*, 15<sup>ème</sup> édition, Paris, Précis Dalloz, 1994, p. 407.

<sup>95</sup>WAFFO MONGO, L. MBOTO FOUA, *Comprendre la privatisation : Les réponses aux questions qu'on se pose*, in *Cameroon Tribune* n°6607, du Vendredi 29 Mai 1998, p. 2.

<sup>96</sup>Article 9 de la loi n°98/014 du 14 Juillet 1998 régissant les télécommunications au Cameroun, in *Juridis Périodique* n°36, Octobre-Décembre 1998, pp. 2-13, p. 4.

<sup>97</sup>Article 12 de la loi n°98/022 du 24 Décembre 1998 régissant le secteur de l'électricité, in *Juridis Périodique* n°38, Avril-Juin 1999, pp. 1-10.

La concession trouve également une place en matière d'exploitation des réseaux et services postaux <sup>98</sup>, des eaux <sup>99</sup> et de construction des lots de postes de péage <sup>100</sup>.

Le développement de la politique contractuelle tend à réduire dans l'action administrative la place des décisions autoritaires, comme c'est le cas pour les habilitations unilatérales à intervenir dans l'action administratives (autorisation préalable notamment).

Le droit administratif camerounais va donc connaître désormais ce que l'on peut appeler une extension considérable du champs d'application de la gestion publique des personnes privées; ce qui, à terme, va conduire le juge administratif à remettre en cause certaines solutions jadis acquises.

## **B/ Vers la remise en cause de certaines solutions acquises**

Il est aujourd'hui fréquent de voir des personnes privées associées, sous le contrôle de l'administration, à des tâches d'intérêt général et dotées, à ce titre, de prérogatives de puissance publique.

Ce développement de l'intervention des personnes privées dans l'action administrative <sup>101</sup> va inciter le juge administratif à revoir sa jurisprudence traditionnelle très restrictive en la matière **(2)**, car elle définissait l'acte administratif comme un acte accompli uniquement par un organe administratif de l'Etat **(1)**.

### **1° L'exclusion des actes des personnes privées du champ des actes administratifs**

Cette exclusion matérialise la différence fondamentale entre la solution dégagée, jusqu'à une date relativement récente, par le juge administratif camerounais et celle que retient son homologue français.

Dès 1942 en effet, le Conseil d'Etat a admis, dans le célèbre arrêt MONPEURT <sup>102</sup>, que les décisions unilatérales, réglementaires ou individuelles, qui peuvent émaner des organismes en cause, lorsqu'elles sont liées à l'exécution d'un services public et comporte l'emploi de prérogatives de puissance publique, peuvent être attaquées devant le juge administratif et ceci dans les mêmes conditions que si la décision émanait d'une autorité administrative.

Certes, à cette occasion, le juge ne s'était pas prononcé sur la nature publique ou privée des dits organismes. Mais, dans un arrêt MAGNIER du

---

<sup>98</sup>Cf. C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Les aspects juridiques de la réforme de l'activité postale au Cameroun ( Loi n°99/002 du 7 Avril 1999 )*, étude précitée.

<sup>99</sup>Article 10 de la loi n°98/005 du 14 Avril 1998 portant régime de l'eau, in *Juridis Périodique* n°35, Juillet-Septembre 1998, pp. 47-50.

<sup>100</sup>Article 14 du décret n°98/013/P.M. du 28 Janvier 1998 fixant les modalités du péage sur certains axes bitumés du réseau national, in *Juridis Périodique* n°36 précité.

<sup>101</sup>A ce sujet, voir, pour une étude d'ensemble, J.P. NEGRIN, *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, Paris, L.G.D.J., 1971.

<sup>102</sup>C.E., Ass. 31 Juillet 1942, MONPEURT, D. 1942, p. 138, Conclusions SEGUELAT.

13 Janvier 1961<sup>103</sup>, il a confirmé sa jurisprudence MONPEURT à propos d'organismes qu'il a expressément qualifiés de privés.

Il ne fait donc pas de doute qu'en France les décisions émanant de personnes morales de droit privé intervenant dans l'action administrative sont considérées, du point de vue de leur contentieux, comme des actes administratifs.

Il en allait différemment au Cameroun puisque le juge administratif ne considérait comme actes administratifs que ceux qui émanaient d'autorités administratives<sup>104</sup>.

Certes, comme l'a noté le Professeur JACQUOT, « on aurait pu soutenir que l'Assemblée Plénière de la Cour Fédérale de Justice avait une conception fonctionnelle de l'autorité administrative, et que les personnes privées chargées d'une mission de service public et investies de prérogatives de puissance publique constituaient, à certains égards, des autorités administratives »<sup>105</sup>.

Mais la Chambre administrative a coupé court à cette interprétation en décidant, dans l'espèce OBAM ETEME Joseph, que la compétence du juge administratif se limitait « à la connaissance des seules actions dirigées contre les actes des personnes morales de droit public »<sup>106</sup>.

Par conséquent, au Cameroun les actes des personnes privées même investies de prérogatives de puissance publique n'étaient point considérés comme des actes administratifs et leur contentieux ne relevait pas de la compétence du juge administratif.

Cette solution pouvait paraître regrettable car, ainsi que l'a souligné M. BINYOUM, « l'option pour le critère organique a comme inconvénient majeur de restreindre le domaine d'intervention du juge administratif camerounais en réduisant sa compétence au contrôle des seuls services publics administratifs classiques »<sup>107</sup>.

Peut-être s'agissait-il d'un « choix délibéré qui va dans le sens d'un amenuisement des dépenses de la puissance publique en vue d'un accroissement des moyens d'intervention de celle-ci pour assurer le développement économique et social »; car, ainsi que l'a écrit le Professeur NLEP préalablement, « vouloir admettre que des actes administratifs puissent émaner d'organismes privés comporte des risques certains d'extension de la responsabilité de l'administration, puisqu'aux termes de l'article 9 de l'ordonnance n°72/6 du 26 Août 1972, celle-ci résulte d'un préjudice causé par un acte administratif et ne peut que se solder par une hémorragie de deniers publics »<sup>108</sup>.

<sup>103</sup>C.E., 13 Janvier 1961, MAGNIER, R.D.P., 1961, p. 155, Conclusions FOURNIER. Dans le même sens, voir T.C. 15 Janvier 1968, époux BARBIER, R.D.P. 1968, p. 893, note Marcel WALINE et 1969, p. 142, Conclusions KAHN.

<sup>104</sup>C.F.J./A.P., Arrêt n°20 du 20 Mars 1968, NGONGANG NJANKE Martin c/ Etat du Cameroun.

<sup>105</sup>H. JACQUOT, *Le contentieux administratif au Cameroun*, in Rev. Cam. Dr. n°7, Janvier-Juin 1975, p. 24.

<sup>106</sup>C.F.J./C.A.Y., arrêt n°98 du 27 janvier 1970 OBAM ETEME Joseph c/ République Fédérale du Cameroun. Le juge a d'ailleurs eu l'occasion, à maintes reprises, de confirmer cette jurisprudence: voir par exemple, C.S./ C.A., Jugement n°23 du 3 Février 1977, YEYAP NJOYA.

<sup>107</sup>Joseph BINYOUM, Cours polycopié de droit administratif précité, p. 92.

<sup>108</sup>R.G. NLEP, ouvrage précité, p. 303.

Cette appréciation n'est pas absolument dénuée de vérité, mais elle doit être nuancée.

Il est en effet important de souligner que rien ne prouve que le juge judiciaire, appelé à statuer en matière de responsabilité administrative ne résultant pas d'un acte administratif, est plus protecteur de deniers publics que le juge administratif.

L'affaire FOE Gorgon, dont les faits sont bien connus pour être relatés à nouveau ici <sup>109</sup>, est à cet égard très significative. Rappelons simplement que dans cette célèbre espèce, le Tribunal de Grande Instance de Yaoundé, en date du 4 Avril 1984, a condamné l'Etat à payer au requérant la somme de 4.026.300.000. Frs C.F.A.

En fait, le degré actuel de développement de la gestion publique des personnes privées est de nature à parachever le déclin déjà amorcé du monopole de l'autorité administrative à poser des actes administratifs unilatéraux.

## **2° La perspective d'un déclin du critère organique de définition de l'acte administratif unilatéral**

L'espoir d'un déclin du critère organique fut exprimé en 1975 par le Professeur JACQUOT : « il est souhaitable, écrivait-il alors, lorsque l'on confère à des organismes privés des prérogatives de puissance publique de les soumettre lorsqu'ils les utilisent au même contrôle que la puissance publique elle-même » <sup>110</sup>.

Le processus du recul de ce critère, prélude à son déclin, semble s'amorcer déjà avec le cas des ordres professionnels dont nul ne peut nier aujourd'hui le caractère d'organisme de droit privé et qui sont considérés par la jurisprudence administrative comme générateurs d'actes normateurs unilatéraux susceptibles de recours contentieux <sup>111</sup> et celui des fédérations sportives; ainsi qu'il est loisible de le constater à la lecture du jugement n°48 du 25 Mai 1989, Aigle Royale de Dschang " *El Pacha* " contre Etat du Cameroun (Ministère de la Jeunesse et des Sports)<sup>112</sup>.

Dans cette affaire, la Commission d'homologation et de discipline de la Fédération Camerounaise de Football (FECAFOOT) avait retiré deux points à l'équipe demanderesse au profit de Diamant de Yaoundé, à la suite d'un incident survenu au cours d'une rencontre de football opposant les deux équipes; décision confirmée en appel par le Bureau exécutif de la même institution.

Par requête en date du 16 Décembre 1987, enregistrée au Greffe le 21 Janvier 1988 sous le n°234, le requérant saisit la Chambre administrative de la Cour Suprême pour la voir annuler cette mesure qu'il contestait.

<sup>109</sup>Jugement civil n°263/T.G.I, Ydé du 4 Avril 1984.

<sup>110</sup>H. JACQUOT, *Le contentieux administratif au Cameroun*, étude précitée, p. 24.

<sup>111</sup>C.F.J/C.A.Y., arrêt n°50 du 27 Juin 1968, Bernard AUTEROCHÉ c/ Ordre national des médecins, jurisprudence confirmée par l'arrêt de l'Assemblée Plénière n°7 du 31 Mars 1977, FEUMI JANTOU Jacques c/ Conseil de l'ordre des avocats.

<sup>112</sup>Pour les faits et le commentaire de cette affaire dans un sens un peu différent du nôtre, voir Salomon BILONG, *Le droit des fédérations sportives au Cameroun : Le cas de la FECAFOOT*, Revue Juridique et Economique du Sport, ESPORT n°45, Décembre 1997, pp. 91-103, notamment pp. 96-97.

En guise de réponse, le juge administratif déclara la demande irrecevable parce que prématurée; car elle était introduite dans les deux mois seulement suivant la publication de l'acte litigieux par voie de radio le 22 Novembre 1987.

Par ce jugement, notait à juste titre le Professeur NLEP dont nous partageons l'analyse, « la Chambre administrative a implicitement affirmé sa compétence pour connaître des mesures disciplinaires prises par les fédérations sportives à l'encontre des associations qui en sont membres. Il n'y a rien d'étonnant à cela, car la haute juridiction n'a fait que restituer l'état du droit en réitérant sa compétence pour connaître des actes des organismes privés qui se trouvent investis d'une mission de service public et qui jouissent des prérogatives de puissance publique »<sup>113</sup>.

Il est aujourd'hui admis par une doctrine quasi unanime que « la percée de la fédération sportive dans la sphère administrative constitue véritablement un élément (...) d'assouplissement de la définition organique de l'acte administratif unilatéral »<sup>114</sup>.

Ainsi, par souci de réalisme, le juge administratif camerounais, de plus en plus nettement orienté vers la garantie des droits des justiciables<sup>115</sup>, sera logiquement amené à appliquer la jurisprudence Aigle Royale de Dschang aux autres personnes privées associées à l'action administrative, relativisant ainsi, comme en France, le critère organique.

Il est indéniable que le mouvement démocratique a déjà pu faire sentir des effets dans les principaux domaines du droit administratif camerounais. Ce droit est aujourd'hui en pleine évolution. Il bouge et change en fonction de l'apparition et de la multiplication des textes normatifs, ainsi que des avancées prometteuses des pouvoirs et moyens de la juridiction administrative.

Si on admet que les mutations récentes du droit administratif sont le reflet de celles du système social, autrement dit que ce droit doit accompagner les évolutions de la société, si l'on reconnaît que la jurisprudence peut être novatrice, il est tentant de noter que le rôle du juge administratif est déjà et devait être important dans les transformations en cours. Ce dernier, qui intervenait classiquement dans des domaines bien connus, doit toutefois adapter sa technique et son contrôle aux sphères nouvelles de l'action administrative.

Célestin KEUTCHA TCHAPNGA

Docteur en Droit

Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques  
de l'Université de Dschang (Cameroun).

<sup>113</sup>R.G. NLEP, *Note sous Cour suprême / Chambre administrative, jugement n°48 du 25 Mai 1989, Aigle Royale de Dschang " El Pacha " contre Etat du Cameroun*, Revue Juridique et Economique du Sport, ESPORT n°21, 1992, p. 44.

<sup>114</sup>Jean Calvin ABA'A OYONO, *La compétence de la juridiction administrative en droit camerounais*, Thèse Droit, Nantes 1994, p. 53.

<sup>115</sup>C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Note sous Cour Suprême du Cameroun, Chambre administrative, jugement n°38 du 30 Mars 1995, NYAM Charles contre Etat du Cameroun (MINESUP)*, Juridis Périodique n°37, Janvier-Mars 1999, pp. 14-20