



**LA LIBERTE DES CONSEILS ELUS DES COLLECTIVITES EN DROIT DE LA
DECENTRALISATION DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE : CAS
DU CAMEROUN ET DU SENEGAL**

Par

NANGA EBANGA Yannick

Docteur/Ph.D en Droit Public.

*Chargé de Cours au Département de Droit International et
Communautaire (Université de Dschang-Cameroun).*

Chercheur au Centre de Recherche et d'Etudes en Droit (CRED)-Yaoundé.

Résumé

L'article traite d'un sujet certes classique mais d'une actualité saisissante. Il s'est agi notamment d'apprécier la liberté des conseils élus des collectivités en droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone à l'instar du Cameroun et du Sénégal. A l'évidence, il ressort que c'est de façon ambivalente que s'apprécie cette liberté. Pour s'en convaincre, cette liberté est affirmée au regard de sa teneur duale et de sa valeur ambiguë. Au reste, elle est pondérée en raison des restrictions imposées par le législateur : véritable artisan des lois par lesquelles il structure et organise la structure politique selon le modèle qui convient à son type social, et des pesanteurs politiques telles, la présidentialisation de la structure institutionnelle du pouvoir local, le fait majoritaire au niveau local et le tribalisme local. Tout compte fait, la décentralisation est en Afrique noire francophone en général, au Cameroun et au Sénégal en particulier, un fait irréversible, mais encore incomplet et perfectible.

Mots clés : *liberté, -Conseil élu, - Collectivités,- droit de la décentralisation,- Etat d'Afrique noire francophone.*

Abstract

This article addresses a classic yet strikingly relevant topic: the freedom of elected councils in local authorities within the framework of decentralization law in French-speaking



African states, particularly in Cameroon and Senegal. It is evident that this freedom is appreciated in an ambivalent manner. To be convinced of this, this freedom is affirmed in light of its dual consistency and ambiguous value. Moreover, it is moderated due to the restrictions imposed by the legislator, the true architect of the laws through which he structures and organizes the political structure according to the model that suits his social type, and political pressures, specifically, the presidentialization of local power structures, local majority rule, and local tribalism. All things considered, decentralization in French-speaking Africa in general, and in Cameroon and Senegal in particular, is an irreversible fact, but still incomplete and perfectible.

Key words: *freedom, elected council, local authorities, decentralization law, French-speaking African state.*

Introduction



Que nous soyons au Cameroun¹ ou au Sénégal, c'est irrécusable que l'option de la décentralisation², pour emprunter à la terminologie du professeur Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO a pour corollaire : « *La constitutionnalisation de la décentralisation territoriale* »³. Ce type de décentralisation profite aux collectivités territoriales dotées d'une compétence générale dans le cadre d'un territoire déterminé, en tant qu'il est « *le produit du cloisonnement de l'espace géographique* »⁴. Ainsi, pour rationaliser le découpage administratif, les

¹ Dans le contexte camerounais en particulier, la décentralisation appert comme « *une solution de compromis qui renvoie dos-à-dos les tenants du fédéralisme et ceux de l'Etat unitaire centralisé* » (B.-R. GUIMDO DONGMO, « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées), *op.cit.*, p. 79).

² Le constituant camerounais de 1996 n'a pas défini la décentralisation. Il est donc revenu aux rédacteurs de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées d'indiquer clairement que la décentralisation consiste en « *un transfert par l'Etat, aux Collectivités Territoriales, de compétences particulières et de moyens appropriés (...) Elle constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local* » (Art. 5 (1) et (2) de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées). Ramené à son contenu essentiel, le vocable de décentralisation évoque l'idée d'une « *collectivité locale qui, bien qu'englobée dans une autre collectivité plus vaste, s'administre elle-même, gère elle-même ses propres affaires, idée que certains vocabulaires étrangers expriment mieux encore ("self-government", "selbstverwaltung", dont le correspondant français serait : "auto-administration")* » (A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, *op.cit.*, p. 86).

³ B.-R. GUIMDO DONGMO, « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées), *op.cit.*, p. 79.

⁴ G. PREVELAKIS, « La notion du territoire dans la pensée de Jean Gottman », *Le territoire, lien ou frontière ?* Paris, 2-4 octobre 1995, p. 3.



constituants camerounais et sénégalais ont créé les « régions »⁵, les « communes »⁶ et les « départements »⁷ »⁸.

Ces entités infra-étatiques sont organisées de manière à ce qu'elles s'administrent par elles-mêmes⁹ tout en restant intégrées dans l'Etat¹⁰. A ce titre, elles exercent leurs activités dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'Etat¹¹. Tout compte fait, « l'idée d'une certaine autonomie locale est à la base de la décentralisation »¹², l'adjuvant par excellence du développement local, de la démocratie locale¹³ et des libertés locales¹⁴.

⁵ Bien que consacrée par les textes, la région n'est pas pour autant définie par ces derniers (S. OBAKER BALINAN, « Le renouveau de l'institution régionale en droit », *RADP*, Vol. X, N° 21, Spécial, 2021, p. 216). Elle est littéralement considérée comme une « grande étendue, soit sur la terre, soit dans l'air, soit dans le ciel » (*Dictionnaire de L'Académie française*, 5^e Edition, éditions eBooks France, 1798, p. 2736). Il s'agit donc d'une étendue de pays (*ibid*). 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'Etat (R. GUILLIEN et J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, 13^e éd., Paris, Dalloz 2001, p. 1253). 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 » (G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 9^e éd., Paris, PUF, 2011, p. 190). Au Cameroun, elle est, après l'administration centrale, le deuxième niveau de l'organisation administrative de l'Etat, suivie du département et de l'arrondissement, et le premier niveau de la décentralisation, 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 » (art. 61 (2) de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996)

⁶ Selon le prescrit de l'article 1^{er} de la loi n°74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale, la Commune se définit comme « une collectivité publique décentralisée et une personne morale de droit public. Elle est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle gère les affaires locales sous la tutelle de l'Etat en vue du développement économique, social et culturel de ses populations ».

⁷ Créé par décret, le département au Sénégal est « une collectivité locale, personne morale de droit public. Il est administré par un conseil départemental élu au suffrage universel direct. Le conseil départemental par ses délibérations, le président du conseil départemental par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations concourent à l'administration du département » (art. 20, Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales).

⁸ Cf., Au Cameroun l'art. 55 (1) de la Loi N°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972, elle-même modifiée par la Loi N°2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972. Au Sénégal il faut citer les Titres II et III de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

⁹ Voir titre premier de la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales du Sénégal

¹⁰ A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, Cinquième édition entièrement refondue, LGDJ, Paris, 1970, p. 86.

¹¹ Art. 2 (2) de la loi portant CGCTD au Cameroun. Art. 1^{er} de la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales du Sénégal.

¹² A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, *op.cit.*, p. 86.

¹³ V. Ph.-J. QUILLIEN, *Les collectivités territoriales en 15 leçons*, 3^e éd., actualisée, ellipses, 2006, pp. 123-138.

¹⁴ Sur la question lire utilement BLANC (François-Paul), « La notion de liberté locale à la veille de la Révolution française », *Revue Juridique de l'Océan Indien*, N° 04, 2004, pp. 159-168.



Au demeurant, parce que la science a horreur des contresens et des imprécisions¹⁵, il est nécessaire de « *fixer un contenu acceptable* »¹⁶ aux notions de liberté, de conseil des CTD et de droit de la décentralisation.

S'agissant de la notion de « *liberté* », jamais on n'a autant parlé d'elle, jamais on n'a voulu autant sensibiliser l'opinion sur les dangers qui la menace¹⁷. En fait, il y a différentes façon de concevoir une faculté d'agir¹⁸. On peut prendre, avant tout, en considération sa finalité ; on peut aussi mettre l'accent sur ses moyens d'exercice. Du point de vue de sa « *finalité* », la liberté est considérée comme visant uniquement à servir les fins de l'individu, à réaliser l'épanouissement de sa personnalité¹⁹. Mais, si l'on examine la liberté au plan de « *ses moyens d'exercice* », elle peut donc, en théorie, être à la fois conçue comme « *des droits de l'individu et comme des obligations de l'Etat* »²⁰. Or, sous le prisme politique, elle peut être soit une « *liberté-autonomie* »²¹, soit une « *liberté-participation* »²². Cette distinction entre deux conceptions de la liberté est apparue à la naissance de l'Etat libéral au XIX^e siècle qui apparaît incontestablement comme, « *le protecteur naturel de la liberté politique* »²³. Dans le cadre de ce travail, par « *liberté* », l'on entend une faculté d'agir et une sphère d'autonomie²⁴ voire le maximum de facultés et de choix laissés aux conseils élus des collectivités.

Pour ce qui est des « *Conseils des CTD* », saisir son sens revient à déterminer tour à tour le contenu du vocable « *Conseil* » et de « *Collectivité* » pour avoir la pleine mesure de l'expression « *Conseil des Collectivités* ».

¹⁵ S.-F. SOBZE, « Autochtonie et gouvernance locale : Réflexion à partir de l'exemple du Cameroun », *Revue Internationale de Droit Comparé*, n°3, 2022, p. 6.

¹⁶ B.-R. GUIMDO DONGMO, « Constitution et démocratie dans les Etats francophones d'Afrique », in *La Constitution*, Actes du Séminaire Scientifique, tenu à Niamey du 24 au 26 octobre 2018, Sous la direction de O. NAREY, p. 160.

¹⁷ Cf. J. ROBERT, *Libertés publiques*, Collection « Université Nouvelle », troisième édition, Précis Domat, Monchrestien, Paris, p. 1.

¹⁸ *Ibid.*, p. 19.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, p. 20.

²¹ Cette liberté est davantage liée au libéralisme de MONTESQUIEU. Mais dans la mesure où le vocabulaire moderne distingue assez clairement les « *libertés publiques* » des « *libertés politiques* » (comme le droit de vote), il atteste bien que seule la notion de liberté-autonomie correspond à la première catégorie. Les libertés publiques se rattachent en effet sans conteste à la naissance du libéralisme dont elles accusent la persistance dans l'Etat moderne (*Ibid.*, p. 21).

²² En effet, cette participation résidait dans le contrôle des gouvernés sur les gouvernants, dans l'aptitude permanente de certains gouvernés à devenir un jour gouvernants. Les gouvernés étaient libres parce que le fait de pouvoir choisir leur devenir politique éliminait une certaine forme de contrainte sociale qui est précisément la marque de l'absence de liberté. Cette forme de liberté rappelle le schéma de la liberté antique et la doctrine de Jean-Jacques Rousseau (*Ibid.*, p. 21).

²³ *Ibid.*, p. 22.

²⁴ Selon le prescrit de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, par autonomie locale, on entend « 1. le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. 2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au referendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ».



D'abord, « *Conseil* ». Le mot est unique, les réalités qu'il désigne sont multiples²⁵. Du latin « *consilium* », c'est-à-dire délibération²⁶, assemblée délibérante²⁷, le « *conseil* » est un avis sur ce qu'il convient de faire²⁸. Il désigne aussi la personne qui donne à une autre des avis, des renseignements, des consultations, ou qui l'assiste, soit dans la défense en justice de ses intérêts, soit dans la gestion des affaires, à l'instar d'un avocat²⁹. Il renvoie plus spécialement soit à un organe exécutif d'une organisation internationale, composé d'un nombre restreint de représentants d'Etats membres, soit à une assemblée composée de membres élus sur la base du suffrage universel direct ou indirect par les électeurs d'une collectivité territoriale et chargée de régler par ses délibérations les affaires locales³⁰. C'est d'ailleurs cette définition du « *Conseil* », qui est retenue dans le cadre de cette étude.

Ensuite, pour ce qui est du terme « *collectivité* », elle renvoie à des personnes morales de droit public ; qui jouissent de la personnalité administrative et de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux et s'administrent librement par les organes élus au niveau local³¹ et dans les conditions fixées par la loi³². Monsieur Djibril DIOP, l'appréhende comme « *une communauté sociale infra-étatique, qui, ayant pour assise une fraction du territoire national et pour lien une identité collective dotée de la personnalité morale lui permettant de gérer ses propres affaires* »³³. De ce qui vient d'être noté, une « *collectivité* » se caractérise essentiellement par l'octroi de la personnalité juridique aux organes locaux et les affaires locales, c'est-à-dire celles relevant de la compétence des autorités locales³⁴. C'est d'ailleurs ce sens second du terme « *collectivités* » qui est retenu dans le cadre de cette étude

In fine, l'on retient dans le cadre de ce travail que les « *Conseils des collectivités* » sont des assemblées élues décentralisées³⁵, chargées de gérer par leurs délibérations³⁶ les affaires soit de la Commune, soit de la Région soit du Département³⁷.

²⁵ E. MILLARD, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, 1995, N°30-31, p. 382.

²⁶ « *Action juridique par laquelle, les conseillers (...) prennent position sur un ou plusieurs problèmes concernant la vie de la Collectivité Territoriale. Généralement, c'est le vote des membres de l'assemblée qui constitue l'outil privilégié de la délibération* » (J. MBALLA EFFA, *Lexique des termes de la décentralisation en droit public*, Préface M. ONDOA, Editions Universitaires Européennes, 2023, p. 61.

²⁷ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association H. CAPITANT, 2^e éd., PUF, 1990, p. 186.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Sur la question de la notion d'« affaires locales », lire A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif, op.cit.*, pp. 86-87.

³¹ Cf. Article 55 alinéa 2 de la constitution du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972, et modifié par la Loi N°2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996.

³² Cf., Titre XII-Des Collectivités territoriales, Constitution française du 4 octobre 1958 ; Titre premier de la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales au Sénégal.

³³ Cité par M. A. SY, « Les évolutions récentes de la décentralisation au Sénégal », article disponible en ligne sur le site suivant : <https://www.nomos-elibrary.de/agb>, consulté le 17/07/2024 à 12 :13.

³⁴ Cf., C. ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue française de science politique*, N° 16-3, 1966, p. 446.

³⁵ A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif, op.cit.*, p. 150.

³⁶ Il faut entendre, « *une action juridique par laquelle, les conseillers municipaux pour la commune et les conseillers régionaux pour la région prennent position sur un ou plusieurs problèmes concernant la vie de la Collectivité Territoriale. Généralement c'est le vote des membres de l'assemblée qui constitue l'outil privilégié de la délibération* » (J. MBALLA EFFA, *Lexique des termes de la décentralisation en droit public*, Editions universitaires européennes (EUE), janvier 2023, p. 61.)

³⁷ Cf., art. 1^{er} de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales au Sénégal.



Enfin, l'expression « *droit de la décentralisation* ». L'appréhender revient à préciser simultanément le sens du vocable « *droit* » et de celui de « *décentralisation* ». D'abord le terme « *droit* » est employé dans de nombreux sens différents. Nous pouvons, en simplifiant, en distinguer trois. Premièrement, on dit souvent que les hommes ont des droits. Ces « *droits* » dont on parle alors sont « *une faculté d'accomplir certaines actions* »³⁸. Deuxièmement, par exemple dans l'expression le « *droit camerounais* » ou le « *droit de la décentralisation* », on désigne par le mot « *droit* », « *un ensemble de normes* »³⁹. Troisièmement, le terme « *droit* » se rapporte à la science qui étudie ces normes⁴⁰. Dans ce travail, on l'emploiera tant dans le second que le troisième sens.

Ensuite, « *décentralisation* ». Pour Maurice HAURIOU, elle « *consiste en la création de centres d'administration publique autonomes où la nomination des agents provient du corps électoral de la circonscription et où ces agents forment des agences collectives ou des assemblées* »⁴¹. Sur ce postulat, on peut donc dire que 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 représentants⁴². Par ailleurs, elle est la « *démocratie appliquée à l'administration* »⁴³ voire un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine ou à un service de s'administrer lui-même sous le contrôle de l'Etat, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources⁴⁴. Au reste, si la décentralisation s'est imposée de l'extérieur⁴⁵, il va sans dire que de l'intérieur⁴⁶ elle a aussi « *un avenant fort* »⁴⁷. Ainsi par exemple, pour les rédacteurs de la loi N° 024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun, la décentralisation consiste en « *un transfert par l'Etat aux collectivités territoriales de compétences particulières et de moyens appropriés* ». C'est donc dire qu'il y a décentralisation lorsqu'il y a transfert d'attributions administratives à des personnes publiques indépendantes de l'Etat et qui, sous son contrôle, bénéficient d'une réelle autonomie de gestion⁴⁸.

De ce qui précède, le « *droit de la décentralisation* » sera ici appréhendé comme un ensemble de normes qui régit le transfert d'importantes compétences décisionnelles à des institutions distinctes de l'Etat à savoir les Communes, les Régions et les Départements qui sont des institutions politiques locales autonomes dotées de la personnalité morale s'administrant librement par des Conseils élus. Cette élection constituant à la fois l'expression et la garantie

³⁸ G. BURDEAU, F. HAMON et M. TROPER, *Manuel Droit constitutionnel*, 24^e édition, LGDJ, 1995, p. 13.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 9^e éd., Paris, Sirey, 1919, p. 171.

⁴² G. VEDEL, *Droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1961, p. 460 (« *Thémis* »).

⁴³ A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif, op.cit.*, p. 99.

⁴⁴ R. GUILIEN et J. VINCENT, (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 13^e éd., 2001, p. 177.

⁴⁵ V., entre autre L. SINDJOUN, « *Quelle forme d'Etat pour l'Afrique ?* », *Afrique 2000*, avril-mai-juin 1995, p. 47 ; M. ONDOA, « *Ajustement structurel et refonte du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais* », *RASJ*, vol. 2, n°1, 2001, pp. 75-118 ; C. NACK MBACK, « *La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives* », in J. DU BOIS DE GAUDUSSON et D. DABON, (dir.), *L'Etat en Afrique : entre le global et le local*, AC, n°99, juillet-septembre 2001, pp. 95-96.

⁴⁶ Lire par exemple : H.-L. MENTHONG, « *La construction des enjeux locaux dans le débat constitutionnel au Cameroun* », in S. MELONE, A. MINKOASHE, L. SINDJOUN, (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun, Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Fondation Friedrich-Ebert au Cameroun, pp. 146-181.

⁴⁷ J.-R. KEUDJEU DE KEUDJEU, « *La décentralisation territoriale à l'épreuve de la distribution juridique de l'espace institutionnel au niveau local au Cameroun* », *Revue Solon*, vol. III, N°6, mai 2013, p. 206.

⁴⁸ J. MORAND-DEVILLER, *Cours droit administratif, op.cit.*, p. 186.



de leur autonomie⁴⁹. On peut alors se poser la question suivante : quelle appréciation peut-on faire de la liberté des conseils élus des collectivités en droit de la décentralisation du Cameroun et du Sénégal ? Une telle question vaut son « *pesant juridique* »⁵⁰ et dévoile tout l'intérêt de la présente étude tant sur le plan théorique que pratique.

D'abord au plan théorique, il est important dans une perspective comparative de mesurer d'une part, le niveau réel de « *transfert vertical* » de responsabilités de planification, de financement et de gestion de tout ou partie des compétences sectorielles de l'Etat central et ses organes vers les collectivités au Cameroun et au Sénégal, pour assurer la fourniture de services publics à l'échelon local. D'autre part, cette étude est une évaluation d'un outil clé de la bonne gouvernance dans ces démocraties modernes : l'autonomie locale. Elle représente aussi bien la condition nécessaire de la capacité des représentants locaux à répondre aux exigences, besoins et problèmes des citoyens⁵¹, que de la capacité des gouvernements locaux à prendre des décisions à propos des services qu'ils offrent sans interférences du centre⁵².

Ensuite, sous un regard pratique, l'étude permet d'inscrire la question de la liberté des conseils élus des « *organes périphériques* »⁵³ au Cameroun et au Sénégal au cœur de la conscience des élus locaux⁵⁴ en relevant ses tenants et ses aboutissants dans ces Etats qui ont opté pour la décentralisation qui, du point de vue politique est une « *institution libérale* »⁵⁵. A ce titre, elle vise non seulement à promouvoir et garantir l'exercice des libertés locales, mais également constitue, à côté d'autres formes du libéralisme administratif (légalité, responsabilité), « *un élément de libéralisme dans la structure même de l'administration* »⁵⁶.

La réponse à la question fondamentale susvisée a nécessité le recours, aux méthodes exégétique, empirique et comparée. La première a permis d'interpréter et de comprendre les

⁴⁹ C. ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *op.cit.*, p. 449.

⁵⁰ B.-R. GUIMDO DONGMO, « Les figures du juge administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », in *Revue africaine de Droit public*, vol. IX, n°19, juillet-décembre 2020, p. 40. Cité par A.-L. NGUENA DJOUFACK et Y. NANGA EBANGA, « La présence du représentant de l'Etat au Conseil régional au Cameroun », *Revue RRC*, n°021/mai 2022, p. 5.

⁵¹ M. GOLDSMITH, « Autonomy and City Limits », in D. JUDGE, G. STOCKER et H. WOLMAN, *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995, pp. 228-252.

⁵² « *Est central un organe qui est investi d'une fonction à l'égard de la collectivité toute entière, c'est-à-dire de tous ses membres indistinctement. Inversement, un organe qui n'est investi d'une fonction qu'à l'égard d'une fraction déterminée de cette collectivité, c'est-à-dire d'une partie seulement de ses membres, n'est pas central* » (C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948, 330p.)

⁵³ C. ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *op.cit.*, p. 447.

⁵⁴ Aux termes de l'article 115 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées au Cameroun. – « *Est considérée comme « élu local » toute personne exerçant un mandat électif au sein d'une Collectivité Territoriale en qualité de : - Conseiller Municipal ; Conseiller Régional ; Conseiller à la Communauté Urbaine; Membre du Conseil Syndical; Membre des organes des Collectivités Territoriales représentant le commandement traditionnel et désignés ex officia* ». »

⁵⁵ A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, *op.cit.*, p. 99.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 99.



textes juridiques qui régissent la décentralisation au Cameroun⁵⁷ et au Sénégal⁵⁸. La deuxième par contre, a permis de tenir compte du contexte sociopolitique de l'étude entreprise. La troisième enfin, a consisté à établir et comparer les normes en vigueur dans le domaine donné dans les systèmes juridiques camerounais et sénégalais. Au demeurant, les approches exégétique et empirique sont encadrées au sein de la méthode systémique. Celle-ci postule la prise en compte du droit positif et des éléments factuels comme composants d'un système juridique plus étendu⁵⁹.

Cette démarche méthodologique a conduit au résultat suivant lequel, c'est de façon ambivalente que s'apprécie la liberté des conseils élus des collectivités en droit de la décentralisation au Cameroun et au Sénégal. Cette ambivalence se traduit aussi bien par l'affirmation (I) que la pondération (II) de cette liberté.

I- UNE LIBERTE AFFIRMEE

De prime à bord, la décentralisation est étroitement liée au respect des libertés, à la fois des Collectivités⁶⁰ et des citoyens⁶¹. Alexis de TOCQUEVILLE avait en son temps mis en valeur l'esprit d'initiative et la liberté qui inspirait la gestion des villes par opposition à l'absolutisme du pouvoir monarchique absolu: « *C'est (...) dans la commune que réside la force des peuples libres (...)* »⁶². De fait, cet esprit de liberté est au cœur de la décentralisation et partant des organes législatifs des Collectivités au Cameroun et au Sénégal pour reprendre le parallèle avec les organes d'un Etat. C'est une liberté qui est reconnue par la Constitution⁶³ et encadrée par la loi⁶⁴.

La présente partie de ce travail nous offre l'opportunité de mettre en relief aussi bien la teneur duale (A), que la valeur ambiguë (B) de cette liberté affirmée.

A- Une teneur duale de l'affirmation

⁵⁷ La loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972 et la Loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées, Décret N°2023/034 du 20 janvier 2023 fixant la répartition de la Dotation Générale de la Décentralisation au titre de l'exercice budgétaire 2022, le Décret n°2009/248 du 05 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la Dotation Générale de la Décentralisation, Décret n°2020/6635/PM du 21 décembre 2020 portant organisation et fonctionnement du Comité national des finances locales (« CONAFIL »); le Décret n°2023/475 du 07 novembre 2023 précisant certaines attributions et fixant les avantages des comptables publics placés auprès des Collectivités Territoriales Décentralisées, le décret n°2013/159 du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques

⁵⁸ V., la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités Locales ; Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution

⁵⁹ Voir dans ce sens G. ABI-SAAB, « Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 207, 1987-VII, pp. 105 et ss.

⁶⁰ On évoque l'autonomie des collectivités locales, leur libre administration ou encore les libertés locales.

⁶¹ Le premier droit appartenant aux citoyens étant celui d'élire les autorités locales décentralisées.

⁶² A. De TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1835, I^{ère} partie, Chap. V.

⁶³ Art. 55 (2) de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, modifiée le 14 avril 2008 ; art. 102 (2) de la loi N° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution de la République du Sénégal, JORS, numéro spécial 5963 du 22 janvier 2001, p. 27.

⁶⁴ Voir par. ex., Loi N° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun ; Loi N° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales au Sénégal, la Loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales au Sénégal.



Telle qu'elle a été pensée dans la tradition libérale naissante, la liberté est « *le droit de faire tout ce que les lois permettent (...)* », écrit Charles Louis de SECONDAT, baron de la Brède et de Montesquieu dans *De l'Esprit des lois*⁶⁵. Au Cameroun et au Sénégal, les collectivités jouissent effectivement de cette liberté voire d'une sphère d'autonomie sur les plans administratif et financier pour la gestion des intérêts locaux⁶⁶. Ainsi, dans ces démocraties modernes objet de cette étude, ces collectivités sont une institution politique locale autonome. A ce titre, elles disposent de la capacité juridique à pouvoir se gérer librement par des organes élus en vue de leur développement social, culturel, éducatif sportif et sanitaire⁶⁷. Seulement, « *l'autonomie a souvent été regardée, surtout depuis que l'on a appris qu'elle n'était pas l'indépendance, comme la porte de l'indépendance* »⁶⁸.

De ce qui précède, il ressort en filigrane que la liberté des conseils élus des collectivités au Cameroun et au Sénégal est comprise à la fois comme une autonomie institutionnelle (1), et une autonomie fonctionnelle (2).

1. Une liberté comprise comme l'autonomie institutionnelle

La liberté dans le sens de l'« *autonomie institutionnelle* », suppose des conseils élus des collectivités issus d'un suffrage qualifié de politique⁶⁹. Rien de surprenant, car la décentralisation en tant qu'une technique d'organisation administrative consistant à reconnaître d'importantes compétences décisionnelles à des institutions distinctes de l'Etat, dotées de la personnalité morale et bénéficiant d'une autonomie de gestion⁷⁰ est bâtie à partir d'un critère politique : « *l'élection des agents* »⁷¹. C'est dans ce sens que ce comprennent ces propos de Maurice HAURIOU : « *La décentralisation consiste en la création de centres d'administration publique autonomes où la nomination des agents provient du corps électoral de la circonscription (...)* »⁷². Ainsi, l'élection desdits agents constitue à la fois l'expression et la garantie de leur autonomie⁷³. Une telle conception prévaut avec une remarquable continuité au Cameroun et au Sénégal.

Au Cameroun notamment, « *les organes délibérants et exécutifs des Collectivités Territoriales tiennent leurs pouvoirs du suffrage universel* »⁷⁴. Il faut aussi indiquer que les membres des Conseils des Communautés Urbaines sont désignés au sein des Communes d'Arrondissement⁷⁵. Enfin, le Conseil Régional comprend les délégués des départements élus au suffrage universel indirect et les représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs⁷⁶. Ce Conseil désigne parmi ses membres des délégués appelés à siéger au sein d'organismes extérieurs, conformément aux textes régissant lesdits organismes⁷⁷. La pratique

⁶⁵ Cf., www.lemonde.fr, consulté le 6 août 2024, 05 :57.

⁶⁶ Art. 55 (2) de la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, modifiée le 14 avril 2008 ;

⁶⁷ Cf., J. MBALLA EFFA, *Lexique des termes de la décentralisation en droit public*, op.cit., p. 1.

⁶⁸ J.-C. FORTIER, « Autonomie, théorie politique, construction juridique », in Rapport d'information N°452, Sénat session ordinaire de 2013-2014, p. 15.

⁶⁹ Déc. n° 82-146 DC du 18 nov. 1982.

⁷⁰ Ph.-J. QUILLIEN, *Les collectivités territoriales en 15 leçons*, op.cit., p. 239.

⁷¹ C. ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », op.cit., p. 448.

⁷² M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, op.cit., pp. 448-449.

⁷³ C. ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », op.cit., p. 449.

⁷⁴ Art. 6 (2) ; art. 165 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des CTD au Cameroun

⁷⁵ Art. 244 (1) de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des CTD au Cameroun

⁷⁶ Art. 275 (3) de la loi N° 2019/024.

⁷⁷ Art. 279 (2) de la loi N° 2019/024.



est la même au Sénégal⁷⁸. Sauf que, le Conseil départemental élit en son sein un bureau composé d'un président, d'un premier vice-président, d'un second vice-président et de deux secrétaires⁷⁹.

Somme toute, avant de présenter l'autonomie fonctionnelle, l'on constate que les membres des conseils des Collectivités tant au Cameroun qu'au Sénégal sont issus ou choisis dans le « milieu local »⁸⁰.

2. Une liberté appréhendée comme l'autonomie fonctionnelle

Pour ce qui est de la liberté appréhendée comme l'« autonomie fonctionnelle » des Conseils élus, elle découle de l'existence d'attributions effectives que les textes législatifs doivent reconnaître à ces conseils⁸¹. Cela suppose que les Collectivités puissent disposer tout à la fois d'une réelle capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires et d'un domaine de compétences matérielles suffisamment étendu pour préserver leur liberté d'action. A l'évidence, les Conseils élus ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon⁸². En tout état de cause, « les pouvoirs de décision sont placés là où les individus peuvent comprendre la situation et y répondre intelligemment »⁸³ : c'est là, tout le sens de la décentralisation conçue comme « le pouvoir donné aux assemblées locales »⁸⁴. De fait, les bonnes décisions sont prises au niveau où les personnes connaissant le mieux le problème sur le terrain sont appelées à le résoudre⁸⁵. Ainsi, dans le cadre de la décentralisation du pouvoir au Cameroun et au Sénégal, les Conseils élus des Collectivités disposent d'un maximum de pouvoir de décision dans des domaines variés.

D'abord en matière de « finances locales », le législateur camerounais notamment en matière d'assiette indique en effet que : « Le taux de prélèvement des impôts et taxes des collectivités territoriales sont arrêtés par délibération de l'organe délibérant dans le respect des fourchettes fixées par la loi »⁸⁶. Pour ce qui est des taxes, il reconnaît au conseil municipal le pouvoir de voter au bénéfice du budget local qui présente « l'ensemble des programmes concourant au développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de la collectivité territoriale »⁸⁷ des taxes communales⁸⁸ comme la contribution des patentes⁸⁹ et l'impôt libérateur⁹⁰. Toutefois, l'on ne saurait récuser le pouvoir reconnu aux organes

⁷⁸ Art. 43 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales au Sénégal.

⁷⁹ Art. 31 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales au Sénégal.

⁸⁰ A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, tome 1, 3^e éd., Paris, LGDJ., 1963, p. 88.

⁸¹ Voir, déc. n° 85-196 DC du 8 août 1985 ; déc. n° 87-241 DC du 19 janv. 1998.

⁸² J. MORAND-DEVILLER, *Cours de Droit administratif*, op.cit., p. 190.

⁸³ E.GONZALES, « Pouvoir décisionnel, centralisation ou décentralisation ? Que faire ? », Article disponible en ligne à l'adresse suivante : www.mbdconsukting.ch, consulté le 17 juillet 2014, 15h56mn.

⁸⁴ C. MILLION, « L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie », *Pouvoirs*, PUF, 1992, p. 62.

⁸⁵ J. BREMOND et A. GELEDAN, *Dictionnaire économique et social, 100 articles thématiques-1200 définitions*, Hatier, Paris, 1981, p. 25.

⁸⁶ Art. 3 (2) de la loi n°2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.

⁸⁷ Art. 386 (1) du CGCTD.

⁸⁸ Art. 61 de la loi n°2009/019.

⁸⁹ Aux termes de l'article 13 (2) de la loi n°2009/019, « le taux de la contribution des patentes est arrêté par les collectivités territoriales bénéficiaires du produit de la patente, à l'intérieur d'une fourchette légalement fixée par tranche de chiffre d'affaires ».

⁹⁰ Conformément aux dispositions de l'article 46 (2) de la loi n°2009/019, « les tarifs de l'impôt libérateur sont arrêtés par les Collectivités Territoriales, bénéficiaires du produit de cet impôt à l'intérieur d'une fourchette fixée par catégorie d'activité ainsi qu'il suit : -A : de 0 F à 20.000 F ; B : de 20.001 F à 40.000 F ; C : de 41.001 à 50.000 F ; D : de 51.001 F à 100.000 F ».



délibérants des Collectivités d'autoriser voire de fixer le montant des emprunts locaux⁹¹. De ce qui précède, on peut conclure avec Michel BOUVIER que le pouvoir fiscal des collectivités locales s'entend de « *la possibilité qui leur est donnée de voter le montant des impôts locaux, voire même les taux des impositions, dans le cadre des limites fixées par la loi et précisées le cas échéant par des mesures réglementaires* »⁹². En tout état de cause, c'est sur la base du principe de subsidiarité⁹³ que les Collectivités interviennent en matière de fiscalité locale⁹⁴.

Ensuite, les conseils élus délibèrent sur les « *politiques publiques locales* ». Il s'agit d'un ensemble des politiques publiques produites par les autorités infra-étatiques, c'est-à-dire aussi bien les régions, les villes, les départements que d'autres entités administratives locales⁹⁵. Il peut par exemple s'agir des politiques locales du développement économique, socio-sanitaire, de gestion des ressources naturelles⁹⁶, de planification, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme⁹⁷, d'éducation, d'alphabétisation, de formation technique et professionnelle, de la jeunesse, des sports⁹⁸, de la culture et de la promotion des langues nationales⁹⁹. C'est dire *in fine* que la possibilité reconnue aux conseils élus des Collectivités d'adopter les politiques locales de développement atteste à suffire que, « *le développement local se construit sur une approche participative* »¹⁰⁰.

Enfin, les conseils élus disposent aussi d'un pouvoir de décision en matière contractuelle¹⁰¹, de gestion du personnel local¹⁰², de création et de mode de gestion des services publics locaux¹⁰³, de vote sur les ressources ordinaires du département, des indemnités au président, pour frais de représentation¹⁰⁴, de création ou de dissolution des commissions¹⁰⁵.

Somme toute, avant de présenter la valeur ambiguë de l'affirmation de la liberté, retenons juste que cette dernière est duale en ce sens qu'elle est comprise à la fois comme une autonomie fonctionnelle et institutionnelle. En fait, « *cette configuration constitutionnelle de l'autonomie*

⁹¹ Il s'agit notamment des emprunts intérieurs destinés en priorité au financement des investissements (Art. 399 (1) du CGCTD) et des emprunts extérieurs qui, bien qu'autorisés par délibération de l'assemblée délibérante de la commune ou de la région et approuvés par l'autorité de tutelle, sont garantis par l'Etat (Art. 399 (3) du CGCTD).

⁹² M. BOUVIER, *Les Finance locales*, Parsi, LGDJ, 9^e éd., 2004, 2009, p. 37.

⁹³ « *Technique de répartition des compétences en vertu de laquelle une autorité supérieure est compétente seulement dans le cas où l'autorité inférieure n'est pas en mesure d'exercer cette compétence : son intervention est subsidiaire* » (Ph.-J. QUILLIEN, *Les collectivités territoriales en 15 leçons*, 3^e éd., actualisée les mémentos, ellipses, 2006, p. 252).

⁹⁴ L.-H. NOUETSA, *Les principes de répartition des compétences en matière de fiscalité locale au Cameroun*, Yaoundé, Les Editions le Kilimandjaro, 2012, p. 28.

⁹⁵ PASQUIER cité par A.-C. DOUILLET et R. LEFEBVRE, « Le pouvoir local en action : les politiques publiques territoriales » in *Sociologie politique du pouvoir local*, 2017, p.196. Article disponible en ligne sur le site internet suivant : www.cairn.info, consulté le 6 mars 2024, 16 :32.

⁹⁶ Art. 157, loi N°2019/024 portant CGCTD au Cameroun.

⁹⁷ Art. 158, loi N°2019/024 portant CGCTD au Cameroun.

⁹⁸ Art. 162, loi N°2019/024 portant CGCTD au Cameroun.

⁹⁹ Art. 163, loi N°2019/024 portant CGCTD au Cameroun.

¹⁰⁰ J.-J. KAMGA NZEYE, « Le développement local et les collectivités territoriales dans le contexte de la décentralisation au Cameroun », article disponible en ligne sur le site internet suivant : www.village-justice.com, consulté le 08/03/2024, 23 :24.

¹⁰¹ Art. 168 (12), loi N°2019/024 portant CGCTD au Cameroun.

¹⁰² Art. 168 (17), loi N°2019/024 portant CGCTD au Cameroun.

¹⁰³ Art. 168 (6), loi N°2019/024 portant CGCTD au Cameroun. Sur cette question lire utilement

¹⁰⁴ Art. 40 (2) de la loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales au Sénégal.

¹⁰⁵ Art. 46 de la loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales au Sénégal.



locale conditionne et façonne la défense juridictionnelle des libertés locales devant le juge constitutionnel »¹⁰⁶.

B- Une valeur ambiguë de l'affirmation

Une « valeur » est la qualité d'une chose ou d'une action, en vertu de laquelle elle mérite de l'estime ou fait l'objet d'un désir¹⁰⁷. Elle consiste dans ce sens à mesurer ou à évaluer une chose¹⁰⁸. Selon Thomas DUMORTIER, la valeur d'une notion va s'appréhender au regard d'une « gradation axiologique »¹⁰⁹. Concernant la liberté des conseils élus des Communes, Régions et Départements au Cameroun et au Sénégal, elle est certes constitutionnalisée (1). Seulement, elle peut également être conçue comme un principe fondateur de la démocratie locale au Cameroun et au Sénégal (2).

1. Une liberté constitutionnalisée au Cameroun et au Sénégal

La constitutionnalisation de la liberté des conseils élus des Collectivités au Cameroun et au Sénégal peut s'entendre comme le processus juridique consistant à insérer voire incorporer cette liberté dans leur Constitution, non soumise à dérogation ou altération par le procédé législatif ordinaire de ces pays¹¹⁰. En clair, c'est un processus en cours dans ces États qui vise à renforcer la décentralisation et l'autonomie des collectivités. Cependant, son effectuation nécessite une réelle volonté politique et des capacités administratives et financières solides.

En tout état de cause, l'inscription de cette liberté dans les textes constitutionnels camerounais et sénégalais exprime la volonté des constituants de consacrer les libertés locales et pas simplement un principe d'organisation administrative¹¹¹. La liberté des conseils élus des Collectivités devient un objet de la Constitution puisque selon Gérard CONAC : « Les Constitutions ne sont pas seulement des techniques de l'autorité. Elles sont aussi des techniques des libertés »¹¹². Rien de surprenant car matériellement, la Constitution dont la suprématie oblige toute l'activité des pouvoirs à être orientée vers sa réalisation et, par conséquent,

¹⁰⁶ X. MAGNON, « La question prioritaire de constitutionnalité, un instrument de défense des libertés locales ? », *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales. Etudes comparées*, 2015. hal-01725335, p. 20.

¹⁰⁷ A.-J. ARNAUD et alii, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ., 1993, p. 633.

¹⁰⁸ A. MAKOUGOUM, *Ordre public et libertés publiques en droit public camerounais. Contribution à l'étude de la construction de l'Etat de droit au Cameroun depuis 1990*, Thèse droit public, Université de Yaoundé II-Soa, 2013-2014, p. 18.

¹⁰⁹ Th. DUMORTIER, *L'ordre public. Essai sur quelques usages contemporains d'un standard classique*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris Ouest-Nanterre La Défense, 2010, p. 330.

¹¹⁰ Cf., la Sous-commission de Prévention des Discriminations et de Protection des Minorités en 1961, à travers la Résolution 1 : XIV.

¹¹¹ V. not. La déclaration d'A. PHILIP, répondant aux députés COSTE-FLORET (MRP) et BASTID (Rassemblement des gauches) qui demandaient suppression du titre consacré aux collectivités territoriales, lors de la séance du 26 juin 1946 de la deuxième Commission de la Constitution : « J'estime en mon nom personnel, qu'il est bon d'inscrire dans la Constitution les libertés locales... » ou encore, du même A. PHILIP, s'adressant à A. MARIE qui s'interrogeait sur le point de savoir si la libre administration était une « une liberté totale » : « Je ne sais pas ce que vous entendez par la liberté totale. Les uns et les autres, quand nous sortons d'ici nous avons la liberté de circuler ; mais cette liberté est soumise à un contrôle de la circulation qui ne porte pas atteinte à cette liberté, mais qui l'organise. Nous affirmons le principe des libertés locales pour les collectivités, aussi bien municipales que départementales, mais il est bien évident qu'elles s'exercent sous le contrôle administratif (...).

¹¹² G. CONAC, « Les Constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité », in *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, p. 391.



n'affecte pas seulement les moyens que les pouvoirs publics utilisent, mais aussi les fins qu'ils se proposent¹¹³ est la « *Charte des libertés* »¹¹⁴. En tant que telle, la liberté des conseils élus des Collectivités est proclamée dans le dispositif des actes constitutifs du Cameroun et du Sénégal.

Pour preuve, selon le prescrit de l'article 55 (2) de l'acte constituant camerounais de 1996, modifié par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972 : « *Les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi* ». Dans le même sens, l'article 102 de la loi n°2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal, modifiée dispose en effet que : « *Les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct (...)* ». L'objectif est clairement affiché : d'une part, établir ou renforcer la *fondamentalité*¹¹⁵ de cette liberté, et, d'autre part, lui assurer une meilleure garantie¹¹⁶. En effet, comme le fait constater Pierre ESPLUGAS : « *A défaut de sanction, la proclamation de libertés par un texte peut en effet être réduite à une simple déclaration d'intention sans portée réelle* »¹¹⁷.

Une dernière précision est à apporter quant au point de savoir qui peut invoquer ou faire valoir cette liberté reconnue aux conseils élus des Collectivités au Cameroun et au Sénégal. La réponse est simple : seuls, bien évidemment, les organes des personnes morales peuvent invoquer le bénéfice de cette liberté à leur profit. C'est en réalité ce qui ressort dans l'affaire *Commune de Venelles*¹¹⁸.

Au demeurant, la liberté des conseils élus des Collectivités est au cœur du concept de « *démocratie locale* » au Cameroun et au Sénégal.

2. Une liberté envisagée comme principe fondateur de la démocratie locale

¹¹³ Cf., F. RUBIO LLORENTE, « El tribunal Constitucional », N° 71, mayo-agosto, 2004, pp. 11-33.

¹¹⁴ B. JEANNEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 6^e Ed., Dalloz, Paris, 1981, p. 75.

¹¹⁵ Sur la question de la *fondamentalité* lire utilement V. BARBE, *L'essentiel du droit des libertés fondamentales*, Gualino, Lextenso, 2020-2021, pp. 15-17 ; C. COUDERT, *Réflexions sur le concept de fondamentalité en droit public français*, Thèse droit public, Université d'Auvergne-Clermont-Ferrand I, 2011, 481p. Pour cet auteur, « *la fondamentalité est le produit de l'Etat de droit et elle en constitue la légitimation* ».

¹¹⁶ Au Cameroun par exemple, l'acte constituant du 18 janvier 1996 a consacré un organe distinct chargé de statuer sur les questions relatives au respect ou à la méconnaissance de la Constitution. Il s'agit d'une véritable juridiction que la Constitution nomme : Conseil constitutionnel (art.46 de la Constitution du Cameroun). Il est fonctionnel depuis 2018. Seulement, on peut subodorer qu'à travers l'exercice des missions qui lui sont explicitement dévolues, il pourrait agir comme le garant suprême dans l'ordre étatique des droits et libertés consacrés ou reconnus dans la Constitution.

¹¹⁷ P. ESPLUGAS, « Protection des droits et libertés », Ellipses, 2002, p. 89.

¹¹⁸ CE, sect., 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, n°229247, Rec., p. 18. Dans cette affaire, la réclamation d'une partie des élus municipaux n'était pas recevable de ce seul fait. Les autorités qui sont habilitées à défendre les intérêts des collectivités territoriales en justice peuvent seules invoquer ces droits dont sont titulaires les personnes morales et non les personnes physiques. La protection de la liberté des conseils élus des CTD ne peut donc être demandée en justice que par les autorités territoriales compétentes, dès lors qu'elle constitue une liberté.



Bien que selon ARISTOTE¹¹⁹, « dans la démocratie, la liberté doit être supposée, car il est généralement admis qu'aucun homme n'est libre sous quelque forme de gouvernement que ce soit », il faut néanmoins admettre que la démocratie est un droit fondamental du citoyen, qui doit s'exercer dans des conditions de liberté (...) ¹²⁰. A ce titre, « les élus locaux (...) choisissent leur politique quand ils en ont encore la liberté. Ce choix est toujours public, c'est-à-dire démocratique » ¹²¹. C'est donc à juste titre que Alexis De TOCQUEVILLE¹²², a pu écrire que: « C'est (...) dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté ». Si tel est le cas, alors il faut indiquer que dans les contextes camerounais et sénégalais la liberté des conseils élus des Régions, Communes et Départements constitue l'élément clé de l'exercice de la démocratie locale. Ce terme « démocratie locale » désigne « l'ensemble des dispositifs et institutions qui concourent à donner corps à l'espace local de la vie démocratique » ¹²³. Plus précisément il renvoie à la « décentralisation du pouvoir et des responsabilités en faveur d'institutions démocratiques situées au niveau des villages, des communes, des villes, des métropoles, des districts, des comtés et des autres échelons locaux équivalents » ¹²⁴. De fait, au Cameroun et au Sénégal une politique de décentralisation du pouvoir vers des autorités locales a toujours existé dans le but de rapprocher davantage les populations de l'administration. C'est ainsi que la décentralisation territoriale se relie à cette forme du libéralisme politique qu'est le système démocratique ¹²⁵. Elle est donc une institution libérale et à ce titre, elle vise essentiellement à préserver et promouvoir la dignité et les droits fondamentaux de l'individu, à assurer la justice sociale, à favoriser le développement économique et social de la collectivité ¹²⁶ voire à promouvoir et garantir l'exercice des libertés locales ¹²⁷.

¹¹⁹ *La Politique* (Lib. VI, Cap. II, 350 av. J.C).

¹²⁰ Art. 1^{er} de la Déclaration universelle sur la démocratie, adoptée par le Conseil interparlementaire lors de sa 161^e session-Le Caire, 16 septembre 1997).

¹²¹ « L'élu local au cœur de la décentralisation », colloque à l'initiative de l'Observatoire de la décentralisation-Palais du Luxembourg, jeudi 3 novembre 2005, article disponible sur le site internet suivant : http://www.senat.fr/colloques/elu_decentralisation/elu_elu_decentralisation1.html, consulté le 16/08/2024, 10h22 mn.

¹²² *De la démocratie en Amérique*, 1835, I^{ère} Partie, Chap. V.

¹²³ R. PASQUIER, « La démocratie locale : proximité et participation politique », Dans *Organisation territoriale et démocratie locale en Europe*, 2002, pp. 31 à 58, article disponible en ligne sur le site internet suivant : www.cairn.info, consulté le 16 août 2024, 8h36 mn.

¹²⁴ E. BULMER, *Démocratie locale*, Guide introductif à l'élaboration d'une constitution, n°13, IDEA International, article accessible sur : <https://www.idea.int>, consulté le 16/08/2024, 9h02 mn.

¹²⁵ A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, op.cit., p. 99.

¹²⁶ Art. 2 de la Déclaration universelle sur la démocratie, adoptée par le Conseil interparlementaire lors de sa 161^e session-Le Caire, 16 septembre 1997).

¹²⁷ *Ibid.* sur cette question, il importe de souligner que la conception française de la liberté locale s'est construite à la rencontre de deux courants politiques : l'unitarisme et le républicanisme. Cette double filiation éclaire en grande partie les incompréhensions et ambiguïtés qui caractérisent le régime juridique de la liberté locale. On la retrouve au cœur de chacun des Actes de la décentralisation. Tandis que l'Acte I promeut une conception classique de la liberté locale contre l'Etat (sans toutefois, en clarifier toutes les incertitudes), l'Acte II est marqué par un effort de rationalisation qui transforme la liberté locale en un instrument compatible avec les présupposés du néolibéralisme administratif. Le projet de loi « 3D », malgré quelques effets d'annonce, devrait conforter les évolutions engagées sous l'Acte II, consolidant l'abandon de la conception républicaniste classique (G.



L'acte constituant sénégalais notamment ne prescrit-t-il pas d'ailleurs, en son article 102, que : « *Les collectivités locales (...) s'administrent librement par des assemblées élues (...)* » ? Manifestement, une telle liberté¹²⁸ repose sur une « *délégation de puissance publique* »¹²⁹ que celui-ci consent aux collectivités¹³⁰ sur « *une concession émanant de la collectivité supérieure* »¹³¹. Ainsi, la décentralisation au Cameroun et au Sénégal se présente à coup sûr comme « *la démocratie appliquée à l'administration* »¹³². La décentralisation qui résulte de « *l'effondrement de l'Etat post-colonial en Afrique, en s'inscrivant dans le registre de la répartition verticale du pouvoir dans l'Etat en termes de compétences et de moyens* »¹³³ et dont ses enjeux officiels sont la démocratie locale ou de « *voisinage* »¹³⁴ et le développement participatif local, est un élément de libéralisme¹³⁵ dans la structure même des administrations camerounaise et sénégalaise.

Au demeurant, s'il est établi qu'il n'y a pas de liberté sans lois car, les lois dans une société, sont la condition de la coexistence des libertés¹³⁶, encore est-il davantage vrai qu'« *en droit, il n'est pas de liberté absolue* »¹³⁷. Pour preuve, bien qu'ancrée dans le dispositif normatif, la liberté des conseils élus des collectivités au Cameroun et au Sénégal reste pondérée.

II- UNE LIBERTE PONDEREE

Reconnue et garantie par les différents instruments juridiques camerounais et sénégalais, la liberté des conseils élus des Régions, Communes et Départements revêt un caractère sacré dans ces démocraties modernes. Sa pleine jouissance témoigne à suffire de la vitalité de ces Etats de droit et, sa protection apparaît de nos jours comme un objectif de valeur constitutionnelle à préserver. Au reste, la question de l'effectivité de cette liberté reste d'actualité¹³⁸. Pour cette liberté notamment, le législateur détermine les restrictions (A), de manière à ménager les droits de l'organe central qui, est investi d'une fonction à l'égard de la

PROTIERE, « Les « Actes » de la liberté locale, d'une liberté émancipatrice à une liberté rationalisée », juillet 2020, disponible sur le site internet suivant : www.researchgate.net, consulté le 15/08/2024, 10 :50).

¹²⁸ En effet, la question de savoir si la libre administration des collectivités territoriale constituait une liberté fondamentale a été posée récemment à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 janvier 2001, Commune de Venelles (CE., Sect., 18 janv. 2001, *Commune de Venelles c/. M. Morbelli*, concl. Laurent Touvet, RFD adm., n° 2-2001, pp. 378 à 388).

¹²⁹ Sur la question lire O. BEAUD, « L'unité interne de la puissance publique : hiérarchie et délégation », Dans *La puissance de l'Etat*, 1994, pp. 153-178.

¹³⁰ V. not. M. BOURJOL et J.-C. RICCI, *Collectivités locales*, v° Constitution, nos 55et 60.

¹³¹ C. De MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, 1920, p. 170.

¹³² A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif, op.cit.*, p. 99.

¹³³ M. KASS KASONGO, « Fédéralismes africains : l'idée fédérale dans l'Afrique des turbulences politico-ethniques », Dans *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 1, 2003, pp. 19-40, article en ligne sur : www.cairn.info, consulté le 8 août 2024, 11h30 mn.

¹³⁴ G. GONTCHAROFF, « La démocratie locale en question », *Revue internationale d'action communautaire*, N° 13, 1985, p. 119.

¹³⁵ Sur la question lire M. GRAWITZ et J. LECA, *Traité de Science politique*, Tome 2. *Les régimes politiques contemporains*. Chapitre II-La démocratie par G. LAVAU et O. DUHAMEL, PUF, 1985, p. 37.

¹³⁶ C. DUCLOS, « Montesquieu : "La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent", article accessible en ligne sur www.lepoint.fr, consulté le 8 août 2024 à 13h48 mn.

¹³⁷ J.-C. DOUENCE, *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Chapitre I : Le statut constitutionnel des collectivités territoriales, Dalloz, 1976.

¹³⁸ Voir par exemple le Projet de loi N° 2064/PJLAN portant fiscalité locale au Cameroun. Assemblée Nationale, 10^e législature, année législative 2024, 3^e Session ordinaire-novembre 2024.



collectivité toute entière, c'est-à-dire de tous ses membres indistinctement (...) ¹³⁹. Bien plus, la liberté des conseils élus des Collectivités dans ces démocraties modernes est à l'épreuve de certaines pesanteurs de nature politique (B).

A- Une diversité des restrictions imposées par le législateur camerounais et sénégalais

« *Les libertés sont rarement absolues (...)* ¹⁴⁰. Cette vérité est perceptible dans les contextes camerounais et sénégalais, du fait de plusieurs restrictions de la liberté des conseils élus des Régions, Communes et des Départements imposées par le législateur. Cela vient donc conforter la thèse développée par l'autrichien Hans KELSEN suivant laquelle : « *Le droit positif ne reconnaît que la centralisation ¹⁴¹ et la décentralisation partielles* » ¹⁴². Par ailleurs, une telle attitude du législateur traduirait au mieux l'idée selon laquelle, la décentralisation n'est pas l'indépendance ¹⁴³.

La présente sous partie, nous donne l'opportunité tour à tour de mettre en relief l'impossibilité pour les conseils élus des collectivités de créer des impôts locaux, de voter à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (1), et la kyrielle des contrôles étroits exercés par l'autorité centrale (2) prévus par les textes.

1. Une impossibilité légale de créer des impôts locaux et de voter à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB)

L'autonomie financière est sans conteste l'élément crucial de la libre administration des collectivités au Cameroun et au Sénégal. A ce titre, elle revêt, d'après André ROUX ¹⁴⁴, une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de ressources et des recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, en matière de dépenses, implique la liberté de décider d'affecter des ressources à telle ou telle dépense. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant. De ce point de vue, l'autonomie financière se présente comme un élément fondamental de la libre administration des Collectivités.

Toutefois, conformément aux dispositions de l'article 3 (1) de la loi n°2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale au Cameroun notamment, « *une collectivité territoriale ne peut percevoir un impôt, une taxe ou une redevance que s'il (elle) est créé (e) par la loi (...)* ». L'exégèse de cet article révèle en effet que, l'assemblée élue des Collectivités n'est pas compétente pour créer l'impôt local, pourtant perçue comme « *une arme de relance*

¹³⁹ J. MORAND-DEVILLER, *Cours Droit administratif, op.cit.*, p. 184.

¹⁴⁰ D. BREILLAT, *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Paris, Gualino éditeur, 2003, p. 139.

¹⁴¹ F.-R. De LAMENNAIS, lors de son *intervention au sein de la commission de la Constitution* en 1848 affirmait que : « *La centralisation c'est l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités* ».

¹⁴² H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Paris et Bruxelles, LGDJ et Bruylant, 1997, p. 355.

¹⁴³ L. PHILIP, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », *RFDA*, 1992, p. 360.

¹⁴⁴ A. ROUX, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *Rapport introductif, Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, p. 499.



économique »¹⁴⁵. Il s'agit d'une compétence exclusive du législateur¹⁴⁶. En tout cas rien de surprenant puisque dans les Etats démocratiques, le pouvoir de fixer, de lever et d'affecter l'impôt est de la compétence exclusive du pouvoir législatif. En effet, le lien entre fiscalité et citoyenneté résulte du principe révolutionnaire du vote des lois de fiscales par les représentants de la Nation. Comme l'ont souligné avec d'autres les juristes Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, « l'histoire enseigne que nos institutions politiques sont fondées sur le consentement de l'impôt, c'est-à-dire sur l'intervention pratiquement nécessaire du Parlement, représentant les contribuables pour établir l'impôt »¹⁴⁷. En tout état de cause, la liberté fiscale des organes délibérants des Collectivités connaît de nécessaires limites au regard des pouvoirs détenus par le législateur en matière d'impositions¹⁴⁸. Les compétences détenues par ce dernier en application des dispositions de l'article 26 de la Constitution camerounaise de 1996 peuvent en effet aboutir à des créations mais également à des suppressions d'impôts, avec les effets budgétaires qui s'y attachent ; malgré ce principe constitutionnel: « La loi ne saurait avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration »¹⁴⁹.

Il faut également souligner que la restriction du domaine de compétence des assemblées délibérantes des Collectivités au Cameroun par exemple se manifeste par la privation d'un droit de vote à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB)¹⁵⁰ qui pourtant, constitue au Sénégal une étape importante dans la démarche de décentralisation et d'autonomie des collectivités¹⁵¹. Il est d'ailleurs l'occasion pour les élus locaux de discuter des orientations budgétaires et des priorités pour l'année à venir. De fait, le DOB, n'est pas étranger aux Collectivités dans nos pays¹⁵². Il s'agit d'« une nouvelle règle de droit budgétaire local qui se

¹⁴⁵ G. BERGER, J. BOISSONNAT, M. BOUVIER, J.-J. DUPEYROUX, J.-M. DUPONT, Ch. MARGUET et J. ROCHE, « Le poids des prélèvements obligatoires est-il devenu intolérable ? Trop d'impôts ou trop d'Etat ? », in *Revue française de Finances publiques*, LGDJ, Paris, 1984, p. 134.

¹⁴⁶ Voir article 26 (3) de la Constitution du Cameroun du 18 janvier 1996, modifié le 14 avril 2008. Cet article énonce clairement que : « La création des impôts et taxes (...) » est du domaine de la loi ; art. 67 (2) de la Loi n° 2001 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal, modifiée.

¹⁴⁷ L. TROTABAS et J.-M. COTTERET, *Droit fiscal*, Paris, Dalloz, 1970, cité par M. BOUVIER, « Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable », article disponible en ligne à l'adresse suivante : www.vie-publique.fr, consulté le 16 août 2023, 15 :38.

¹⁴⁸ Cf., S. DAMAREY, *L'essentiel des Finances Publiques*, 8^e éd., Gualino-Lextenso, 2020, p. 108.

¹⁴⁹ Cons. Const., 12 juill. 2000, n°432 DC, Loi de finances rectificative pour 2000 : suppression de la taxe d'habitation des régions ; 29 déc.1998, n°405 DC, loi de finances pour 1999 : suppression de la part salaires de la taxe professionnelle ; 28 déc. 2000, n°442 DC, Loi de finances pour 2001 : suppression de la vignette automobile payée par les particuliers.

¹⁵⁰ Il traduit l'obligation légale pour les communes d'au moins 3500 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3500 habitants et plus, ainsi que dans les départements¹⁵⁰. Il a pour vocation de donner à l'organe délibérant les informations nécessaires qui lui permettront d'exercer, de manière effective, son pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget (Art. L.2312-1 ; L. 5211-36 et L. 3312-1 du CGCT français).

¹⁵¹ V. Art. 188 du Code Général des Collectivités locales (CGCL).

¹⁵² « Sur convocation du Président de la Commission des Finances, la Commune de Sangmélima a tenu le 05 décembre 2022, dans la salle des conseils de l'Hôtel de ville, son débat d'orientation budgétaire. Les travaux qui se sont déroulés en présence du Maire Jean Faustin BEKONO auront permis à l'ensemble des participants d'élaborer les actions qui peuvent permettre de répondre au mieux aux préoccupations des populations »¹⁵². Ainsi, dans la perspective de l'application, dès le 1^{er} janvier 2023, du principe du budget programme, la Commune de Yaoundé 7 a tenu le 02 décembre 2022, sa session portant « débat d'orientation budgétaire » (« DOB ») (Ch.-F. DJADJO, « Commune de Yaoundé 7 : Place au débat d'orientation budgétaire », article disponible en ligne à l'adresse suivant : www.cvuc-uccc.com, consulté le 10/03/2024, 06 :59).



présente à la fois, comme une obligation juridique et politique qui vise à associer l'organe délibérant dans la fabrication du budget, en lui permettant d'être informé et de s'exprimer sur les choix budgétaires envisagés par l'exécutif avant la présentation du projet de budget pour vote »¹⁵³. Ainsi, l'organe délibérant des Collectivités se présente incontestablement comme un « maillon important de la procédure d'élaboration du budget »¹⁵⁴. Une certaine franche de la doctrine avance même qu'avec son introduction en droit public financier, il pourrait en effet contourner les contraintes de la tutelle¹⁵⁵. Malheureusement, le pouvoir de cet organe reste très limité puisqu'il tient un débat d'orientation budgétaire, en séance publique, mais « sans vote »¹⁵⁶. Ainsi, ne pouvant pas recourir au vote, les différentes observations faites par l'assemblée élue des Collectivités à l'occasion du DOB, ne seront que de nature « indicative sans aucune portée juridique »¹⁵⁷. De la sorte, une telle assemblée, en la matière, ne jouerait qu'un rôle de consultant¹⁵⁸.

Par ailleurs, force est de constater que la liberté des conseils élus des CTD au Sénégal et au Cameroun connaît des restrictions du fait de la kyrielle des contrôles étroits prévus et exercés par l'autorité centrale.

2. Une kyrielle des contrôles étroits établis

Selon Britley BAKULAY, « la décentralisation à la camerounaise n'est pas un système fédéral, elle a toujours été liée à un contrôle de l'Etat central sur les collectivités territoriales décentralisées »¹⁵⁹. Rien de surprenant, car la République du Cameroun comme d'ailleurs celle du Sénégal est un Etat unitaire décentralisé¹⁶⁰. Par conséquent, par définition, l'Etat unitaire décentralisé ne comporte, sur son territoire, qu'une seule organisation juridique et politique dotée des attributs de la souveraineté. Les collectivités territoriales (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier), composantes de l'Etat, ne constituent qu'une modalité de l'organisation administrative. Elles n'existent que par l'Etat et elles n'apparaissent pas dans l'ordre politique. Notamment, elles ne disposent d'aucun pouvoir législatif (...) ¹⁶¹.

Ainsi, peut se trouver justifié la mise en place par le législateur camerounais et sénégalais des contrôles étroits exercés par l'autorité centrale sur les conseils élus des communes, régions et départements. Cela prouve à suffire que ces assemblées législatives locales, « n'auraient pas les épaules suffisamment larges pour assurer une exécution convenable »¹⁶² des compétences

¹⁵³ J.-B. LAMAGO, « L'apport du débat d'orientation budgétaire au pouvoir budgétaire du Parlement camerounais », *RAFIP*, N°10, Second semestre 2021, pp. 134-159.

¹⁵⁴ A. MONGBAT et J.-M. DJODA, « Le pouvoir budgétaire des collectivités territoriales en droit public financier des Etats de l'Afrique francophone subsaharienne : l'exemple camerounais », *op.cit.*, p. 195.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 194.

¹⁵⁶ Art. 374 (2), CGCTD.

¹⁵⁷ A. MONGBAT et J.-M. DJODA, « Le pouvoir budgétaire des collectivités territoriales en droit public financier des Etats de l'Afrique francophone subsaharienne : l'exemple camerounais », *op.cit.*, p. 195.

¹⁵⁸ B. EDOUA BILONGO, « La généralisation du débat d'orientation budgétaire dans les Etats d'Afrique noire francophone : le cas du Cameroun », *Revue africaine de droit public*, vol. VIII, n°17, juillet-décembre 2019, pp. 33-51.

¹⁵⁹ B. BAKULAY, « Gestion municipale sous tutelle au Cameroun », *Villes en Parallèles*, n°22, 1995, pp. 65-85.

¹⁶⁰ Art. 1^{er} alinéa 2, Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, modifiée la 14 avril 2008. Art. 1^{er} de la Constitution du Sénégal de 2001, révisée en 2016 qui dispose en effet que : « Le Sénégal est une République laïque, démocratique et sociale. Il est organisé en Etat unitaire décentralisé ».

¹⁶¹ L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX et G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2019, p. 523.

¹⁶² B. MEUNIER, *Les règles relatives aux transferts de compétence entre les collectivités publiques*, Thèse de Doctorat en Droit, Université d'Auvergne, 2006, p. 10.



qui leurs sont transférées par l'Etat¹⁶³. Il s'agit notamment d'un contrôle administratif et juridictionnel.

Concernant le « *contrôle administratif* », il comprend entre autre le contrôle exercé par les institutions et organes de contrôle de l'Etat¹⁶⁴ ; le contrôle financier et comptable tel que défini par le régime financier de l'Etat et des autres entités publiques ; l'audit interne exercé par l'Exécutif de la Collectivité Territoriale ; un contrôle de régularité et de performance et de la gestion des Collectivités Territoriales et des établissements publics locaux ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, un aval ou une caution de la Collectivité Territoriale, peut-être mené par les services spécialisés de l'Etat, conformément aux lois et règlements en vigueur¹⁶⁵. Ce contrôle, précise le professeur Alexis ESSONO OVONO est « *une exigence constitutionnelle* »¹⁶⁶. En effet, la liberté des conseils élus ne signifie pas « *libre gouvernement* »¹⁶⁷, et le contrôle de l'Etat doit assurer le respect par ces derniers des principes constitutionnels de l'unité et de l'indivisibilité de la République¹⁶⁸. Seulement, un tel contrôle ne doit pas être de nature à remettre en cause la liberté des conseils élus des communes, régions et départements au Sénégal et au Cameroun. C'est le cas lorsque ce contrôle s'exerce *a priori* sur les actes budgétaires des Collectivités.

Tout bien considéré, la tutelle¹⁶⁹ du pouvoir central sur les conseils élus des Collectivités est d'abord un « *pouvoir disciplinaire* »¹⁷⁰. Ainsi, il peut revêtir soit la forme de « *suspension* »¹⁷¹, de « *dissolution* »¹⁷². Ensuite c'est un pouvoir de tutelle exercé sur les

¹⁶³ Cf. A.-L. NGUENA DJOUFACK et Y. NANGA EBANGA, « La présence du représentant de l'Etat au Conseil Régional au Cameroun », *op.cit.*, pp. 5-6.

¹⁶⁴ Les institutions et organes de l'Etat dont il s'agit sont entre autres : le Ministère des Finances (le contrôle des contrôleurs financiers (Sur la question lire BIGAUT (Christian), *Finances publiques et Droit budgétaire. Le budget de l'Etat*. Edition Marketing, Paris, 1995, p. 195), le contrôle du comptable public ès qualité de receveur municipal ou de receveur régional (Voir décret n°2020/375 du 07 juillet 2020 portant règlement général de la comptabilité publique), le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (« CDBF ») (V. Décret N°2008/028 du 17 janvier 2008) portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière, le contrôle exercé par les institutions indépendantes créées par l'Etat au rang desquelles : l'Agence Nationale d'Investigation Financière (« ANIF ») (Voir Décret n°2005/187 du 31 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'ANIF) et la Commission Nationale Anti-Corruption (« CONAC ») (Elle a été créée par décret présidentiel du 11 mars 2006. C'est un organisme public indépendant placé sous l'autorité du Président de la République, dont la mission essentielle est de contribuer à la lutte contre la corruption).

¹⁶⁵ Article 483 du CGCTD en vigueur au Cameroun.

¹⁶⁶ A. ESSONO OVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal, *Revue Afrilex*, n° spécial Finances Publiques, 2^{ème} éd., 2009, p. 12.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Cf., art. 1^{er} alinéa 2 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, modifiée le 14 avril 2008.

¹⁶⁹ Par définition, la tutelle désigne « *les pouvoirs des agents de l'Etat sur les personnes décentralisées* » (R. HERTZOG, « Tutelle », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 1576.

¹⁷⁰ A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, *op.cit.*, p. 155.

¹⁷¹ Elle est décidée par arrêté motivé du Ministre chargé des Collectivités Territoriales en cas : d'accomplissement d'actes contraires à la Constitution, d'atteinte à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public, de mise en péril de l'intégrité du territoire national et d'impossibilité durable de fonctionner normalement (Art. 186 (1), CGCTD). Elle ne peut excéder deux (02) mois (Art. 186 (2), CGCTD).

¹⁷² Sur cette question, lire CHAUMONT, « Etude sur la dissolution des Conseils municipaux par le pouvoir exécutif », *RDP*, 1939, p. 38. A préciser toutefois que la dissolution n'est prononcée que par Décret du Président de la République dans les mêmes cas que ceux de la suspension (Art. 187, CGCTD). Même si l'article 187 du CGCTD ne précise pas si, le décret doit être motivé (C'est-à-dire, « *l'ensemble des raisons de Droit et de fait ayant*



délibérations nulles de droit¹⁷³ ou annulables¹⁷⁴. D'une manière générale, les délibérations des Conseils élus des Collectivités sont en principe soumises à l'« *approbation du représentant de l'Etat* »¹⁷⁵. En fait, le pouvoir d'approuver le budget local voté par l'assemblée délibérante de la Commune ou de la Région est prévu à l'article 426 du CGCTD qui dispose clairement que : « *Le budget de la Collectivité Territoriale est approuvé par arrêté du représentant de l'Etat dans un délai de quinze (15) jours suivant la date de sa réception par celle-ci. Passé ce délai, le budget est réputé approuvé* ». Les pouvoirs d'« *approbation préalable* »¹⁷⁶ sont exercés par le Préfet en ce qui concerne les budgets des Communes¹⁷⁷, et le Gouverneur pour ce qui est des budgets des Régions¹⁷⁸. L'exercice de ces pouvoirs est totalement « *en contradiction avec les exigences de la démocratie* »¹⁷⁹, puisqu'un représentant de l'Etat nommé est doté du pouvoir de suspendre une assemblée élue de la Commune ou de la Région. Le représentant de l'Etat qui approuve le budget local peut le modifier d'« *office* »¹⁸⁰ lorsque le budget voté par l'organe délibérant n'est pas conforme à la réglementation en vigueur, et après lui avoir adressé une mise en demeure¹⁸¹. Le législateur, par-là, consacre le « *pouvoir de substitution d'action* »¹⁸² qui, renvoie à « *un procédé très rigoureux permettant notamment à une autorité de tutelle de prendre une décision à la place de l'autorité décentralisée* »¹⁸³. Un tel pouvoir de tutelle dans le droit budgétaire des Collectivités constitue « *une atteinte à la liberté locale* »¹⁸⁴ et s'apparente à une sorte de « *fonction maudite* »¹⁸⁵.

fondé la décision » (P.-E. ABANE ENGOLO, *Traité de contentieux administratif du Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 2019, p. 161). Au reste il ne peut l'être que « *par la nécessité d'assurer le fonctionnement de l'assemblée municipale* » (C.E., 9 nov. 1959, *Rosan Girard*, D. 1960, 83, note M.A.). En cas de dissolution, un décret désigne une « *délégation spéciale* »¹⁷² chargée d'expédier les affaires courantes et urgentes (A. DE LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif, op.cit.*, p. 156) ; les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les six (06) mois à compter de la date de la dissolution ou de la dernière démission (Art. 195 (1), CGCTD). Ce délai peut être prorogé par décret du Président de la République, pour une période de six (06) mois, renouvelable au plus trois (03) fois (Art. 195 (2), CGCTD).

¹⁷³ Il est question de celles qui ont été prises en dehors des attributions du conseil ou en dehors des réunions légales ou en violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (A. DE LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit administratif, op.cit.*, p. 156).

¹⁷⁴ Elles sont celles auxquelles a pris part un conseiller intéressé à l'affaire et qui ne sont annulées que si la participation de l'intéressé apparaît avoir été décisive (*Ibid.*)

¹⁷⁵ J. BIPELE KEMFOUEDJIO, « La tutelle administrative dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », *AFSJP/Uds*, t. 9, 2005, pp. 83-110 ; I. MADIOR FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », article accessible en ligne à l'adresse suivante : www.afrilex.u-bordeaux4.fr, consulté le 8 août 2024, 23h38mn.

¹⁷⁶ Art. 76 (1), CGCTD.

¹⁷⁷ Art. 73 (5), CGCTD.

¹⁷⁸ Art. 73 (1), CGCTD.

¹⁷⁹ A. MONGBAT et J.-M. DJODA, « Le pouvoir budgétaire des collectivités territoriales en droit public financier des Etats de l'Afrique francophone subsaharienne : l'exemple camerounais », *op.cit.*, p. 196.

¹⁸⁰ Art. 427 (1), CGCTD.

¹⁸¹ Art. 427 (1), 428, CGCTD.

¹⁸² B. PLESSIX, « Le pouvoir de substitution d'action », in P. COMBEAU (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 67-88.

¹⁸³ A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, 8^e éd., Sirey, p. 456.

¹⁸⁴ A. MONGBAT et J.-M. DJODA, « Le pouvoir budgétaire des collectivités territoriales en droit public financier des Etats de l'Afrique francophone subsaharienne : l'exemple camerounais », *op.cit.*, p. 196.

¹⁸⁵ J. RUFFAT, « La tutelle, une fonction maudite », *Politiques et management public*, vol. 7, n°1, 1989, pp. 113-146.



En fin de compte, la tutelle, définie comme « l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt général »¹⁸⁶ du pouvoir central sur les conseils élus des Collectivités notamment en matière d'élaboration des budgets locaux, en limite considérablement leur pouvoir budgétaire, que dire leur autonomie financière réelle qui, suppose que les collectivités disposent d'un niveau suffisant de ressources financières et qu'elles aient une maîtrise de leurs charges¹⁸⁷. Comme l'indique à bon escient Robert HERTZOG, « avoir un patrimoine, avoir des agents, avoir des ressources financières suffisantes, voilà qui est déterminant pour l'autonomie ainsi entendue. La capacité de produire des règles est, au mieux, accessoire »¹⁸⁸.

Pour ce qui est du « contrôle juridictionnel », il est le signe, en même temps que la conséquence, de l'Etat de droit¹⁸⁹. Il signifie que l'administration, dans ses interventions, est tenue au respect de la règle de droit, comme le sont les particuliers, et la juridiction administrative est le produit de cette conviction ; car elle est un système de contrôle juridictionnel qui d'une part assure la sanction des méconnaissances du droit par l'administration, et d'autre part, peu à peu, par sa jurisprudence élabore le droit¹⁹⁰. Dès lors, le maintien d'un lien entre l'Etat et les Collectivités dans le contexte camerounais et sénégalais, au travers de l'existence d'un contrôle apparaît comme la « condition nécessaire à la préservation du caractère unitaire de l'Etat et marque la soumission des régions et des communes à la loi »¹⁹¹. Ainsi, la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs confie le contrôle de légalité des actes administratifs, au juge administratif. Tout bien considéré, « (...) Le contrôle du juge administratif est bien plus audacieux que celui des autres juges. Plus conscient des nécessités de l'action administrative, il est également habilité à prendre la mesure exacte de ce qu'il convient de ne pas tolérer »¹⁹². Ce dernier « se trouve (...) ainsi investi de l'honneur d'être le seul gardien de la légalité »¹⁹³.

Dès lors, bien que le juge administratif africain vit dans l'univers du juge administratif français¹⁹⁴, cela n'enlève en rien le fait que : « La justice administrative est l'expression

¹⁸⁶ R. MASPETIOL et P. LAROQUE, *La tutelle administrative*, Paris, Sirey, 1930, p. 10. Outre cet ouvrage fondateur, l'évocation de la doctrine relative à la tutelle ne peut passer sous silence la thèse de S. REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1982, aussi les critiques de C. EISENMANN sur la tutelle et au-delà sur la décentralisation. Sur les théories de C. EISENMANN, voir *Centralisation et décentralisation : Esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948, mais aussi son *Cours de droit administratif (problèmes d'organisation de l'administration, tome 1, LGDJ, 1967, pp. 155-298.*

¹⁸⁷ A. ESSONO OVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal, *op.cit.*, p. 14.

¹⁸⁸ R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 468.

¹⁸⁹ C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Précis de contentieux administratif au Cameroun. Aspects de l'évolution récente*, L'Harmattan Cameroun, 2013, p. 19.

¹⁹⁰ Y. GAUDEMET, « L'avenir de la juridiction administrative », *Gazette du Palais*, 1979, Doctrine, p. 511.

¹⁹¹ X. BARELLA, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : entre nécessité et controverses », in *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse : Presses de l'Université de Toulouse Capitole, 2013, disponible sur internet : www.http://books.openedition.org/putc/137, ISBN : 978-2-37928-038-2. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.putc.1377>, consulté le 11 mars 2024, 09 :41.

¹⁹² Extraits de discours du Premier Président de la Cour Suprême, in *Justice, procédures juridictionnelles et protection des droits de l'homme en Afrique*, Actes de l'Audience Solennelle de Rentrée et de Journée Scientifique de la Cour Suprême du Cameroun du 23 février 2012, pp. 4-9.

¹⁹³ D.CHABANOL, « Décentralisation et juge administratif », in *AJDA* du 20 février 1983, p. 73.

¹⁹⁴ J.-M. BIPOUN WOUUM, « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les pays d'Afrique Noire d'expression française : le cas du Cameroun », *RJPIC*1972, n°3, p. 374.



concrète de la protection des citoyens contre les risques d'arbitraire de l'administration. Elle apparaît en effet comme un moyen de défense de l'individu contre les abus du pouvoir, non pas en vue de compromettre l'autorité de celui-ci, mais pour lutter contre d'éventuelles dérives despotiques »¹⁹⁵. Néanmoins, le contrôle juridictionnel tel que conçu par le législateur camerounais dans la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, est exercé par la juridiction des comptes. Ce contrôle relève en premier et dernier ressort de la compétence des Tribunaux régionaux des comptes¹⁹⁶ et en cassation de la Chambre des Comptes de la Cour suprême au Cameroun.

Au Sénégal, par exemple, l'article 343 du Code des collectivités locales dispose en effet que : « Le juge des comptes concourt au contrôle budgétaire des collectivités locales. Il examine la gestion des collectivités locales. Les observations qu'il présente en ce domaine ne peuvent être formulées sans un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la section des comptes et l'ordonnateur de la collectivité concernée. Lorsque des observations sont formulées, elles ne peuvent être arrêtées définitivement avant que l'ordonnateur ait été en mesure de leur apporter une réponse écrite. Le juge des comptes prend toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de ses investigations ». Une exégèse de cette disposition montre en effet que, le contrôle exercé par le juge des comptes porte sur la conformité des opérations financières aux textes en vigueur. Seulement, un tel contrôle par le juge n'est-il pas préférable au contrôle administratif parfois « tracassier »¹⁹⁷ qui est le contraire même d'une autonomie financière, en tant que l'état d'une collectivité « disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et de ses dépenses »¹⁹⁸ ? Sans laquelle, « la décentralisation n'est que mirage »¹⁹⁹. En fin de compte, la liberté des conseils élus des Collectivités dans les pays objet de cette étude est à l'épreuve des pesanteurs politiques.

B- Une liberté des conseils élus des collectivités à l'épreuve des pesanteurs politiques

Les pesanteurs sont comme « une force d'inertie, une résistance au changement (...) les pesanteurs administratives, les pesanteurs sociologiques, les pesanteurs politiques »²⁰⁰. Autrement dit, les « pesanteurs politiques » peuvent être définies comme des forces d'inertie, des attitudes de résistances spécifiques à un groupe donné, qui se veut conservateur et très attaché aux traditions politiques²⁰¹, qui ne militent pas toujours en faveur d'un changement politique utile ou non, face à l'évolution actuelle des sociétés. Ainsi, au rang des pesanteurs

¹⁹⁵ M. KAMTO, *Droit administrative processuel du Cameroun. Que faire en cas de litige avec l'administration ?* Yaoundé, Presses Universitaires du Cameroun (PUC), 1990, p. 7.

¹⁹⁶ Dans l'attente de la mise en place des Tribunaux régionaux de comptes, la Chambre des comptes de la Cour suprême statue en premier et dernier ressort.

¹⁹⁷ A. ESSONO OVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal, *op.cit.*, p. 14.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 2.

¹⁹⁹ Th. HOLO, « Décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? » *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 7 décembre 1986, p. 5.

²⁰⁰ E. FOURN GNANSOUNOU, « Pesanteurs socioculturelles à l'exercice des activités génératrices de revenus par les femmes », *Labrys, études féministes*, juillet-décembre 2007, p. 2.

²⁰¹ Sur la question de « tradition politique », lire R. GIRARDET, « Autour de la notion politique. Essai de problématique », *Pouvoirs*, n° 42, 1987 ; R. HUARD, « La tradition politique : émergence, contenus, devenir », *Revue Pouvoirs*, n° 42, 1987, article disponible sur le site internet suivant : www.scopalto.com, consulté le 17 août 2024, 01 :25 ; P. ORY, « La grande tradition politique française est autoritaire », article en ligne sur le site suivant : www.lemonde.fr, consulté le 18 août 2024, 02 :25 ; M. RAEFF, « L'Etat, le gouvernement et la tradition politique en Russie impériale avant 1861 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Tome IX, octobre-décembre 1962, pp. 295-307.



politiques à la liberté des conseils élus des Collectivités au Cameroun et au Sénégal, nous pouvons citer la présidentialisation de la structure institutionnelle du pouvoir local (1) d'une part, et le fait majoritaire au niveau local (2), d'autre part.

1. Une présidentialisation de la structure institutionnelle du pouvoir local

Les collectivités territoriales décentralisées des Etats du Cameroun et du Sénégal n'échappent pas à la diffusion du présidentialisme²⁰² qui participe d'une démocratie de délégation et pose des questions sur les déséquilibres de la démocratie locale. Rien de surprenant en tout cas, car, de plus en plus toutes les institutions locales en Afrique noire francophone notamment connaissent une nette hiérarchisation du pouvoir. Celui-ci, se concentre dans les mains des exécutifs locaux au détriment des conseils élus des Collectivités. De fait, longtemps contrôlés par l'appareil d'Etat, les chefs des exécutifs locaux sont bien les grands gagnants de la décentralisation, qui, ramené à son contenu essentiel, elle évoque l'idée d'une collectivité plus vaste, s'administre elle-même, gère elle-même ses propres affaires, idée que certains auteurs expriment par le « *self-government local* »²⁰³ dont le correspondant français serait : « *auto-administration* »²⁰⁴. Il faut d'ailleurs indiquer que le présidentialisme local est un curieux phénomène historique²⁰⁵. Il est presque devenu une caractéristique commune à nombre de systèmes politiques locaux aussi bien en Europe qu'en Afrique noire francophone. Cette tendance générale ne peut faire l'économie d'une réflexion critique, dès lors que l'on considère que les institutions, fussent-elles locales sont des instruments de luttes et des rapports de force.

Plus que jamais, les chefs des exécutifs président les Collectivités des Etats d'Afrique noire francophone, seulement ils en ont adopté également une pratique présidentialiste²⁰⁶. Ils personnalisent la structure institutionnelle du pouvoir local au travers de multiples rituels de représentation et outils de communication. Ces derniers, il faut bien le dire, capturent la légitimité électorale de leur liste quand ils ne bénéficient pas, comme dans certains pays d'Europe, d'une élection directe personnifiée ; ils vont même jusqu'à cristalliser l'attention médiatique d'autant plus que les médias locaux, souvent en position monopolistique, se sentent tenus d'entretenir de bonnes relations avec la collectivité et leurs responsables qui se révèlent être des pourvoyeurs d'informations et de ressources financières. Alors aucune surprise, le nom de tel ou tel maire voire président de l'exécutif régional ou départemental suffit bien souvent à incarner un territoire qu'il représente, ceci en raison notamment de son rôle de représentant de la collectivité, de défenseur des intérêts locaux, de gestionnaire des affaires locales et d'animateur du territoire.

²⁰² Ce terme désigne alors plus une pratique qu'un type de régime

²⁰³ M. GRAWITZ et J. LECA, *Traité de Science politique*, Tome 2. *Les régimes politiques contemporains*. Chapitre II-*La démocratie* par G. LAVAU et O. DUHAMEL, *op.cit.*, p. 37

²⁰⁴ A. De LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, *op.cit.*, p. 86.

²⁰⁵ De fait, la V^e République en France a essaimé un même mode d'exercice du pouvoir, présidentialiste, des sommets de l'Etat aux collectivités locales alors même que les notables locaux suscitaient initialement la plus grande méfiance du Général de GAULLE. Connue de longue date dans les municipalités, le présidentialisme local s'est généralisé, avec la décentralisation, dans toutes les institutions locales.

²⁰⁶ Il faut dire que, bien que cette pratique soit un sujet complexe et controversé, au reste, de nombreux pays africains à l'instar du Cameroun et le Sénégal ont adopté un tel système où, les exécutifs locaux détiennent un pouvoir considérable, souvent au détriment des organes délibérants. Cet état de chose visiblement favorise à l'échelon local l'autoritarisme et la concentration du pouvoir entre les mains d'une seule personne. Certains soutiennent qu'une telle pratique est un moyen de fournir une direction forte et stable dans ces pays où la décentralisation est encore en développement.



A l'évidence, les chefs des exécutifs locaux constituent l'épicentre des démocraties locales en Afrique noire francophone vers lequel convergent les moyens. Par-delà la responsabilité du budget, ils bénéficient de prérogatives décisives²⁰⁷. En contrepoint, pas grand-chose en dehors des échéances électorales²⁰⁸. Bien plus encore, la démocratie locale dans les Etats d'Afrique noire francophone est lourde d'ambiguïté dans la mesure où la séparation des pouvoirs n'est guère de mise : l'exécutif est ici partie prenante de l'assemblée élue des Collectivités qui est présidée par le chef de l'exécutif lui-même. Quelle meilleure manière de limiter les débats au sein des conseils élus des communes, régions et départements ? Une telle présidentialisation du pouvoir local dans les Etats d'Afrique noire francophone s'appuie manifestement sur des équipes agrégeant autour d'un patron local et des différents cercles d'auxiliaires, les uns élus comme les adjoints et les vices présidents, les autres nommés. Tous ces auxiliaires concourent à concentrer aux sommets les ressources utiles pour conduire des politiques publiques locales c'est-à-dire des décisions et des actions prises par les collectivités locales pour répondre aux besoins et aux attentes des citoyens et des acteurs locaux, au détriment des conseils élus *a fortiori* des élus d'opposition. Cette centralisation qui, selon Félicité Robert De LAMENNAIS est « l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités »²⁰⁹, autour d'équipes présidentialisées accompagne un mouvement de déplacement des lieux d'élaboration des politiques publiques locales²¹⁰. Dans ces conditions, le contrôle du pouvoir local dans les Etats d'Afrique noire francophone à l'instar du Cameroun et du Sénégal s'avère bien coûteux pour la société civile²¹¹, car c'est la direction politique exécutive qui cristallise la représentation et les demandes de la société. C'est donc vers elle que sont portées à converger toutes les doléances collectives des principaux groupes d'intérêt. C'est notamment vers les élus de l'équipe présidentielle au niveau local que sont enclines à s'orienter les demandes individuelles d'aide des citoyens voire des populations les plus vulnérables.

Toutefois, en raison d'une persistance du fait majoritaire local, la liberté des conseils élus des Collectivités demeure pavée.

2. Une constance du fait majoritaire et du tribalisme local

Parlant du « fait majoritaire », en droit constitutionnel contemporain, la doctrine l'utilise pour désigner la présence au sein de l'Assemblée nationale d'une majorité de députés appartenant au même parti ou à la même coalition de partis et qui soutient le Gouvernement, et se comportant de manière disciplinée, notamment à travers ses votes²¹². Transposé au niveau

²⁰⁷ Au rang desquelles : le contrôle des débats et l'agenda de l'assemblée locale ; ils dirigent l'administration et nomment aux emplois locaux ; ils ont le pouvoir discrétionnaire de nommer et révoquer les responsables de la hiérarchie administrative sur des emplois fonctionnels ; ils ont la possibilité de s'entourer d'un cabinet plus ou moins étoffé selon la taille de la collectivité ; ils leur reviennent de confier et de retirer des délégations à une équipe exécutive...

²⁰⁸ A la réalité, les chefs des exécutifs locaux dans les Etats d'Afrique noire francophone à l'instar du Cameroun n'ont pas véritablement de compte à rendre aux conseillers et à la population en dehors des scrutins ; ils ne sont pas davantage exposés aux techniques classiques héritées du parlementarisme (comme la motion de censure).

²⁰⁹ F.-R. De LAMENNAIS, *intervention au sein de la Commission de la Constitution* (1848). Cité par J. MORAND-DEVILLER, *Cours droit administratif, op.cit.*, p. 185.

²¹⁰ En fait, les assemblées élues des CTD paraissent de nos jours de peu de poids tant l'essentiel se joue dans les cénacles plus fermés, comme les bureaux intercommunaux, les instances partenariales et autres comités de pilotage dont l'accès est très sélectif.

²¹¹ En effet, cela requiert une énergie démesurée pour s'informer, s'immiscer dans un processus décisionnel et prétendre en infléchir le cours. Il suppose des compétences et des relations très inégalement accessibles.

²¹² R. BRIGUET-LAMARRE, « Le fait majoritaire », article disponible sur le site internet suivant : www.Aideauxtd.com, consulté le 18 août 2024, 05 :42.



local, il renverrait à la présence au sein des conseils élus des Collectivités²¹³ d'une majorité des conseillers appartenant au même parti politique ou à la même coalition de partis politiques et qui soutiennent l'exécutif local, et se comportant de manière disciplinée notamment à travers leurs suffrages²¹⁴. C'est dans ce sens que se comprennent ces propos d'Hélène-Laure MENTHONG, le « *vote est le produit des revendications d'appartenance* »²¹⁵.

En tout état de cause, le fait majoritaire vise la situation d'une majorité absolue²¹⁶ à l'assemblée locale. En effet, bien qu'il ne soit pas inscrit dans les Constitutions des Etats du Cameroun et du Sénégal, Alexis de TOCQUEVILLE indique clairement qu'« *il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu ; car en dehors de la majorité dans les démocraties, il n'y a rien qui résiste* »²¹⁷. Ainsi, le processus démocratique apparaît comme celui de l'identification de la « *Sanior pars* » à la « *Maior pars* »²¹⁸. On en détient la preuve à l'issue des consultations électorales locales par lesquelles les électeurs potentiels donnent aux exécutifs locaux la majorité absolue dont ils ont besoin pour gouverner. Les exemples de fait majoritaire à l'échelle locale sont légions tant au Cameroun qu'au Sénégal. Au Cameroun, au plan de l'appartenance politique, 314 Communes et 13 Communautés Urbaines sont dirigées par des Maires issus du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC), soit 87,4% de l'ensemble des 374 Municipalités²¹⁹. Au Sénégal, les élections municipales et départementales du 23 janvier 2022 afin de renouveler les membres des conseils municipaux et départementaux, c'est la Coalition Unis par l'espoir qui a pu conserver la majorité des communes. Ainsi, en raison de la répartition de la population, les communes concernées ne totalisent cependant plus que 40% de l'électorat

²¹³ D'après son Excellence, Paul BIYA, « (...) *les conseils municipaux sont en quelque sorte des assemblées locales où l'on débat des problèmes d'intérêt local. La première chose que j'attends des conseils municipaux, c'est d'abord qu'ils soient une école de démocratie où l'on discute des problèmes concrets. Va-t-on faire une adduction d'eau par-ci ? Peut-on construire une route par-là ? C'est aussi une école de gestion. Les gens y apprennent ce que c'est qu'un budget. Ils apprennent en particulier que si les besoins sont illimités, les moyens malheureusement ne le sont pas. Il faut donc établir les priorités.* » (P. BIYA, extrait de l'interview accordée à la Cameroon Radio and Television, le 15 octobre 1987).

²¹⁴ Sur cette question de la discipline des votes, lire utilement D. REIGNER, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*. Thèse de doctorat, Université du Droit et de la Santé-Lille II, 2011. Français. NNT : 2011LIL20010.tel-01673790v2.

²¹⁵ H.-L. MENTHONG, « Vote et communautarisme au Cameroun : un vote de cœur, de sang et de raison », *Revue Politique africaine*, N° 69, 1998, pp. 41.

²¹⁶ Pour rappel, la « *majorité absolue* » correspond à la moitié des suffrages exprimés plus un si leur nombre est pair ou, si leur nombre est impair, égale à la moitié du nombre pair immédiatement supérieur. Or, la « *majorité relative* » quant à elle est acquise pour un groupe de personnes qui a le plus grand nombre de membres par rapport aux autres groupes, mais qu'il représente moins de la moitié des gens qui siègent à l'assemblée. (Cf., R. BRIGUET-LAMARRE, « Le fait majoritaire », article disponible sur le site internet suivant : www.Aideauxtd.com, consulté le 18 août 2024, 05 :42.

²¹⁷ A. De TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, cité par Ph. LAUVAUX, « La démocratie majoritaire. Conception et discussion d'un modèle polaire », *Pouvoirs*, N° 85, Seuil, 1998, p. 5.

²¹⁸ *Ibid.* Lire également L. MOULIN, « SANIOR ET MAIOR PARS : Note sur l'évolution des techniques électorales dans les Ordres religieux du VI^e au XIII^e siècle (suite) », *Revue historique de droit français et étranger*, Quatrième série, Ed., Dalloz, Vol. 35, 1958, pp. 491-529 ; D. MINEUR, *Le pouvoir de la majorité. Fondements et limites*, coll. Politiques, n° 14, Classiques GARNIER, pp. 27-52 ; L. MOULIN, « Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, N° 3, 1998, pp. 117-162.

²¹⁹ Cf., FEICOM, *Les femmes et les hommes de la mandature municipale 2020-2025*, Les Cahiers de l'Observatoire du Développement Local, Hors-Série N° 001, juillet 2020, p. 22.



sénégalais²²⁰. Ainsi, la majorité constitue bel et bien une « *matrice de comportement* »²²¹ dans les démocraties modernes objet de cette étude. Il est attesté dans ces démocraties que gouvernement et assemblées élues locales sont quasiment du même bord politique. Cet état de chose peut conduire soit à l'autoritarisme si, le parti ou le groupe majoritaire utilise son pouvoir pour écraser l'opposition ou ignorer les intérêts des minorités, soit au manque de représentation des minorités²²².

Concernant le « *tribalisme local* », il est donné de constater que le système politique local des Etats d'Afrique noire francophone en général possède, et de plus en plus les attributs d'un système tribal²²³. Une forte homogénéité de la communauté constituée autant contre les autres qu'autour de valeurs propres ; un chef de l'exécutif local incontesté bénéficiant très généralement d'une longévité politique ; une faible participation des « *sujets* »²²⁴ qui ne sont guère admis au rituel politique qu'une fois tous les cinq ans ; des mœurs politiques qui tendent à la confusion des intérêts personnels (...). Bien plus, en raison de leurs multiples potentialités, les acteurs locaux finissent par s'identifier à la collectivité qu'ils dirigent et vice-versa au point qu'il est difficile de concevoir des politiques de communication qui ne soient pas de simples faire-valoir du grand timonier local²²⁵. En fait, le tribalisme local en tant qu'un outil politique pour obtenir le pouvoir et les ressources au plan local se manifeste fréquemment au sein des communautés locales, où les liens tribaux ou ethniques jouent un rôle crucial dans la vie socio-économique et politique. Ainsi, il peut se manifester soit par l'identification tribale, la solidarité tribale et l'exclusion des autres groupes tribaux voire ethniques²²⁶. Or, ces derniers bénéficient d'une protection pour reprendre le professeur James MOUANGUE KOBILA, d'une « *protection constitutionnelle spéciale en matière électorale, à travers l'exigence de la prise en compte de la composition sociologique de la circonscription électorale dans la constitution des listes de candidats aux élections* »²²⁷.

Au reste, les effets pervers du tribalisme local dans les démocraties modernes objet de cette étude, ne sont pas moins importants. Par exemple, un Maire peut endetter sa commune au-delà du raisonnable sans que personne ne puisse l'arrêter, sauf lorsqu'il est trop tard ; un élu peut jouer les démolisseurs du patrimoine et/ou les bâtisseurs d'une modernité grandiloquente à sa guise. Il peut jouer le despote éclairé en fonction de ses goûts et de sa philosophie²²⁸. Seulement, le système n'interviendra pas pour freiner ou inciter, faute de « *checks and balances* »

²²⁰ BENNO a gagné massivement ces élections locales.

²²¹ Cf., J.-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDJ*, 1993, pp. 982-1015 ; Reproduit dans *Penser le droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2019, pp. 260-291.

²²² A titre d'illustration, au Sénégal les groupes ethniques minoritaires, tels que les Peul (24%) et les Sérère (15%) sont très souvent sous-représentés au sein des institutions politiques. (Sur la question lire R. NDOUR, « Le rôle de l'ethnicité dans les associations culturelles de migrants. Le cas des Sereer (Sénégal) de Dakar et d'Île-de-France », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 37, N° 3 et 4, 2021, pp. 83-108).

²²³ Cf., J.-C. THOENIG, « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, n° 60, 1^{ère} éd., PUF, 1992, p. 19.

²²⁴ *Id.*

²²⁵ *Ibid.*, p. 20.

²²⁶ Cf., INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Apaiser les tensions ethno-politiques au Cameroun, en ligne et hors ligne*, Rapport Afrique N°295, 3 décembre 2020, 43p ; M. CHETIMA, « Doléances ethno-régionales et (més)usages politiques des mémorandums au Cameroun. Chronique d'une mort annoncée ? », *Revue Afrique contemporaine*, N° 3, 2018, pp. 267-268 ; H.-L. MENTHONG, « Vote et communautarisme au Cameroun : un vote de cœur, de sang et de raison », *Revue Politique africaine*, N° 69, 1998, pp. 40-52.

²²⁷ J. MOUANGUE KOBILA, « Droit de la participation politique des minorités et des populations autochtones. L'application de l'exigence constitutionnelle de la prise en compte des composantes sociologiques de la circonscription dans la constitution des listes de candidats aux élections au Cameroun », *Chronique, Revue française de Droit constitutionnel*, N°75, 2008, pp. 630-631.

²²⁸ J.-C. THOENIG, « La décentralisation, dix ans après », *op.cit.*, p. 21.



institutionnalisés²²⁹. La personnalité des présidents des exécutifs locaux au Cameroun et au Sénégal est déterminante dans la configuration des choix et des stratégies. Plus que la couleur politique, que l'appartenance partisane, les choix locaux sont très souvent infléchis par le leader et son équipe de fidèles qui l'entourent. C'est visiblement l'une des caractéristiques des Etats d'Afrique noire francophone que d'avoir politisé l'équipe qui assiste l' élu dans la gestion des affaires locales²³⁰.

Conclusion

En guise de conclusion, la présente étude a consisté à faire une évaluation de la liberté des conseils élus des collectivités en droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone : les cas du Cameroun et du Sénégal. Il en ressort que c'est de façon ambivalente que cette liberté s'apprécie dans le droit de la décentralisation de ces Etats modernes. De ce qui vient d'être noté, on n'a pu observer d'une part que cette liberté est affirmée ainsi que l'atteste la teneur duale et la valeur ambiguë de cette affirmation. D'autre part, il nous a été donné de constater que cette liberté des conseils élus des collectivités est pondérée. Cet état de chose est non seulement perceptible à travers la variété de restrictions imposées par le législateur camerounais et sénégalais, mais encore par l'existence de certaines pesanteurs politiques : la présidentialisation de la structure institutionnelle du pouvoir local, la constance du fait majoritaire et du tribalisme local. La persistance de ces facteurs évoqués, atteste à merveille que la liberté des conseils élus des collectivités en droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone, à l'instar du Cameroun et du Sénégal demeure vulnérable voire fragile. Cela l'est davantage si tant est qu'« *en droit, il n'est pas de liberté absolue* »²³¹. Ainsi, tant que cette liberté ne sera pas fortement ancrée dans les mœurs africaines en général et des populations du Cameroun et du Sénégal, il est facile de la détruire²³².

²²⁹ V. L. Da ROS and M.-M. TAYLOR, « Checks and Balances : The Concept and its implications for corruption », *Revista direito GV* (Sao Paulo), V. 17, N° 2-2120, 2021, pp. 1- 30.

²³⁰ Sur la question « *d'affaires locales* », lire D. KONTOGIORGA-TCHEOCHAROPOULO, « La notion d'affaires locales selon la jurisprudence du Conseil d'Etat hellénique », *Revue internationale de droit comparé*, N° 42-3, 1990, pp. 983-1003. Pour l'auteur, « *le problème de la détermination des affaires locales est attaché à celui de l'organisation administrative de l'Etat. Ces affaires constituent en effet un élément essentiel de la décentralisation locale de premier degré prévu par l'article 102 de la Constitution hellénique en vigueur (1975), comme système d'organisation de l'administration territoriale de l'Etat* » ; PONTIER (J.-M.), *Qu'est-ce que le local ?* Actualité juridique Droit administratif, 2007, 19, pp. 1093. Halssh-02220851.

²³¹J.-C. DOUENCE, *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Chapitre I : Le statut constitutionnel des collectivités territoriales, Dalloz, 1976.

²³² Cf., A. De TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1835-1840, cité par Ph. - J. QUILLIEN, *Les collectivités territoriales en 15 leçons*, op.cit., p. 138.