

# LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE (LES CAS DU CAMEROUN, DU GABON ET DU SENEGAL)

Par

**Cyrille MONEMBOU**

*Chargé de cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques,  
Université de Yaoundé II  
cyrillemonembou@yahoo.fr*

## INTRODUCTION\*

Le pouvoir réglementaire local existe ! C'est par cette exclamation qui marque à la fois une surprise et une sorte d'exaltation que Pierre-Laurent FRIER constate sa consécration explicite dans la norme fondamentale avec la réforme constitutionnelle française du 28 Mars 2003 en son article 72.<sup>1</sup> L'alinéa 3 de cet article dispose expressément que « Dans les conditions fixées par la loi, (les) collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». La surprise de l'auteur semble justifiée eu égard aux nombreuses controverses doctrinales ayant été animées sur l'existence du pouvoir réglementaire local dans un Etat unitaire, fût-il décentralisé.

En effet, la problématique relative au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales a jadis suscité un

---

\* Mode de citation : Cyrille MONEMBOU  
« Le pouvoir règlementaire des collectivités locales dans les états d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, p.79-111

<sup>1</sup> P-L. FRIER, « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *AJDA*, 2003, p559.

questionnement sur son existence. La conception souverainiste de l'Etat unitaire assise sur les principes d'indivisibilité de la souveraineté et de l'unité non seulement de l'ordre normatif<sup>2</sup>, mais aussi de l'Etat s'accommoderait mal avec l'hypothèse d'un pouvoir réglementaire local. La puissance de l'Etat<sup>3</sup> unitaire se mettrait en exergue avec l'exercice du pouvoir réglementaire par les autorités centrales notamment le Président de la République et le Premier Ministre détenteurs du pouvoir réglementaire initial<sup>4</sup>. Louis FAVOREU, après avoir affirmé que le principe de libre administration ne signifie pas libre réglementation, s'insurge contre l'idée d'un pouvoir réglementaire local<sup>5</sup>.

A *contrario*, l'existence du pouvoir réglementaire local ne fait l'objet d'aucun doute pour le Professeur Bertrand

---

<sup>2</sup> G. HERAUD, *L'ordre normatif et le pouvoir originaire*, Sirey, 1946, 487p.

<sup>3</sup> O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, PUF., 1994, 512p.

<sup>4</sup> L'article 15 al 2 de la loi constitutionnelle du 18 Janvier 1996 du Cameroun attribue le pouvoir réglementaire au Président de la République et au Premier Ministre

<sup>5</sup> L. FAVOREU, « Libre administration et principes constitutionnels », In J. MOREAU et J. D'ARCY *La libre administration des collectivités locales*, Paris-Aix en Provence, ECONOMICA-PUAM, 1984 pp. 63-71.

FAURE<sup>6</sup>, dès lors qu'il existe une administration décentralisée, juxtaposée à l'administration déconcentrée. Il est la matérialisation de l'autonomie locale.<sup>7</sup> M. CHARLIER affirmera que ce pouvoir s'est rendu nécessaire pour la conduite des affaires de la cité.<sup>8</sup>

L'opposition avouée au pouvoir réglementaire local par la doctrine va finalement être diluée par le simple fait que le constituant dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé consacre l'existence d'une administration locale ayant à sa tête des organes élus devant organiser et faire fonctionner la collectivité par des règlements locaux<sup>9</sup>.

Les règlements locaux sont une conséquence logique de la décentralisation territoriale. Selon EISEINMANN, elle « (...) consiste à donner à des autorités à compétence locale des pouvoirs d'action donc d'abord de décision indépendantes

---

<sup>6</sup> B.FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, Coll. BDP, tome 200, 1998

<sup>7</sup> François LUCHAIRE affirmera dans ce sens que lorsqu'il s'agit de déterminer les modalités d'exécution par une collectivité territoriale d'une compétence qui lui est propre, un règlement gouvernemental ne peut intervenir que s'il est expressément prévu par la loi à peine de porter atteinte à l'autonomie locale. F. LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *RDP.*, 1982, p1544.

<sup>8</sup> Il indique : « les nécessités de l'exécution même des lois, puis plus largement celles de la conduite des affaires publiques par le gouvernement et l'administration ont obligé à conférer assez tôt, puis de plus en plus, l'existence de pouvoirs réglementaires. Il en a été admis de locaux ... chez le préfet, le maire...Et il en a été admis un, de général, chez le chef de l'Exécutif » (Préface à la thèse de C. WIENER, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*. Paris, LGDJ., 1970.

<sup>9</sup> B. FAURE, « Règlements locaux et règlements nationaux », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, N°42, Janvier, 2014, p43.

*des autorités centrales* »<sup>10</sup>. Le pendant de l'autonomie des collectivités territoriales est ainsi le pouvoir réglementaire local. Même si on peut encore *a priori* être surpris de l'existence d'une diversité de source de production des normes infra-législatives dans un Etat unitaire induisant l'octroi d'un pouvoir réglementaire aux entités infra étatiques<sup>11</sup>, il faut reconnaître que l'existence du pouvoir réglementaire local ne fait plus l'objet d'aucun doute dans la doctrine française du fait de sa consécration explicite.<sup>12</sup>

Dans les pays d'Afrique noire francophone, la question de l'existence du pouvoir réglementaire local n'a pas suscité une controverse doctrinale. Cela est peut être dû à deux raisons : D'une part du fait de la jeunesse des politiques de décentralisation en Afrique noire<sup>13</sup>, d'autre part de la prédilection de certains membres de la doctrine pour les questions

---

<sup>10</sup> C. EISEINMANN, *Cours de droit administratif*, Tome 1, LGDJ., 1982, p278. André ROUX abonde dans le même sens en considérant que la notion de décentralisation « apparaît comme un principe gouvernant l'organisation administrative de l'Etat et repose sur une délégation de puissance publique que celui-ci consent au collectivités locales ». A. ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA.*, N°8, 1992, p436.

<sup>11</sup> Les collectivités locales ne sont pas les seules bénéficiaires du pouvoir réglementaire en dehors du pouvoir central. Il est également reconnu aux autorités administratives indépendantes. Sur cette question, on lira utilement A. HAQUET, « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes. Réflexions sur son objet et sa légitimité », *RDP.*, n°2, 2008, pp 393-417

<sup>12</sup> G. CHAVIER, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ, 2011, 182p

<sup>13</sup> Les politiques de décentralisation en Afrique noire francophone sont intimement liées aux revendications démocratiques qui ont provoquées des mutations profondes de l'Etat il y a près de deux décennies.

d'autonomie financière des collectivités locales.<sup>14</sup>

Pourtant, la décentralisation occupe une place fondamentale dans les politiques publiques des trois Etats. La Constitution sénégalaise<sup>15</sup> en son article 102 affirme expressément que : « *les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues (...)* ». On observe une sorte de synonymie avec le contenu de l'article 112 de la Constitution gabonaise<sup>16</sup> disposant que « *les collectivités locales de la République sont créées par la loi (...). Elles s'administrent librement par des conseils élus (...)* ». Le constituant camerounais n'en dit pas moins en affirmant de façon claire que « *les collectivités territoriales décentralisées (...) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi (...)* ».

Au cœur de ces dispositions constitutionnelles se trouve ainsi expressément consacré le principe

---

<sup>14</sup> On peut ainsi citer J. R. KEUDJEU DE KEUDJEU, *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées*, Thèse Ph.D, Droit public, Université de Douala 2012, 670p.; L. NGONO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : L'exemple du Cameroun*, Thèse pour le Doctorat en droit public, Université de Paris Creteil Val de Marne, 421p.; J. KANKEU, « L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie ? », *Juridis périodique* N°85, janvier-février-mars 2011; 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, 2é, 2009, p2.

<sup>15</sup> Constitution du 07 janvier 2001

<sup>16</sup> Constitution révisée par la Loi n°13/2003 du 19 août

constitutionnel de libre administration<sup>17</sup>. La constitutionnalisation de la liberté d'administration locale<sup>18</sup> reconnaît une réserve d'action aux collectivités territoriales<sup>19</sup>. Le principe de libre administration débouche logiquement sur la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire local<sup>20</sup>. Il est un moyen essentiel de la libre administration puisqu'on ne peut administrer qu'en édictant des actes d'administration<sup>21</sup>. L'exégèse de ces différents corpus constitutionnels démontre à suffisance que le pouvoir réglementaire local existant, à défaut d'avoir un fondement constitutionnel explicite, a inéluctablement une assise constitutionnelle implicite<sup>22</sup>, le

---

<sup>17</sup> C. BACCOYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1993, 319 p.

<sup>18</sup> J.BENOIT, « La liberté d'administration locale », *RFDA.*, 2002, pp1065-1078

<sup>19</sup> G. PROTIERE, *La puissance territoriale. Contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, Thèse Université de Lyon II, 2006, p 29.

<sup>20</sup> André ROUX affirme qu' « *il apparaît ainsi que, du point de vue constitutionnel, la liberté de gestion qui doit être assurée aux collectivités territoriales implique tout d'abord que celles-ci disposent d'une réelle capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires* ». A.ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *op.cit.*, p 438. On notera que ce point de vue n'est nullement partagé par Michel TROPER pour qui « *la libre administration ne désigne, du point de vue constitutionnel, aucun concept et reste un terme vague et vide dont la fonction est de transposer au niveau administratif l'idéologie politique de la démocratie représentative* ». M.TROPER, « Libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration », in *La libre administration des collectivités locales* p62.

<sup>21</sup> M. HAURIOU, « Etude sur la décentralisation », in *Répertoire de droit administratif*, Paris, éd Dupont, 1892

<sup>22</sup> S'il est vrai comme l'affirme Bertrand FAURE que « *le texte constitutionnel renferme assez peu d'exigences relatives au statut des collectivités*

législateur étant chargé de fixer les conditions d'exercice dudit pouvoir.

Si les constituants des trois Etats ont ainsi de façon systématique consacré implicitement le pouvoir réglementaire local, on note une variation des expressions permettant de qualifier les entités locales. Alors que le constituant camerounais utilise l'expression collectivité territoriale décentralisée pour désigner ces entités infra étatiques, les constituants sénégalais et gabonais font plutôt usage de l'expression collectivités locales, d'où le questionnement sur la synonymie des expressions.<sup>23</sup>

L'analyse des corpus juridiques dans les pays d'Afrique noire francophone objet de l'étude permet de relever qu'en dépit de la variation sémantique, les collectivités locales sont considérées comme synonymes et interchangeable, les constituants des trois Etats leur ayant accordé les mêmes statuts juridiques et soumis aux mêmes règles. Elles peuvent

---

*locales, et que l'on ne trouve guère de référence à un partage du pouvoir entre l'Etat et les entités infra-étatiques* » (B.FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales, op. cit.*, p22.), il faut relever que l'existence d'un pouvoir réglementaire local est déduite de l'interprétation d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles

<sup>23</sup> La distinction supposée entre collectivité territoriale et collectivité locale a animé une grande controverse doctrinale en droit constitutionnel local français. Joël BOUDINE s'est demandé si la distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale n'était pas une variation sémantique n'ayant pas de véritable impact juridique. Sur la question on lira utilement J.BOUDINE, « La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale. Variation sémantique ou juridique ? », *RDP.*, 1992, pp171-199. ; C. AUTEIXIER, « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », *RDP.*, 1981, pp581-619 ; L. FAVOREU, « Décentralisation et Constitution », *RDP.*, 1982, pp1259-1261

être appelées *ne varietur* collectivités territoriales ou collectivités locales<sup>24</sup> détentrices du pouvoir réglementaire local.

Le pouvoir réglementaire local ne peut être compris et appréhendé indépendamment du pouvoir réglementaire national. En effet, il est même souvent opposé à son pendant au niveau national. Il est la manifestation de la désétatisation<sup>25</sup> du pouvoir réglementaire central d'ailleurs considéré par le professeur Michel FROMONT comme « *un enfant illégitime de la séparation des pouvoirs* ». <sup>26</sup>

L'éclatement du pouvoir réglementaire central ne se matérialise pas uniquement par le pouvoir réglementaire local. Il se met également en branle par une

---

<sup>24</sup> De ce fait, alors que le constituant camerounais précise que les collectivités territoriales décentralisées sont les régions et les communes (l'article 55 de la loi n°96 du 18 Janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 Juin 1972 dispose que : « *Les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les Régions et les Communes* », le code sénégalais des collectivités locales du 22 Mars 1996 (Loi n°96-06 du 22 Mars portant code des collectivités locales ) en son article 1<sup>er</sup> distingue comme collectivités locales la région, la commune et la communauté rurale. Il dispose : « Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités locales de la République sont : la région, la commune et la communauté rurale (...) ». La loi organique relative à la décentralisation de 1996 (Loi organique n°15/96 du 06 Juin 1996 relative à la décentralisation) au Gabon distingue comme collectivités locales le département, la commune urbaine et la commune rurale.

<sup>25</sup> C'est-à-dire de la perte par les autorités centrales du monopole dans l'exercice du pouvoir réglementaire. On observe de nos jours le partage du pouvoir réglementaire entre lesdites autorités, les autorités administratives indépendantes, et les collectivités locales.

<sup>26</sup> M. FROMONT, Préface à M.VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire. 1789-1799*, PUF., 1991, p v.

reconnaissance du pouvoir réglementaire aux autorités administratives indépendantes. L'affirmation de ce pouvoir n'a pas échappé aux interrogations relatives à sa légitimité<sup>27</sup>. Le professeur Arnaud HAQUET s'il affirme que « *l'attribution d'un pouvoir normatif à une autorité, qui n'est pas le législateur et qui est responsable devant lui, a toujours été perçue comme une forme de dépossession du pouvoir politique et comme une atteinte à l'unité du pouvoir* », il finit par se rendre compte de l'évidence de son existence et propose sa réhabilitation<sup>28</sup>.

Le pouvoir réglementaire local est le pouvoir de l'exécutif municipal et des assemblées délibérantes locales d'édicter des règles de droit.<sup>29</sup> Les règlements administratifs ainsi édictés visent une pluralité d'objectifs : « *assurer l'exécution des lois, préciser le sens de la loi, organiser les autorités et les services publics, prendre des mesures de police, exceptionnellement combler une lacune de la loi* ».<sup>30</sup>

Cette définition n'est pas éloignée de celle que propose le professeur Michel VERPEAUX pour qui « *le pouvoir réglementaire demeure le pouvoir d'une autorité qui n'est ni une assemblée législative, ni une juridiction, de prendre des actes à caractère général et impersonnel c'est-à-dire contenant des normes modifiant l'état du droit existant* ».<sup>31</sup> Si une telle définition peut

paraître complète s'agissant du pouvoir réglementaire national, il convient de relever qu'elle s'avère partielle dès lors qu'est ajouté le mot local. En effet, le pouvoir réglementaire local présente certaines spécificités qui le distinguent du pouvoir étatique. Exclure de sa définition les actes édictés par les assemblées locales dotées pourtant d'une capacité législative<sup>32</sup> semble minorer voire même ignorer la capacité des collectivités et surtout des assemblées locales à produire des actes juridiques.<sup>33</sup>

Le pouvoir réglementaire local ne date pas d'aujourd'hui. Il a une histoire. Il existe depuis bien des siècles. Le doyen Jean-Marie AUBY soulignait jadis que les révolutionnaires avaient accordé un pouvoir réglementaire aux autorités communales dans l'optique d'améliorer l'exercice de la police municipale.<sup>34</sup> D'ailleurs poursuit-il, la loi du 18 Juillet 1806 sur les conseils généraux précisait les compétences accordées aux autorités locales.<sup>35</sup> Il a donc traversé l'histoire au point d'être toujours un additif incontestable au pouvoir normatif central.

Partant de la définition du Professeur VERPEAUX sur le pouvoir réglementaire national, on peut appréhender le pouvoir réglementaire local comme le pouvoir d'une autorité locale, de prendre des actes à caractère général et impersonnel ayant une valeur normative dans un territoire délimité. Bien plus, il s'agit de la faculté qui leur est reconnue de prendre des décisions de portée générale c'est-à-dire d'édicter des actes administratifs locaux

---

<sup>27</sup> A. HAQUET, « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes. Réflexions sur son objet et sa légitimité », *RDP*, N° 2, 2008, pp393-417.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p402.

<sup>29</sup> M. FROMONT, Préface à M.VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire. 1789-1799*, Paris, PUF., 1991, p v

<sup>30</sup> *Ibid.*, p vi

<sup>31</sup> M. VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire. 1789-1799*, PUF., 1991, p 4.

---

<sup>32</sup> M.MELLA, *Essai sur la délibération locale*, Paris, LGDJ., coll. BDP, tome 234, 2003, 317p.

<sup>33</sup> G. CHAVRIER, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ., 2011, 182p.

<sup>34</sup> J-M. AUBY, « Le pouvoir réglementaire des autorités locales », *AJDA.*, Septembre 1984, pp468

<sup>35</sup> *Ibid.*, p469

nécessaires à l'organisation et au fonctionnement des dites collectivités.

L'étude du pouvoir réglementaire local en Afrique noire francophone revêt un intérêt à la fois juridique et politique. Juridiquement, elle permet de mieux systématiser cet instrument de droit et de mieux préciser la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales. Politiquement, elle permet de mieux apprécier l'enracinement de la démocratie locale.

Pour cette étude, le choix est porté sur le Cameroun, le Gabon et le Sénégal. Il est motivé par une triple considération. D'abord parce que tous les trois pays sont des Etats unitaires ; Ensuite parce qu'ils ont élevé la décentralisation à la dignité constitutionnelle, Enfin parce qu'ils sont plus ou moins représentatifs nous permettant d'appréhender l'Afrique noire francophone, avec le centre et l'Ouest.<sup>36</sup>

L'objectif de notre étude est de contribuer à l'élaboration d'une théorie générale du pouvoir réglementaire dans les pays d'Afrique noire à partir des cas utilisés. Dès lors, il devient loisible de se demander comment est aménagé le pouvoir réglementaire local dans les Etats objet de l'étude ?

---

<sup>36</sup> Ils sont représentatifs d'abord au plan géographique, dès lors qu'ils permettent de mieux cerner l'Afrique centrale et l'Afrique de l'ouest. Ils permettent d'étudier dans cette zone, les pays considérés comme avancés et ceux trainant le pas en matière de décentralisation. Ainsi le Cameroun est considéré comme le pays qui a engagé la mise en œuvre de la décentralisation formellement inscrite dans la constitution en Afrique Centrale. Le Sénégal est le pays le plus avancé dans ce domaine en Afrique de l'ouest, le Gabon apparaît comme un pays intermédiaire entre les deux, puisqu'il marque le pas sur place malgré une loi ambitieuse adoptée.

Toute réflexion sur le pouvoir réglementaire des collectivités locales doit embrasser à la fois des données du droit positif et des données factuelles précisément sociologiques, pour pouvoir rendre compte de sa réalité. La présente recherche n'y échappera pas.

L'examen des corpus juridiques dans les trois Etats donne l'image d'un pouvoir réglementaire local réel parce que clairement affirmé **(I)**. Toutefois il apparaît aussi encadré pour assurer la protection l'unité de l'Etat **(II)**

## **I- UN POUVOIR REGLEMENTAIRE LOCAL CLAIREMENT AFFIRME**

Le manque de clarté peut parfois susciter des confusions voire même des conflits de compétence entre acteurs dans un système juridique. Le droit des collectivités locales qui induit inéluctablement un partage de compétences entre l'administration centrale et l'administration décentralisée peut apparaître comme une terre d'expérimentation de chevauchement de compétences. Le pouvoir réglementaire, prérogative par excellence reconnue à la puissance publique<sup>37</sup> se voit ainsi exercée par les collectivités locales, d'où l'idée de conflit possible de compétence. Pour éviter une telle situation, les constituants et les législateurs des Etats d'Afrique noire francophone ont clairement indiqué les autorités habilitées à édicter des actes locaux **(A)**, tout en spécifiant les actes produits par elles **(B)**.

---

<sup>37</sup> B. PLESSIX, « Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », *RDP.*, n° 119, 2003, p.579-630

## A- L'identification des titulaires du pouvoir réglementaire local.

Le pouvoir réglementaire a été attribué aux collectivités locales pour leur permettre de mettre en œuvre par le biais des actes administratifs les compétences à elles transférées par l'administration centrale. Pour éviter des confusions malheureuses entre les autorités locales et les autorités centrales, les textes des Etats d'Afrique noire Francophone ont clairement indiqué et hiérarchisé les titulaires du pouvoir réglementaire local. Ils distinguent ainsi les titulaires principaux (1) par opposition aux titulaires secondaires(2).

### 1- Les titulaires principaux

S'il ne fait plus aucun doute que les collectivités locales<sup>38</sup> sont les principaux titulaires du pouvoir réglementaire local, on reste tout de même interrogatif sur son fondement juridique. S'agit-il d'un fondement constitutionnel impliquant la capacité pour elles d'édicter des actes puisant leur source directement dans la Constitution ? Les collectivités locales des Etats d'Afrique noire francophone ont-elles une liberté normative illimitée ? La question fondamentale est ainsi de savoir si elles peuvent édicter des règlements autonomes. En toile de fond se pose la problématique du pluralisme des sources dans un Etat unitaire.

La réponse s'avère négative dans les Etats objet de l'étude. Les constituants ont clairement indiqué que le pouvoir réglementaire local n'était pas initial, dans la mesure où l'exercice des compétences est toujours complété par des décrets d'application. Les constituants

camerounais<sup>39</sup>, gabonais<sup>40</sup> et sénégalais<sup>41</sup> renvoient la précision et la détermination des compétences des collectivités locales aux lois, preuve que le pouvoir réglementaire est consécutif à une habilitation législative, le pouvoir réglementaire initial étant exercé par le Président de la République et le Premier Ministre.<sup>42</sup>

Bien plus, les constituants ont limité le domaine d'action des collectivités locales, marquant clairement ainsi le refus généralisé d'un « *Etat unitaire pluri-*

---

<sup>39</sup> L'article 55 al 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 dispose que « *les collectivités territoriales décentralisées (...) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi* ». Il s'agit de 4lois suivante :

- Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation.
- Loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.
- Loi n°2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.
- Loi n°2009/11 du 10 juillet 2009, portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n°2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.

<sup>40</sup> L'article 112 de la Constitution révisée le 19 août 2003 dispose que « *Les collectivités locales (...) s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi, notamment en ce qui concerne les compétences et leurs ressources* ».

<sup>41</sup> L'article 102 de la Constitution du 07 février 2001 précise expressément que : « *Les collectivités locales (...) s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi* »

<sup>42</sup> Les constituants des 3 pays consacrent un partage du pouvoir réglementaire initial entre le Président de la République et le Premier Ministre. (Constitution camerounaise article 8 al 8 et 12 al 3 ; Constitution Gabonaise article 8 para 4 et 29 ; Constitution Sénégalaise article 43 et 57)

---

<sup>38</sup> Il s'agit bien des collectivités locales comme personnes morales ou encore des autorités locales.

*législatif*». <sup>43</sup> Ce concept a été introduit en droit des collectivités locales par Louis FAVOREU. En analysant la réforme décentralisatrice de 1982 en France, il s'est demandé s'il, « (...), *n'ya pas une tendance à glisser vers l' "Etat unitaire pluri-législatif" c'est-à-dire dans un Etat dans lequel il n'y a unité de source normative mais pluralité de droits applicables selon les régions ?* ». <sup>44</sup> L'auteur pose ainsi le problème de l'étendue du pouvoir normatif local. L'affirmation du principe constitutionnel de la libre administration peut-elle induire un pouvoir réglementaire local qui limiterait le domaine législatif parce que autorisé à édicter des règlements autonomes ?

Alors même que cette question n'a pas suscité l'enthousiasme de la doctrine d'Afrique noire francophone, force est de constater qu'elle a été au centre d'une grande controverse doctrinale en France v. Maurice BOURJOL, l'un des partisans de la thèse d'un pouvoir réglementaire local initial <sup>45</sup> soutient que l'article 72 de la Constitution française de 1958 confère une compétence initiale aux conseils élus pour administrer par voie réglementaire les collectivités territoriales. L'auteur en déduit que ces entités peuvent édicter des actes à caractère général puisant directement leur source dans la Constitution, sans intervention préalable de la loi. D'ailleurs poursuit-il, le pouvoir réglementaire étatique ne serait nullement habilité à intervenir dans un domaine de compétence relevant des collectivités. La liberté reconnue aux collectivités locales

---

<sup>43</sup> L. FAVOREU, « Chronique constitutionnelle française. Le droit constitutionnel jurisprudentiel, mars 1983-mars 1986 », *RDP.*, 1986, p.364.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 364.

<sup>45</sup> M. BOURJOL, « Elaboration du statut : compétence exclusive de l'Etat ou compétence partagée ? », in *Les cahiers du CFPC*, Octobre 1983, n°13

induirait selon François LUCHAIRE, un pouvoir réglementaire local capable d'édicter des actes autonomes <sup>46</sup> au nom du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. <sup>47</sup>

A *contrario*, le doyen FAVOREU trouve une telle thèse incohérente et juridiquement non fondée. En effet, il estime qu'une liberté normative autonome reconnue aux collectivités territoriales serait contraire non seulement au principe d'unité de la République, mais aussi et surtout à l'article 21 de la Constitution qui attribue un pouvoir de cette nature et d'ailleurs de droit commun au Premier Ministre. <sup>48</sup>

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 en France dont l'objectif principal était de consacrer explicitement un pouvoir réglementaire local <sup>49</sup> n'aurait nullement attribué un pouvoir réglementaire initial aux collectivités locales affirmera Pierre Laurent FRIER. <sup>50</sup>

La profondeur des développements opérés par ces illustres auteurs oriente l'analyste à s'appuyer sur l'exégèse pour prendre position. En effet, la modification constitutionnelle de 2003 est suffisante pour clore le débat sur la nature des actes

---

<sup>46</sup> F. LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *RDP.*, 1982, p1560.

<sup>47</sup> C. BACCOYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1993, 319p.

<sup>48</sup> L. FAVOREU, « Elaboration du statut : compétence exclusive de l'Etat ou compétence partagée ? », in *Les cahiers du CFPC*, octobre 1993, n°13.

<sup>49</sup> Le texte issu de la réforme constitutionnelle du 28 Mars 2003.

<sup>50</sup> P-L. FRIER, « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *op. cit.*, p559.

locaux. S'il est incontestable que le constituant français a voulu de façon explicite élever le pouvoir réglementaire local à la dignité constitutionnelle afin d'éviter toute confusion malheureuse, il faut également préciser qu'il n'a pas eu l'intention d'accorder une liberté normative exorbitante aux collectivités locales, leur permettant ainsi d'être en concurrence directe avec le détenteur principal de ce pouvoir c'est-à-dire le Premier Ministre.

En droit français de la décentralisation, véritable source d'inspiration des Etats d'Afrique noire francophone, les collectivités territoriales ont été autorisées à intervenir dans le domaine de la loi. Les anciens territoires d'outre-mer devenus collectivités d'outre-mer se sont vu reconnaître la possibilité d'intervenir dans ce domaine par le biais des actes réglementaires.

La loi du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française donne à cette collectivité la possibilité d'adopter des « *lois du pays* », c'est-à-dire à édicter des actes réglementaires dans le domaine de la loi au mépris de la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif effectuée par les articles 34 et 37 de la Constitution.<sup>51</sup> Le législateur de 2004 a ainsi poursuivi le processus entamé par le constituant de 2003 en élargissant cette capacité aux départements et régions d'outre-mer. Ils ont ainsi la capacité de fixer les règles applicables sur leurs territoires. Pour parachever ce processus d'affirmation d'Etat pluri législatif, le constituant en 2003 dans son article 72 a consacré le principe de l'expérimentation territoriale permettant aux collectivités de déroger aux dispositions législatives ou réglementaires

---

<sup>51</sup> L. FAVOREU, (dir), *Le domaine de la loi et du règlement. Acte du colloque de Marseille*, P.U.A.M., 1978, 287 p.

régissant l'exercice de leurs compétences.<sup>52</sup> Un Etat pluri-législatif octroie un pouvoir d'auto-organisation conséquent aux entités infra-étatiques, et induit une concurrence entre ces différentes personnes morales dans l'élaboration des normes.

Dans les pays d'Afrique noire francophone, la désignation des collectivités locales comme titulaires principaux du pouvoir réglementaire local n'est pas faite *ex nihilo*. Elle tire son fondement des normes suprêmes des différents Etats. En effet, il est clairement affirmé dans ces textes l'autonomie administrative et financière des entités locales « (...) *pour la gestion des intérêts régionaux ou locaux* »<sup>53</sup>. Le législateur Sénégalais est plus expressif sur ce sujet. Il affirme clairement que « *Le conseil municipal par ses délibérations, le maire par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la commune* »<sup>54</sup>. Le législateur gabonais abonde dans ce sens dès lors qu'il donne compétence au conseil municipal de « *délibérer sur les compétences spécifiques et les ressources de la commune* »<sup>55</sup>. Il s'agit d'une affirmation de la compétence principale reconnue aux organes locaux en matière de pouvoir réglementaire local. A ce titre, les collectivités locales apparaissent comme les premiers intervenants en matière réglementaire dès

---

<sup>52</sup> L. BAGHESTANI-PERREY, « Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général », *Petites affiches*, n° 55, Mars 2004, pp 6-16

<sup>53</sup> Article 55 al 2 de la loi du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972

<sup>54</sup> Article 77 al 2 de la Loi Organique du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales du Sénégal.

<sup>55</sup> Article 77 de la loi du 06 juin 1996 relative à la décentralisation au Gabon.

lors que leurs actions sont assises sur le principe de libre administration. Les organes délibérants et exécutifs sont ainsi considérés comme les centres d'impulsion du pouvoir réglementaire local. La décentralisation constituant l'axe fondamental du développement, de la promotion de la démocratie et de la gouvernance au niveau local, il s'avère logique de considérer les entités locales comme les premiers acteurs dans la matérialisation de ces objectifs. Les compétences à elles transférées sont mises en œuvre par le biais des délibérations et des arrêtés locaux. Les constituants des différents Etats leur ont clairement octroyé la prérogative d'édicter uniquement des actes d'habilitation, les actes autonomes en matière de décentralisation étant édictés par des autorités secondaires.

## 2- Les titulaires secondaires

Il peut paraître paradoxal de qualifier le Président de la République et le Premier Ministre de titulaires secondaires du pouvoir réglementaire fût-il local dans un Etat.

En effet, les constituants des trois Etats précisent que le pouvoir réglementaire initial est exercé par le Président de la République et le Premier Ministre. Pourtant, l'avènement de la décentralisation dans ces Etats va changer la donne au point de ravalier lesdites autorités au rang de titulaires secondaires, laissant la place majeure aux autorités locales.

Ce ravalement se justifie par l'objectif assigné à la décentralisation qui prône une administration de proximité. Cette administration met en avant les autorités locales, les détenteurs initiaux du pouvoir réglementaire étatique précisément le Président de la République et le Premier Ministre agissant en arrière plan. Cet effacement des autorités réglementaires

«(...) tient dans l'idée que le pouvoir réglementaire s'éloigne du centre »<sup>56</sup> selon Bertrand FAURE.

En dehors de ces autorités détentrices du pouvoir réglementaire initial, il faut relever que des autorités administratives détiennent le pouvoir réglementaire délégué en matière de décentralisation. Il s'agit au niveau central du Ministre en charge des collectivités locales et du Ministre en charge des finances respectivement tutelle technique et tutelle financière. Leurs actions sont complétées au niveau local par le Représentant de l'Etat.

En effet, parce que le pouvoir réglementaire local ne peut être appréhendé que comme un pouvoir dans l'Etat et non en dehors de l'Etat, l'attribution d'un pouvoir réglementaire local aux autorités étatiques vise à s'assurer que ces entités demeurent sous l'égide de l'Etat. En principe, il s'agit de préserver les principes d'indivisibilité de la souveraineté nationale, de l'unité de l'Etat et de l'intégrité territoriale.

Il faut d'entrée de jeu dire que l'indivisibilité de la souveraineté ne peut être diluée par des contraintes de pouvoir réglementaire local. Elle est un attribut consubstantiel de l'Etat et non des entités infra étatiques. Pour François LUCHAIRE, « la souveraineté est dans la conception traditionnelle un attribut caractéristique de l'Etat ; il en résulte que l'indivisibilité de la souveraineté est aussi celle de l'Etat et qu'autant que l'unité de l'Etat, elle s'oppose au fédéralisme »<sup>57</sup>. En fait suivant l'auteur, aucune autre entité en dehors de l'Etat ne peut se prévaloir des

<sup>56</sup> B. FAURE, « La crise du pouvoir réglementaire entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA*, 1998, p547.

<sup>57</sup> F. LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *R.D.P.*, 1982, p.1552.

attributs de la souveraineté qui est la matérialisation de la puissance de l'Etat<sup>58</sup>. Les constituants Camerounais<sup>59</sup>, Gabonais<sup>60</sup>, et Sénégalais<sup>61</sup> ont repris systématiquement le principe posé par l'article 3 de la Constitution du 04 octobre 1958 selon lequel « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* »<sup>62</sup>. Les autorités locales qui constituent une fraction de l'Etat unitaire ne doivent s'arroger l'exercice de la souveraineté étatique. La peur des divisions et des sécessionnismes a conduit ces constituants<sup>63</sup> à consacrer de façon

---

<sup>58</sup> O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, P.U.F., 1994. 511p.

<sup>59</sup> L'article 2 al 1 de la Constitution Camerounaise dispose que « La souveraineté nationale appartient au peuple camerounais qui l'exerce soit par l'intermédiaire du Président de la République et des membres du Parlement, soit par voie de référendum. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

<sup>60</sup> L'article 3 de la Constitution de la République gabonaise dispose expressément que « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce directement, par le référendum ou par l'élection, selon le principe de la démocratie pluraliste, et indirectement par les institutions constitutionnelles. Aucune section du peuple, aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale* »

<sup>61</sup> La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum. Aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté.

<sup>62</sup> Il faut relever que l'article 3 de la Constitution française de 1958 n'est qu'une reprise du principe posé par la Constitution de 1791.

<sup>63</sup> L'article 64 de la Constitution camerounaise interdit toute révision qui porterait atteinte à l'unité et à l'intégrité du territoire. L'article 103 de la Constitution du Sénégal interdit toute révision qui porterait atteinte à la forme républicaine de l'Etat. L'article 117 de la Constitution gabonaise interdit

péremptoire le principe du respect de l'intégrité territoriale interdisant aux collectivités locales sous le prétexte de la libre administration de mettre en péril l'intégrité du territoire. La clarification des rôles en matière de pouvoir réglementaire local permet de mieux cerner la nature des actes édictés. Les autorités centrales sont considérées secondaires en matières de pouvoirs réglementaire local parce qu'elles interviennent pour pallier aux défaillances des autorités locales. Ces interventions ont pour socle juridique les principes de subsidiarité<sup>64</sup>, de complémentarité<sup>65</sup> et le mécanisme de la substitution d'office<sup>66</sup> consacrés par les constituants.

## **B- La matérialisation du pouvoir réglementaire local**

Comment se matérialise le pouvoir réglementaire local ? Telle est la question centrale au cœur des développements suivants.

En effet, la problématique de la mise en œuvre du pouvoir réglementaire local apparaît comme une question majeure dans l'analyse de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. S'il est avéré que les autorités réglementaires centrales et même déconcentrées exercent leur pouvoir par le biais des règlements (décrets et arrêtés), il faut relever que le pouvoir réglementaire local se matérialise

---

les révisions qui portent atteinte à la forme de républicaine de l'Etat.

<sup>64</sup> Article 9 al 2 loi du 22 Juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun. Article 228 de la loi organique gabonaise relative à la décentralisation.

<sup>65</sup> Article 9 al 2 loi du 22 Juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun.

<sup>66</sup> Article 54 de la loi du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales du Sénégal ; L'article 96 al 1 et 2 de la loi du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux Communes au Cameroun ; L'article 20 de la loi organique du Gabon.

par une pluralité d'actes constitués de délibérations locales et d'arrêtés locaux (1) dans un domaine de compétence étendu (2).

### 1- La pluralité des actes locaux.

Le pouvoir réglementaire local induit inexorablement une attribution du pouvoir normateur aux collectivités locales. M. WALINE ne pense-t-il pas que « la décentralisation consiste précisément à diminuer les pouvoirs de décision du gouvernement ou de ses agents, en certaines matières, pour les transporter aux représentants des intérêts locaux ou d'intérêts spéciaux ».<sup>67</sup> L'aptitude à réglementer des collectivités locales se matérialise par l'édition des actes administratifs normatifs que constituent les arrêtés locaux, et les actes de nature controversée notamment les délibérations locales.

S'agissant tout d'abord des délibérations locales, il faut relever d'entrée de jeu qu'elles constituent la première catégorie des actes locaux. Elles sont perçues comme une « action de réflexion et de dialogue qui aboutit à la décision » selon le Pr CHAVRIER<sup>68</sup>. La question de la nature des délibérations locales a généré une controverse dans la doctrine française.

Le Pr FAURE considère qu'elles constituent la traduction par excellence du pouvoir réglementaire local<sup>69</sup>. Il s'appuie sur le principe constitutionnel selon lequel « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Ce principe induit ainsi un véritable

« pouvoir dans l'institution »<sup>70</sup> locale. Le principe ainsi consacré attribue un pouvoir général à l'organe d'administration de la collectivité ayant pour source la Constitution. L'auteur peut donc conclure que l'assemblée locale dispose de « pouvoirs généraux »<sup>71</sup> dans l'administration de la collectivité locale faisant d'elle le pouvoir réglementaire référentiel parce qu'autonome.

A *contrario*, Mme Elisabeth MELLA remet en cause la théorie considérant la délibération locale comme un acte administratif<sup>72</sup>. Selon elle, la délibération locale est purement et simplement un acte de nature politique<sup>73</sup>. Dans cette logique, elle serait dotée d'une nature politique induisant une véritable autonomie des collectivités locales, cessant d'être des organes produisant des actes subordonnés. Pour elle, « (...) il n'est pas réaliste de soutenir que les actes pris par les collectivités territoriales ne peuvent et ne doivent être regardés comme des actes secondaires, mais plutôt comme ces actes primaires ayant leurs caractéristiques propres »<sup>74</sup>. L'auteur recommande de considérer les délibérations locales comme de véritables actes juridiques au même titre que les actes administratifs unilatéraux. D'ailleurs elle affirme sans ambages qu'elles sont des actes dont la juridicité est acquise dès leur constitution. Pour « infirmer la nature administrative de la délibération »<sup>75</sup> et « affirmer sa nature politique »<sup>76</sup>, l'auteur conclut qu'il y a existence d'un régime juridique propre distinct du régime de droit commun des

<sup>67</sup> W. WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Sirey 5ème éd.p.181.

<sup>68</sup> G. CHAVRIER, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ., p.17

<sup>69</sup> F.FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, *op. cit.*, p.80

<sup>70</sup> *Ibid.* p.80

<sup>71</sup> *Ibid.*, p.80.

<sup>72</sup> E. MELLA, *Essai sur la nature de la délibération locale*, LGDJ., Bibliothèque de droit public, 2003, 317 p.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p.75.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p2.

<sup>75</sup> *Ibid.*,11.

<sup>76</sup> *Ibid.* , 137.

actes administratifs ordinaires. Leur nature politique découlerait de la nature de l'auteur à savoir une assemblée délibérative.

La thèse développée par Mme MELLA paraît réaliste dans le contexte français marqué par l'attribution d'une compétence législative propre à certaines assemblées locales françaises. Elles bénéficient ainsi sur la base de l'article 72 de la Constitution révisée en 2003, de la possibilité d'« adopter les lois du pays » et de procéder à de « l'expérimentation législative ». Il est évident que les actes produits par lesdites assemblées ne peuvent pas être des actes administratifs locaux, mais sont des actes assimilables aux lois<sup>77</sup>.

La théorie de la requalification de la délibération locale s'avère inopérante dans les pays d'Afrique noire francophone ayant opté pour une magnificence de l'unité de l'Etat dans les textes constitutionnels même dans un contexte de décentralisation. Dans ces différents pays, les délibérations locales sont la traduction du pouvoir réglementaire local. Elles ne peuvent pas être considérées comme des actes de nature politique du fait non seulement de la subordination juridique des collectivités locales et de leurs actes, mais aussi et surtout du contrôle desdits actes par le juge administratif<sup>78</sup>. Il s'agit des

---

<sup>77</sup> L'article 72 de la Constitution dispose que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon les cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences »

<sup>78</sup> Le législateur Sénégalais affirme dans son article 337 que le Représentant de l'Etat défère au Conseil d'Etat les actes entachés d'illégalité entre autres

délibérations normatives créant des droits et des devoirs aux administrés, même si on peut parfois les considérer comme des actes qui préparent à la décision administrative. Il faut néanmoins constater avec le Pr FAURE que l'idée selon laquelle certaines compétences des collectivités locales ne peuvent s'exercer que par voie réglementaire<sup>79</sup> prend dans ces pays tout son sens. Il peut s'agir entre autres des services publics locaux et de la police municipale. La capacité pour les collectivités locales dans ces pays à adopter des délibérations locales est assise sur une clause générale de compétence affirmée par les textes législatifs. En effet, le législateur camerounais donne la capacité aux organes délibérants de réglementer toutes les affaires concernant la collectivité locale. L'article 26 al 2 de la loi relative aux communes dispose que le conseil municipal « (...) règle par délibérations, les affaires de la commune ». Dans la même logique, l'article 28 de la loi camerounaise relative aux régions donne pouvoir au conseil régional de régler par délibération les affaires régionales. Les législateurs sénégalais<sup>80</sup> et gabonais<sup>81</sup> abondent dans le

---

« les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation(...) ».

L'article 243 de la loi gabonaise va dans le même sens en attribuant la totale compétence aux juridictions administratives pour connaître « des actes pris par les collectivités locales ». Telle est également la démarche du législateur camerounais en son article 71 al 2 de la loi d'orientation de la décentralisation.

<sup>79</sup> B.FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, op. cit., p.80.

<sup>80</sup> Les articles 25 et 88 de la loi organique relative à la décentralisation donnent pouvoir aux conseils régionaux et municipaux d'adopter des délibérations pour régler les affaires des communes et des régions.

<sup>81</sup> Les articles 77, 78 et 79 de la loi organique relative à la décentralisation donnent pouvoir aux conseils municipaux, aux conseils d'arrondissement

même sens. En analysant ces différents textes, on se rend bien compte que les délibérations sont des actes par excellence d'administration des collectivités locales au regard d'un domaine suffisamment étendu dont elles disposent.

Les délibérations locales, bien que disposant des domaines de compétence bien spécifiés, sont parfois mises en œuvre par les arrêtés des exécutifs locaux. Par opposition à l'acte « *initial* » que constitue la délibération locale, les arrêtés locaux apparaissent selon Bertrand FAURE comme des « *actes complémentaires (...)* ayant un caractère dérivé et conditionné ». <sup>82</sup> Il s'agit des actes d'exécution édictés par les exécutifs locaux soit pour mettre en application les délibérations locales, soit pour matérialiser le pouvoir de chef d'administration octroyant un « *pouvoir spontané d'organisation limité au cercle de la vie et des relations du service* » selon Jean RIVERO. <sup>83</sup> En réalité, il faut relever que les arrêtés locaux tout comme les délibérations locales disposent des domaines de compétences bien spécifiés. S'agissant par exemple des autorités locales, il faut indiquer que le pouvoir réglementaire dont elles disposent est parfois la matérialisation d'un pouvoir réglementaire d'organisation de service reconnu à tout chef de service depuis l'arrêt *Jamart* <sup>84</sup>.

Les actes locaux d'exécution des délibérations locales sont souvent édictés par des autorités dépositaires du pouvoir réglementaire local d'exécution. En réalité, il s'agit des règlements ayant pour base

---

et aux conseils de commune rurale d'adopter des délibérations pour régler leurs affaires.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p.82.

<sup>83</sup> J.RIVERO, note sous l'arrêt *Jamart*, cité par B. FAURE (B), Le pouvoir réglementaire des collectivités locales, op cit. p.98.

<sup>84</sup> Voir arrêt *Jamart*, CE 7 février 1936.

juridique d'autres règlements ayant une valeur juridique supérieure. Les autorités locales d'exécutions se voient ainsi reconnaître un pouvoir d'édicter des règlements comme « *moyen juridique d'action* » pour exercer les nombreuses compétences transférées aux collectivités locales. Lesdits règlements sont édictés pour arrêter les modalités de mise en application des délibérations locales et leur sont logiquement subordonnés. Qu'il s'agisse des délibérations locales ou des arrêtés locaux, force est de relever qu'ils ne peuvent intervenir que dans un domaine de compétence bien spécifié.

## 2- Un domaine de compétence diversifié

Il a été clairement indiqué que dans les Etats d'Afrique noire francophone, les collectivités locales n'ont pas la possibilité d'édicter des actes autonomes <sup>85</sup>. Même s'il apparaît logique que les actes qu'elles produisent sont des règlements d'application des lois, les questions relatives à la typologie et à l'étendue des règlements locaux se posent.

L'étendue des règlements locaux pose la problématique du domaine matériel. Les matières relevant du domaine des collectivités territoriales sont justifiées par la présence d'un intérêt local, qui peut être communal ou régional. Mais en fait, à quoi renvoie l'intérêt local ? Le Pr Francis Paul BENOIT pense qu'il « *n'existe pas d'affaires locales par nature* » <sup>86</sup>, mais que

---

<sup>85</sup> Il s'agit des actes administratifs unilatéraux qui puise leur source non pas dans une loi mais directement dans la Constitution. Sur cette question, on lira utilement L. FAVOREU, « Les règlements autonomes n'existent pas », *RFDA.*, 1987, p871.

<sup>86</sup> F-P. BENOIT, « L'évolution des affaires locales. De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences », in *La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de Jean Claude DOUENCE*, op. cit., p24.

« la clef de la compréhension de ce que sont les affaires locales se trouverait dans l'idée de satisfaction des besoins ressentis par les habitants de chaque collectivité concernée ». <sup>87</sup>L'auteur, en plus de cette idée de la nécessité des besoins locaux, associe dans une conception pertinente du concept, les autorités en charge des questions locales. N'affirme t'il pas finalement qu'il faut « reconnaître que les affaires locales ne sont pas seulement une question d'autorité (...), le contenu réel de l'idée d'affaires locales résulte de la nécessaire conjonction de ces deux notions ». <sup>88</sup> En fait, l'auteur associe dans la conception de la notion d'affaires locale une double dimension organique et matérielle. Or, cette appréhension extensive peut conduire à une assimilation malheureuse entre les organes et les missions confiées auxdits organes.

Pour une bonne compréhension de la notion d'affaires locales, il convient de la percevoir comme un objectif à atteindre par les organes locaux. Il s'agit davantage des affaires ayant un intérêt local. François BURDEAU peut donc affirmer à juste titre que l'autonomie de la collectivité locale est essentiellement due « (...) à la reconnaissance d'un pouvoir propre, distinct de l'administration publique ». <sup>89</sup> La conception de la décentralisation par M. WALINE pour qui celle -ci « consiste précisément à diminuer les pouvoirs de décisions du gouvernement ou de ses agents en certaines matières, pour les transporter aux représentants des intérêts locaux (...) » <sup>90</sup> participe de cette logique. Les affaires locales ont ainsi pour objectif

<sup>87</sup> Ibid., p24.

<sup>88</sup> Ibid., p24.

<sup>89</sup> F. BURDEAU, « Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration, in *Mélanges BURDEAU*, p.772.

<sup>90</sup> M. WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Sirey, 5éd, p181.

d'assurer la promotion du développement local. <sup>91</sup>

Les matières relevant d'une collectivité locale font partie de son champ de compétence. Dans les Etats d'Afrique noire francophone, les collectivités locales bénéficient d'un champ de compétence qui bien qu'éparpillé dans les lois de transfert des compétences et des décrets d'application, est réel. Il apparaît même étendu à l'image du pouvoir réglementaire local français <sup>92</sup> En effet, les législateurs nationaux ont pensé un pouvoir réglementaire local avec un domaine étendu, leur donnant la capacité d'édicter des règlements diversifiés voire composites, eu égard aux matières relevant de leur champ de compétence.

Dans ces trois Etats, les règlements locaux sont édictés aussi bien en matière non financière que financière.

Les règlements locaux non financiers peuvent être consécutifs à une loi d'habilitation, ou alors résulter de ce que Bertrand FAURE appelle « la théorie des pouvoirs implicites » <sup>93</sup>.

Pour ce qui est des règlements locaux d'application des lois, il faut d'entrée de jeu dire que l'exégèse des textes législatifs présente un pouvoir réglementaire varié. Les collectivités locales peuvent édicter

<sup>91</sup> Les textes législatifs régissant la décentralisation dans les trois Etats assigne une telle mission à la décentralisation.

<sup>92</sup> Bertrand FAURE affirme s'agissant de la France que le pouvoir réglementaire national est « un pouvoir assigné induisant ainsi que le pouvoir réglementaire local est étendus. B.FAURE, « Le conseil d'Etat et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. L'heure de vérité ? », *AJDA.*, 2013, p2243.

<sup>93</sup> B.FAURE, « La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA.*, 1998, p.547.

des actes relatifs à leur organisation et leur fonctionnement.

Toute entité pour son fonctionnement a inéluctablement besoin d'une organisation pour pouvoir optimiser son rendement. Les collectivités locales n'échappent pas à cette règle. En effet, elles sont dotées de la capacité de s'auto-organiser. Les législateurs des trois Etats ont ainsi autorisé ces entités à élaborer leur règlement intérieur.<sup>94</sup> Il s'agit de la feuille de route de la collectivité. Ce règlement intérieur qui ne peut être en déphasage avec les lois relatives à la décentralisation, précise néanmoins, et parfois au détail, le mode de fonctionnement de la collectivité locale. Il précise généralement les procédures de travail, parce qu'il a une « portée complémentaire »<sup>95</sup>, la loi ayant fixé l'essentiel. Raymond CARRE DE MALBERG affirmait à juste titre que « la faculté d'auto-organisation consiste, avant tout, pour une collectivité, dans le pouvoir de se donner à elle-même sa Constitution(...) »<sup>96</sup> qui fait office de règlement intérieur pour les collectivités locales. Le droit pour les organes délibérants des communes et régions de former des commissions participe ni plus ni moins de ce souci d'optimisation du travail local<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Article 38 al 2 de loi fixant les règles relative aux communes ; article 36 de la loi fixant les règles relatives aux régions. Article 46 du code des collectivités locales du Sénégal ; Article 76 de la loi Organique de 1996 relative à la décentralisation au Gabon

<sup>95</sup> B. FAURE, *Le pouvoir réglementaire local*, op. cit., p.34.

<sup>96</sup> R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat* op. cit., Tome I, p.159.

<sup>97</sup> Article 42 du code des collectivités locales du Sénégal ; Article 126 de la Loi Organique de 1996 Relative à la décentralisation au Gabon ; Article 41 al 1 de la loi fixant les règles relatives aux communes et 33 al 1 de la loi fixant les règles relative aux régions.

Le fonctionnement adéquat des collectivités locales impose l'édiction des règlements locaux de différentes natures. Cette réglementation peut toucher des domaines aussi variés que la fonction publique locale, le régime domanial, l'urbanisme, et la police municipale.

Les autorités locales peuvent édicter des règlements en matière de police municipale. D'ailleurs, Mme le professeur ROUAULT est convaincue que les mesures de police traduisent la possession d'un véritable pouvoir réglementaire par les collectivités locales,<sup>98</sup> « la notion de police municipale (ayant) été dégagée avant que n'apparaissent celle de police d'Etat ou de police administrative ».<sup>99</sup> Dans les pays d'Afrique noire francophone, il existe deux types de police, celle des autorités communales et celles des autorités Etatiques. Il faut relever avec CARRE DE MALBERG « qu'il y a une grande différence entre le cas des règlements de police municipale et celui des règlements décrétés par le gouvernement pour la police du territoire national ».<sup>100</sup>

Les règlements locaux édictés peuvent avoir un fondement légal. Cette législation leur donne la possibilité de réglementer les domaines sanitaires et de circulation. On parlera à ce moment de police sanitaire<sup>101</sup> ou de police de circulation<sup>102</sup>. Mais les règlements locaux en matière de police

---

<sup>98</sup> M-C. ROUAULT, *L'intérêt communal*, Presses Universitaires de Lille, 1991, p85.

<sup>99</sup> *Ibid*, p. 85.

<sup>100</sup> R. CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, rééd 1984, p.62.

<sup>101</sup> Article 89 de la loi fixant les règles relatives aux communes du Cameroun ; Article 32 du code des collectivités locales du Sénégal

<sup>102</sup> Article 92 de la loi fixant les règles relatives aux communes du Cameroun ; Article 124 du Code des collectivités locales du Sénégal.

municipale sont plus poignants dans le domaine de l'ordre public couvrant ainsi la sûreté publique, la tranquillité publique et la salubrité publique<sup>103</sup>. Le maire dispose ainsi d'un pouvoir d'habilitation en matière de police municipale. Il peut à ce titre prendre des arrêtés visant à réglementer des activités privées et à restreindre l'exercice des libertés publiques bien que consacrées par Les Constitutions et les conventions internationales. En matière de libertés publiques, il ya une de dilution de la pyramide des normes, les actes réglementaires locaux remettant en cause le principe de l'attribution de la compétence pour délimiter les droits des individus à la loi.<sup>104</sup> Il s'agit d'un pouvoir matérialisant la liberté d'action, la marge d'initiative de l'exécutif municipal. La police municipale est l'un des domaines de manifestation par excellence du pouvoir réglementaire local. En effet, les autorités locales sont dotées de véritables pouvoirs en matière de police urbaine<sup>105</sup>. Elles sont ainsi amenées à édicter des actes locaux sanctionnant la violation des infractions en matière de circulation routières, de construction ou de tranquillité publique.

Bien plus, des actes locaux dans des domaines relatifs à l'aménagement foncier, de gestion des espaces, de l'utilisation du sol peuvent être édictés par les autorités locales. Dans cette logique, l'établissement des documents d'urbanisme pour

l'aménagement des collectivités ou de la restructuration urbaine ressortissent de la compétence des collectivités locales. Tel est par exemple le cas des lotissements ou de permis d'implanter ou de construire. En effet, L'article 60 de la loi de 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun dispose clairement que « *les lotissements sont créés à l'initiative de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées(...) et sont réalisés dans le respect des documents de planification urbaine en vigueur ou à défaut, des règles générales d'urbanisme* »<sup>106</sup>. Il s'agit des actes administratifs pouvant permettre à l'autorité locale de construire une politique d'urbanisme suffisamment nourrie. La loi camerounaise sus-évoquée autorise les autorités locales à délivrer ainsi les permis d'implanter<sup>107</sup> et les permis de construire<sup>108</sup>. La délivrance des documents d'urbanisme par l'autorité locale permet ainsi de lutter contre l'insalubrité et d'éviter des constructions non conformes auxdits documents et en toute logique illégales<sup>109</sup>. C'est le véritable lieu d'expression de la puissance publique.

En effet, l'objectif de la décentralisation étant d'améliorer substantiellement le cadre de vie des populations locales, le pouvoir réglementaire local en matière d'urbanisme permet à l'autorité

---

<sup>103</sup> Article 86 et 87 de la loi d'orientation de la décentralisation au Cameroun. Article 125 du Code des collectivités locales du Sénégal.

<sup>104</sup> Il faut relever que les limitations aux libertés ne sont valables que dans la mesure où elles sont nécessaires à l'ordre public.

<sup>105</sup> Le professeur Michel VERPEAUX pense que la clause générale de compétence qui donne vocation aux collectivités locales de régir des domaines importants de compétences n'est plus une réalité en France. On lira utilement M. VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause générale de compétence », *RFDA.*, 2014, p457-565.

---

<sup>106</sup> Loi N° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun.

<sup>107</sup> L'article 104 cette loi dispose que « Le Permis d'implanter est un acte administratif d'urbanisme exigé pour toutes constructions non éligibles au permis de Construire. Quiconque désire implanter une construction non éligible au permis de Construire (...) doit au préalable, avoir obtenu un Permis délivré par le Maire de la commune concernée ».

<sup>108</sup> L'article 107 de la même loi précise que le Permis de Construire est délivré par le Maire de la commune concernée.

<sup>109</sup> P. CAMBOT, « Le maire et la construction sans autorisation », *op.cit.*, pp102 et S.

communale ou régionale de construire des villes modernes en passant parfois par la déconstruction des habitations.<sup>110</sup> Le Maire, autorité locale « incarne l'autorisation d'urbanisme »<sup>111</sup> en Afrique. Il est l'autorité habilitée à délivrer les autorisations de construction sur son territoire de compétence<sup>112</sup> ou de reconstruction pour la collectivité<sup>113</sup>. L'édiction des règlements locaux en matière d'urbanisme doit logiquement tenir compte des règles de droit, de peur de voir la responsabilité de la collectivité engagée. Tel est également le cas des règlements domaniaux.

Ils contribuent au renforcement de l'autonomie des collectivités locales, dès lors qu'ils régissent la gestion des biens et des opérations immobilières<sup>114</sup>, la gestion et l'utilisation du domaine public qu'il soit maritime ou fluvial<sup>115</sup>. C'est dans ce sillage que les législateurs donnent la possibilité juridique aux collectivités locales de créer par voie de règlements les services publics locaux<sup>116</sup>, les établissements ou entreprises

locaux, et de préciser les règles réglementant leur organisation et éventuellement leur suppression<sup>117</sup>.

Bien plus, la gestion du personnel communal ou régional apparaît comme une prérogative essentielle des autorités locales. La décentralisation impose l'existence d'une fonction publique locale. Prévue dans ces différents Etats, la fonction publique locale semble plus avancée au Sénégal qui, après avoir adopté la loi sur le statut général des fonctionnaires des collectivités locales<sup>118</sup>, a fait prendre par des autorités compétentes des textes d'application relatifs au statut du personnel local<sup>119</sup>. Cette armature institutionnelle consolidée vise à doter les autorités locales de la ressource humaine compétente capable d'exercer les compétences qui leur sont transférées. Les actes réglementaires locaux sont ainsi importants pour non seulement procéder au recrutement de ce personnel, mais aussi pour assurer toute sa gestion efficiente pour un rendement optimisé<sup>120</sup>.

Toutefois, il faut relever que les règlements locaux dans ces différentes matières peuvent échapper à tout fondement législatif ou décretal. Ils

---

<sup>110</sup> P. CAMBOT, « Le Maire et la construction sans autorisation », in *Mélanges Jean-Claude DOUENCE, Les Profondeurs du droit local, op. cit.*, pp.99-122.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p.99.

<sup>112</sup> Article 48 de la loi d'orientation de la décentralisation au Cameroun.

<sup>113</sup> Article 48 de la loi d'orientation de la décentralisation ; Article 78 de la loi relative à la décentralisation au Gabon ; Article 125 du code des collectivités locales du Sénégal

<sup>114</sup> Article 36 de la loi d'orientation de la décentralisation. Les articles 11, 12, 13, de la loi fixant les règles relatives aux communes et 10, 12 de la loi fixant les règles relatives aux régions. ; Article 85 du code des collectivités locales du Sénégal ; Article 75 de la loi Organique relative à la décentralisation au Gabon

<sup>115</sup> Article 19 la loi d'orientation de la décentralisation au Cameroun. Article 86 du code des collectivités locales du Sénégal ;

<sup>116</sup> Article 34 la loi d'orientation de la décentralisation au Cameroun. ; Article 86 du code

---

des collectivités locales du Sénégal ; Article 75 de la loi Organique relative à la décentralisation au Gabon

<sup>117</sup> Article 61 al 2 la loi d'orientation de la décentralisation au Cameroun

<sup>118</sup> Loi n°2011-08 du 30 Mars 2011 sur le statut général de la fonction publique des collectivités locales

<sup>119</sup> Décret n°2011-659 du 1<sup>er</sup> Juin 2011 fixant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur de la fonction publique locale/

<sup>120</sup> Le législateur sénégalais a créé un conseil supérieur de la fonction publique locale qui a un caractère consultatif. Il donne son avis sur toutes les questions intéressant les fonctionnaires des collectivités locales ou la fonction publique

peuvent résulter simplement du pouvoir d'office du chef de service, c'est-à-dire sa compétence générale pour régler les affaires de la collectivité, ou être liées aux exigences de fonctionnement des services publics locaux.<sup>121</sup> Ils sont par ailleurs soumis à un interne contrôle exercé par l'organe délibérant. Le juge sénégalais s'avère très regardant sur le respect de ce contrôle. C'est ainsi que le Conseil d'Etat sénégalais dans son arrêt du 29 juillet 1998 Gouverneur de la région de Tambacouda contre conseil régional de Tambacouda a annulé une convention signée par le président du conseil rural de Tambacouda, motif pris de ce qu'elle a été signée sans l'autorisation de l'organe délibérant.<sup>122</sup> Il s'agit d'autre part d'un contrôle initié par le Représentant de l'Etat pouvant d'ailleurs induire une substitution d'action.<sup>123</sup>

S'agissant du domaine financier et fiscal, il y a lieu de préciser qu'il relève en partie du champ de compétence des collectivités locales, la décentralisation induisant une double autonomie administrative et financière. Celles-ci apparaissent d'ailleurs comme les conditions *sine qua non* d'une politique de décentralisation. En réalité, les transferts de compétence resteraient vains s'ils n'étaient pas accompagnés par des transferts de moyens. L'autonomie financière est ainsi la conséquence juridique d'une décentralisation financière.

---

<sup>121</sup> Le Pr Jean-Claude DOUENCE explique que « *le pouvoir de police existe spontanément car il a pour fondement la nature des choses, la nécessité de l'ordre public....* », J-C. DOUENCE, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, LGDJ., 1968, p.341.

<sup>122</sup> CE 29 Juillet 1998, Gouverneur de la région de Tambouca c/conseil régional de Tambouca, Recueil des arrêts du conseil d'Etat du Sénégal, 1998, 1999, 2000.

<sup>123</sup> Voir infra.

Selon le Pr ESSONO OVONO, l'autonomie financière peut s'entendre « *comme la situation d'une collectivité locale disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et des dépenses regroupées en un budget nécessaires pour l'exercice de ses compétences* ». <sup>124</sup> Dans cette logique, l'autonomie implique un pouvoir fiscal local, accompagné d'un pouvoir budgétaire autonome dotant les collectivités locales de la capacité de disposer d'un budget propre, distinct du budget général de l'Etat, et dont l'exécution se fait indépendamment de toute contrainte extérieure ou précisément de toute influence étatique. La définition que donne le professeur André ROUX, même si elle n'est pas très éloignée de la première semble plus précise et complète. Pour lui, « (...) *l'autonomie financière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui en matière de recette implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle dépense. En second, c'est la possibilité pour la collectivité régionale ou locale d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant* » <sup>125</sup>.

L'exercice des compétences transférées aux collectivités locales en matière financière ne peut se faire que par la mise en œuvre d'un pouvoir réglementaire. Ce pouvoir est restreint dans son étendue

---

<sup>124</sup> 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 Finance publique, 2éd ? 2009, p2.

<sup>125</sup> A. ROUX, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *Rapport introductif, Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, p499.

puisque'il ne couvre que les aspects budgétaires et fiscaux. La libre administration au plan fiscal apparaît comme une liberté d'action reconnue aux autorités locales, non pas de créer, de modifier ou de supprimer les impôts comme le souligne le Pr Loïc PHILIPP<sup>126</sup>, mais d'assurer la détermination des règles relatives à l'assiette et au recouvrement de l'impôt. Ce pouvoir est mis en œuvre par le biais des règlements locaux. La décentralisation deviendrait un mirage sans ce pouvoir fiscal local.<sup>127</sup> Bien plus, la disposition d'un budget propre supposant son adoption et son exécution par la collectivité constituent le complément inexorable à l'autonomie financière.

Dans ce domaine, les législateurs nationaux ont clairement procédé à la répartition des compétences en matière fiscale entre la fiscalité locale et la fiscalité étatique. La ligne « *maginot* » établie indique une précision claire de l'action des collectivités territoriales. L'article 4 de la loi portant fiscalité locale du Cameroun<sup>128</sup> précise que « *les collectivités territoriales assurent l'administration des impôts et taxes qui leur sont dévolus, sous réserve de ceux gérés par l'administration fiscale* ». Autrement dit, la fiscalité locale est totalement distincte de la fiscalité étatique.

Dans les pays d'Afrique noire francophone objet de l'étude, on peut constater une réalité du pouvoir réglementaire local. Il est exercé par des autorités locales par le biais des

délibérations produites par les organes délibérants et des actes locaux édictés par les organes exécutif. Pour éviter des dérives et des débordements préjudiciables au fonctionnement normal de l'Etat unitaire, les législateurs des trois Etats, reprenant les orientations des constituants ont choisi d'encadrer ledit pouvoir.

## II- UN POUVOIR REGLEMENTAIRE LOCAL NECESSAIREMENT ENCADRE

Le pouvoir réglementaire local ne peut prétendre être un pouvoir illimité dans un Etat unitaire. Il s'agit simplement d'une prérogative qui est reconnue aux collectivités locales d'édicter des actes administratifs généraux et impersonnels qui ne peuvent régir des situations nationales et couvrir un domaine suffisamment large. Pour protéger l'être de l'Etat unitaire, et éviter toute concurrence avec le pouvoir central, les constituants ont prescrit un encadrement de ce pouvoir, non seulement en le subordonnant au pouvoir réglementaire central (A), mais aussi en le soumettant à un contrôle (B).

### A- Un pouvoir subordonné

Le pouvoir réglementaire local est considéré comme un pouvoir subordonné. La problématique relative à cette subordination pose le problème de la liberté normative des collectivités locales. Elle induit la lancinante question des rapports entre les règlements locaux et les règlements nationaux<sup>129</sup>. Selon le Doyen FAVOREU, la liberté normative reconnue aux collectivités territoriales serait subordonnée parce que contraire non seulement au principe d'unité de la République, mais aussi et surtout à l'exercice du pouvoir réglementaire par les

<sup>126</sup> L. PHILIPP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Les cahiers du conseil constitutionnel*, n°12/2000, p96.

<sup>127</sup> T. HOLO, « La décentralisation au BENIN : mythe ou réalité ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°7, déc, 1987, p.1

<sup>128</sup> La loi n°2009/11 du 10 Juillet du 10 Juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun.

<sup>129</sup> F. FAURE, « Règlements locaux et règlements nationaux » *op. cit.*,

détenteurs de droit commun initiaux. Le pouvoir réglementaire local ne saurait être initial c'est-à-dire autonome dès lors que le constituant attribue la prérogative de détermination des modalités d'administration des collectivités locales au législateur. Il s'agit d'une habilitation législative.

Dans les pays d'Afrique noire francophone, les constituants de ces Etats ont clairement indiqué que le pouvoir réglementaire local est subordonné, les autorités centrales ayant une faculté d'intervenir dans le domaine local par les mécanismes juridique de la subsidiarité (1) et de la substitution d'office (2).

### **1- La subsidiarité comme instrument de subordination.**

La subsidiarité apparaît *a priori* dans le droit des collectivités locales comme un principe gouvernant les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.<sup>130</sup> Elle est même considérée à certains égards comme la condition sans laquelle toute décentralisation serait illusoire. Pourtant ce concept qui « *trouve ses fondements à la fois dans l'esprit grec, dans la philosophie chrétienne médiévale et dans la vision germanique de la société* »<sup>131</sup> n'est pas exclusif au droit constitutionnel des Etats unitaires. Il inonde des domaines aussi variés tels que le droit constitutionnel fédéral, le droit communautaire et le droit administratif. Autrefois appartenant « *plus à l'histoire des idées qu'à nos références juridiques* »<sup>132</sup>, elle est devenue un

<sup>130</sup> C. NACH MBACK, Démocratisation et décentralisation, Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, Paris, Karthala-PDM, 2003, p400

<sup>131</sup> C. MILLION-DELSON, *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF, coll, « Léviathan », 1992, p13

<sup>132</sup> A. DELCAMP, « Principe de subsidiarité et décentralisation », in RFDC., n°23, 1995, p609. Il

principe fondamental du droit des collectivités locales.

La subsidiarité « *serait un principe d'organisation administrative de l'Etat unitaire décentralisé tendant, d'une part à garantir à la collectivité territoriale de base tous les pouvoirs et compétences qu'elle est en mesure d'exercer efficacement et, d'autre part, à contraindre la collectivité supérieure de suppléer aux carences éventuelles de la collectivité inférieure* ».<sup>133</sup>

Elle permet de déterminer le champ de compétence des entités locales et de partager les compétences entre Etat et collectivités locales. De ce fait, elle apparaît comme « *une règle d'or dans la dialectique de l'autorité et de la liberté* ». <sup>134</sup> Le principe de subsidiarité implique le partage de la faculté de statuer<sup>135</sup> entre les organes centraux et les organes non centraux. En principe, il vise non seulement à corriger la défaillance de l'entité inférieure qui sera suppléée par l'autorité supérieure, mais en plus à faire adhérer les interventions des collectivités locales en rapport avec leurs capacités réciproques. Il devrait constituer le vecteur de l'équilibre entre les collectivités territoriales et l'Etat, puisqu'il induit un

---

faut noter Frédéric BAUDIN-CULLIERE abonde dans le même sens en affirmant que « *la subsidiarité n'est pas une norme juridique, c'est un état d'esprit, une orientation* » F. BAUDIN-CULLIERE, Principe de subsidiarité et administration locale, LGDJ., 1995, p.35.

<sup>133</sup> G-C. MBONGO OTANGO OTANDO, « L'applicabilité du principe de subsidiarité en droit africain de la décentralisation (cas du Gabon, du Cameroun et du Burkina –Faso) », RTSJ., n°0000, Janvier/Juin 2011, p316.

<sup>134</sup> Y. GAUDEMET, « Libre propos sur la subsidiarité spécialement en Europe », in *Mélanges AMSELEK*, Ed, Bruylant, 2005, p.316.

<sup>135</sup> MONTESQUIEU, De l'esprit des lois, GF Flammarion, Tome 1, 1979, 506p.

possible secours de l'Etat au profit des entités locales lorsqu'elles sont en difficulté.<sup>136</sup>

Les législateurs Camerounais et gabonais ont ainsi expressément consacré ce principe. L'article 9 alinéa 2 de la loi Camerounaise n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation dispose que « *le transfert et la répartition des compétences (...) obéissent au principe de subsidiarité (...)* ». Si le principe camerounais de la subsidiarité est limité au fonctionnement des collectivités locales, le législateur gabonais a posé un principe plus large. L'article 228 de loi organique n°15/96 du 06 Juin 1996 relative à la décentralisation dispose clairement que « *la création, l'organisation et le fonctionnement et les compétences des collectivités locales sont soumis au respect des principe (...) de subsidiarité* ».

Mais la réalité du principe de la subsidiarité dans le droit des collectivités locales des Etats d'Afrique noire francophone<sup>137</sup> est largement en déphasage avec les objectifs ainsi attribués au principe. Le contexte de centralisation jacobine dans ces Etats, marqué par une

recentralisation<sup>138</sup> oriente vers une reconsidération du principe de subsidiarité. Il ne peut être interprété que comme une matérialisation du retour en force de l'autorité dans le champ des compétences des collectivités locales. C'est sans doute un instrument de subordination du pouvoir réglementaire local en ce sens que les autorités locales n'ont plus la plénitude de compétences sur un quelconque domaine, les autorités réglementaires centrales pouvant intervenir sans une nécessaire autorisation de celle -ci. La subsidiarité démontre ainsi les « *flux et reflux de la décentralisation* »<sup>139</sup> en Afrique noire. Dans ces pays, les interventions au titre de la subsidiarité sont fonction des spécificités de chacun.

Au Gabon, le législateur prescrit la subsidiarité pour la création, l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales. Si on peut comprendre l'objectif de la subsidiarité dans l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales, lesdites prérogatives relevant expressément selon la loi, de la compétence des entités locales<sup>140</sup>, il n'en va pas de même de leur création. En effet, l'application de la subsidiarité à la création de la collectivité

---

<sup>136</sup> Selon Jean-Marie PONTIER, la subsidiarité « fournit une réponse à la question abstraite de savoir qui dans une organisation complexe doit disposer des compétences et des pouvoirs », J-M. PONTIER, « La subsidiarité en droit administratif », *RDP.*, 1986, p.1533.

<sup>137</sup> Il faut dire que seuls la Cameroun et le Gabon ont expressément consacré ce principe.

---

<sup>138</sup> La recentralisation est une technique visant à renforcer le pouvoir de l'Etat central au détriment des collectivités locales. Sur cette question, on lira utilement M.HOUSER, « Recherches sur le concept de recentralisation », *RRJ.*, n°2, 2011, pp751-775 ; C. MONEMBOU, « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : de la décentralisation à la recentralisation », *RADSP*, n°1 vol 1, pp161-180.

<sup>139</sup> M-L. TREGUIER, « Flux et reflux de la décentralisation », *RFDA.*, Juillet-Aout 1994, pp704-710.

<sup>140</sup> L'article 21 de la loi organique n°15/96 du 06 juin 1996 Relative à la décentralisation au Gabon dispose expressément que « *L'organisation d'une collectivité locale repose, sauf exception prévue par la loi, sur deux organes :*

- *Un organe délibérant, le conseil*
- *Un organe exécutif, le bureau du conseil* »

locale est contradictoire à certaines dispositions contenues dans la même loi. L'article 11 de la loi organique gabonaise de 1996 dispose expressément que : «(...) les collectivités locales sont créés par la loi ». Comment comprendre la soumission par la même loi de leur création à un tel principe ? Vis-à-vis de quelle autorité s'exerce-t-elle ? En réalité ce paradoxe juridique masquerait peut être la volonté des autorités étatiques de garder la main mise sur tout le processus de décentralisation gabonais.

S'agissant du Cameroun, l'analyse et l'interprétation de la loi permettent de conclure que la subsidiarité est actionnée pour déterminer non seulement les compétences entre les collectivités locales et l'Etat en cas de chevauchement de celles-ci, mais aussi pour clarifier les compétences entre collectivités territoriales dans l'hypothèse d'une création de nouvelles entités locales.

En indiquant que l'Etat peut intervenir subsidiairement dans le domaine des compétences des entités locales, le législateur a ouvert la porte à leur possible instrumentalisation et incidemment à leur subsidiarisation c'est-à-dire dans un processus de réduction de l'autonomie locale. Les autorités réglementaires centrales peuvent intervenir dans les domaines des compétences locales non seulement par les interventions au titre de la subsidiarité, mais aussi à travers leurs incursions au titre de la substitution d'office.

## **2- La substitution d'office comme instrument de subordination.**

Les autorités réglementaires centrales exercent une tutelle sur les autorités réglementaires locales. Elle se met en œuvre par un pouvoir de substitution qui leur est reconnu. En effet, les législateurs des trois Etats ont aménagé un mécanisme

de substitution leur permettant d'agir en leur lieu et place. Mais en quoi consiste cette substitution ?

La substitution est définie par Le dictionnaire de la langue française comme une action de remplacer quelqu'un qui devrait en principe faire une chose.<sup>141</sup> A vrai dire, cette définition ne nous aide pas véritablement à saisir le contenu de cette notion pourtant d'origine littéraire, d'où la nécessité d'envisager une définition juridique. *Le Vocabulaire Juridique* de l'association Henri Capitant appréhende la substitution comme un pouvoir et comme une tutelle. Relativement au premier, la substitution est considérée comme « le pouvoir des autorités de tutelle qui leur permet dans certaines conditions définies restrictivement de se substituer aux autorités sous tutelle et d'agir en leur lieu et place ».<sup>142</sup> En fait cette définition renvoie davantage à l'idée de suppléance dans laquelle l'autorité supérieure viendrait pallier les carences de l'autorité inférieure. Cette définition n'est pas très éloignée de celle proposée par le *dictionnaire de droit public* considérant « le pouvoir de substitution comme le pouvoir de l'autorité de tutelle d'agir, en cas de carence de l'autorité décentralisée, au lieu et place de cette dernière »<sup>143</sup> Cette prérogative de puissance publique qui est selon le Professeur Benoît PLESSIX méconnue par le droit<sup>144</sup> est considérée comme une arme redoutable entre les mains des autorités réglementaires centrales.

---

<sup>141</sup> Le Petit Robert, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, 1990, p1876.

<sup>142</sup> G.CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF., 3<sup>e</sup> éd, 1992, p786.

<sup>143</sup> P. FOILLARD, *Dictionnaire de droit public*, Centre de Publications Universitaires, p .348.

<sup>144</sup> PLESSIX Benoît, « Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », *op. cit.*, pp579-630.

En rapport avec la tutelle, la substitution est « *la forme de tutelle dans laquelle l'autorité chargée de celle-ci peut se substituer à l'autorité décentralisée, préalablement mise en demeure, pour prendre à la place de cette dernière une décision qu'elle s'est refusée à prendre alors, qu'elle y était légalement tenue* ». <sup>145</sup>

Il s'agit de la définition qui illustre le mieux l'action des autorités réglementaires étatiques sur les autorités locales. <sup>146</sup>

Dans les pays d'Afrique noire francophone, la subordination du pouvoir réglementaire local au pouvoir national en rapport avec la substitution d'office, se fait de façon directe. Il faut relever qu'elle est explicitement consacrée au Cameroun et au Sénégal, alors qu'elle découle plutôt d'une interprétation des textes gabonais. L'article 54 du code des collectivités locales du Sénégal dispose clairement que : « *Dans le cas où le président du conseil régional refuse ou néglige d'accomplir un des actes qui lui sont prescrits par la loi ou les règlements ou qui s'imposent absolument dans l'intérêt de la région, le Ministre des collectivités, après l'en avoir mis en demeure, peut y faire procéder d'office (...) Lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt régional, le Ministre chargé des collectivités locales peut se substituer, dans les mêmes conditions, aux présidents des conseils régionaux intéressés* ». Le législateur camerounais reprend mots pour mots les dispositions du code sénégalais. <sup>147</sup> La loi organique

relative à la décentralisation du Gabon semble consacrer de façon implicite cette substitution. <sup>148</sup> Mais quelle que soit la forme de consécration, il y a lieu de retenir que des conditions sont posées pour éviter des substitutions arbitraires. Il s'agit d'une part de la violation des lois et règlements ou du délit de négligence imputable à l'autorité locale. Celle-ci ne peut s'écarter de la loi d'habilitation qui gouverne son

---

*législation et la réglementation en vigueur, le Ministre chargé des collectivités territoriales, saisi par le représentant de l'Etat, après mise en demeure, peut y faire procéder d'office. Lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt intercommunal, le Ministre chargé des collectivités territoriales, saisi par le représentant de l'Etat, peut se substituer, dans les mêmes conditions, aux maires des communes intéressées.* ». L'article 82 al 1 et 3 dispose également que : « *Dans le cas où le président du conseil régional refuse ou néglige d'accomplir un des actes qui lui sont prescrits par la législation ou la réglementation en vigueur ou qui s'imposent absolument dans l'intérêt de la région, le Ministre chargé des collectivités territoriales, après mise en demeure, peut y faire procéder d'office, conformément à la loi d'orientation de la décentralisation. (...) Lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt interrégional, le Ministre chargé des collectivités territoriales peut se substituer, dans les mêmes conditions, aux présidents des conseils régionaux intéressés* ».

<sup>148</sup> L'article 20 de cette loi organique dispose expressément que : « *Lorsqu'une collectivité locale ne remplit plus les critères de son existence, l'autorité de tutelle constate sa disparition et propose sa suppression* ». La question qu'on peut se poser est celle de savoir comment sont gérées les affaires courantes, la collectivité ayant été supprimée. Le texte gabonais est silencieux sur cette question mais on peut tout de moins imaginer que l'autorité réglementaire compétente va se substituer à la collectivité locale pour assurer la continuité du service public local.

---

<sup>145</sup> *Ibid.*, p786.

<sup>146</sup> On lira utilement PLESSIX Benoît, « Le pouvoir de substitution d'action », in P. COMBEAU, *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, L'harmattan, coll, Logiques, 2007 p.67et s.

<sup>147</sup> L'article 96 alinéa 1et 2 de la loi n° 2004/018 fixant les règles applicables aux communes que : « *Dans le cas où le maire refuse ou s'abstient de poser des actes qui lui sont prescrits par la*

action.<sup>149</sup> L'hypothèse des pouvoirs implicites<sup>150</sup> est ainsi difficilement admise dans le contexte africain du fait des nécessités de préservation de l'Etat.

Il s'agit ensuite de l'intérêt de la collectivité locale c'est-à-dire un intérêt local devant impulser son développement économique.<sup>151</sup> Il faut qu'il y ait eu une mise en demeure valant sommation d'exécuter pour l'autorité locale, la libre administration n'étant pas synonyme de libre réglementation<sup>152</sup>, et enfin un intérêt consécutif à la coopération décentralisée au plan national. Jean Benoît peut donc à juste titre affirmer relativement à la substitution d'office directe qu'elle permet d'assurer « *la pleine compétence pour prendre la mesure qu'impose la loi. Si, après rappel de son obligation d'agir, la collectivité locale refuse de prendre les mesures nécessaires, c'est elle-même qui ne respecte pas sa compétence, et se met en situation illégale* »<sup>153</sup>.

En outre, la lecture combinée des lois des trois pays permet d'affirmer que la

---

<sup>149</sup> CARRE DE MALBERG affirme à juste titre que « si le règlement ne peut rien faire sans une habilitation législative, il peut tout faire moyennant cette habilitation ». R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, Paris, 1962, Tome 1, p585.

<sup>150</sup> B. FAURE, « La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA.*, 1998, p.549. L'auteur affirme clairement que : « *le pouvoir réglementaire se passe donc d'habilitation parce qu'il est spontané inhérent à l'organisation administrative et sociale* »

<sup>151</sup> M. LONG, « Développement économique et développement local », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude DOUENCE : Les profondeurs du droit local*, Dalloz, 2006, pp.315-327.

<sup>152</sup> L. FAVOREU, *Libre administration et principes constitutionnels*, op cit p73.

<sup>153</sup> J. BENOIT, *Théorie juridique de la décentralisation administrative en France*, Thèse pour le Doctorat, Université Paris 2, 1990, p593.

substitution d'office bénéficie d'un domaine de compétence très étendu. En effet, il est généralement prévu pour indiquer la catégorie d'actes pouvant actionner une substitution d'office la phrase « *les actes prévus par la réglementation en vigueur* ». En réalité, les collectivités territoriales sont habilitées à édicter des actes dans des domaines aussi variés que financiers et non financier.<sup>154</sup> Il s'agit à l'analyse de tous les domaines de compétences des collectivités locales. Une telle situation suffit à conclure que la substitution d'office au lieu d'être une mesure d'exception induit une véritable administration prête à intervenir en lieu et place de la collectivité locale. Elle remet ainsi en cause l'essence de la décentralisation c'est-à-dire une autonomie reconnue aux entités locales.

La volonté des autorités réglementaires étatiques de préserver les principes fondamentaux de l'Etat et de s'assurer que la décentralisation est au service des populations locales et en toute logique de l'Etat justifie un domaine d'action aussi consistant. L'octroi d'un pouvoir presque illimité, du fait du domaine d'action non limité de la substitution d'office aux autorités réglementaires étatiques nonobstant l'existence de certaines conditions, apparaît comme une manifestation d'une subordination renforcée des collectivités locales.

Par ailleurs, la question de la nature des actes édictés dans le cadre de la substitution d'office demeure. S'agit-il d'un acte national parce que édicté par les autorités nationales ou plutôt d'un acte local édicté par les autorités réglementaires nationales dans le domaine de compétence des autorités locales ?

La réponse à cette question peut sembler difficile dans la mesure où la

---

<sup>154</sup> Voir Supra p15. et s.

qualification d'un acte peut être liée à son auteur. Dans cette logique, les actes édictés dans le cadre d'une substitution d'office deviendraient des actes nationaux.<sup>155</sup> Par contre, si la question est abordée sous l'angle téléologique, c'est-à-dire de la finalité, on comprendra que le règlement édicté vise à satisfaire un besoin local du fait du domaine d'action qui est lui-même local. En tout état de cause, l'acte administratif bien qu'édicté par les autorités réglementaires nationales demeurera local parce que intervenant dans un domaine local pour d'ailleurs corriger la défaillance des autorités locales qui en refusant d'agir ont commis une illégalité.

En outre, on peut s'interroger sur l'autorité responsable des préjudices causés par des actes consécutifs à une substitution d'action. En effet, il peut arriver qu'à la suite d'une substitution d'office, des préjudices énormes soient causés aux administrés par les actes édictés. Dans une telle hypothèse les règles régissant le contentieux administratif apparaissent comme une source de solution, l'auteur de l'acte étant une personne morale de droit public. Dans une telle situation, la détermination des responsabilités tient d'abord compte de l'auteur de l'acte. Il s'agit de l'autorité ayant édicté l'acte administratif unilatéral ayant causé un préjudice à un administré. Bien qu'ayant agi pour le compte de la collectivité locale dans le cadre d'une substitution d'action, l'autorité réglementaire centrale demeurera responsable des conséquences desdits actes à charge pour elle de se retourner contre la collectivité territoriale décentralisée. Le critère mis en avant ici est organique parce qu'il permet de rattacher l'acte querellé à une autorité. Il est logique d'affirmer que la responsabilité de l'Etat ne pourra être

---

<sup>155</sup> B.FAURE, « Règlements locaux et règlements nationaux », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, N°42, Janvier, 2014, p43

engagée que si les conditions de forme et de fond sont réunies. A cette logique de subordination des collectivités locales s'ajoutent des mécanismes de contrôle.

## **B- Un pouvoir contrôlé.**

L'encadrement des collectivités locales se matérialise également par le contrôle exercé sur les collectivités locales. Il s'agit d'éviter que les autorités décentralisées n'édictent des actes préjudiciables à l'unité sociale de tout Etat décentralisé. D'ailleurs le Professeur Pascal COMBEAU indique clairement que « La notion même de décentralisation ne peut se concevoir sans un contrôle des collectivités territoriales par l'Etat ».<sup>156</sup> Le contrôle institué par les trois pays est dual puisqu'il est exercé par les autorités réglementaires étatiques (1), et par le juge administratif (2).

### **1- Le contrôle des collectivités locales par les autorités réglementaires étatiques.**

Il constitue « une arme donnée au pouvoir central à l'encontre des autorités décentralisées ».<sup>157</sup> L'intervention des autorités réglementaires supérieures a pour objectif de protéger la collectivité contre-elle-même, contre ses dirigeants et contre les tiers avec qui elle entre en rapport.<sup>158</sup> Les autorités réglementaires agissant de façon pyramidale, le contrôle se fera aussi bien au niveau central qu'au niveau local.

Selon EISENMANN, « le contrôle (étant) essentiellement une vérification de conformité d'objet à un modèle, à un type,

---

<sup>156</sup> P. COMBEAU, *Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, op. cit., p.1

<sup>157</sup> R. MASPETIOL, P. LAROQUE, *La tutelle administrative*, Sirey, 1930, cité par G. DUPUIS, M.J. GUEDON, *Droit administratif*, Armand Colin, Paris, 1992, p206.

<sup>158</sup> G. MELLERAY, *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Sirey, 1982, p.44.

à une norme »<sup>159</sup>, il permet de vérifier que l'action d'une entité, d'un organe ou le contenu d'une norme ne sont pas contraires à une norme, un organe voire à une entité supérieure. Pour s'assurer que les principes fondamentaux de l'Etat unitaire<sup>160</sup> ne sont pas remis en cause, les constituants des Etats unitaires décentralisés ont consacré un contrôle de légalité des actes des collectivités locales. Le contrôle de légalité des actes apparaît comme un complément indispensable au principe de libre administration des collectivités locales. Il vise ainsi à assurer que les entités dotées de l'autonomie ne l'exercent pas en contrariété avec l'ordre juridique national. Il doit maintenir une cohésion, une synchronie dans les actions mises en œuvre avec la politique générale de l'Etat pour qu'il n'y ait pas des divergences fondamentales parce que comme le disait HAURIOU, « *la décentralisation est une manière d'être de l'Etat* »<sup>161</sup>.

Les législateurs des trois Etats ont ainsi renforcé les marges de manœuvre du pouvoir réglementaire national sur le pouvoir réglementaire local, au point de faire dire à certains auteurs que la décentralisation était inachevée<sup>162</sup> et qu'on naviguait dès lors entre décentralisation et centralisation<sup>163</sup>. L'article 66 al 2 de la loi

---

<sup>159</sup> C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation*, Paris, LGDJ., 1948, p167.

<sup>160</sup> Infra

<sup>161</sup> M. HAURIOU, « Etude sur la décentralisation », in *Répertoire de droit administratif*, Paris ed Dupont cité par B. FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, op. cit., p14

<sup>162</sup> V. GARANDEAU, *La décentralisation au Gabon : une réforme inachevée*, l'harmattan, 2010, 245p.

<sup>163</sup> H. KOUOMEGNE NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2013, 495p ; I. DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2007, 378p.

portant orientation de la décentralisation au Cameroun désigne deux autorités réglementaires ayant pouvoir sur les actes locaux ; le Président de la République et le Ministre des collectivités territoriales décentralisées. Le Gabon<sup>164</sup> et le Sénégal<sup>165</sup> font du Ministre des collectivités locales l'autorité administrative chargée d'accompagner ces entités infra-étatiques.

L'implication des hautes autorités dans le processus de décentralisation démontre à suffisance la volonté des Etats d'Afrique noire francophone de maîtriser cette politique publique et éviter tout exercice anarchique des compétences transférées. Les hautes autorités étatiques se doivent ainsi de s'assurer que les actions menées par lesdites collectivités sont en cohérence avec les politiques publiques étatiques, les compétences dans les matières économiques, sociales, sanitaires, éducatives et sportives leur étant transférées. Les autorités réglementaires centrales sont ainsi dans une posture de surveillance des actes posés par les organes délibérants et exécutifs des collectivités locales.

Ainsi, en cas d'accomplissement d'actes contraires à la Constitution, d'atteinte à la sécurité de l'Etat, à l'ordre public<sup>166</sup>, ou d'impossibilité de fonctionnement normal<sup>167</sup>, le conseil municipal ou le conseil régional peut être suspendu par arrêté du Ministre chargé des collectivités territoriales ou dissout par décret du

---

<sup>164</sup> Article 244 de la loi organique n°15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation

<sup>165</sup> Articles 53 et 54 de la loi n°96-06 du 22 mars 1996

<sup>166</sup> Cas du droit Camerounais, lois de 2004 fixant les règles relatives aux communes et aux régions

<sup>167</sup> C'est le seul motif donné par le code sénégalais. Ce motif est également présent dans la législation camerounaise.

Président de la République<sup>168</sup>. Dans une telle situation, une délégation spéciale est instituée chargée d'assurer une gestion durable de la commune<sup>169</sup>, et d'expédier les affaires courantes lorsqu'il s'agit d'une région<sup>170</sup>. En droit Gabonais, l'hypothèse d'une suppression de la collectivité locale par l'autorité administrative est évoquée<sup>171</sup>, sans précision claire des motifs de ladite suppression encore moins des conséquences d'une telle situation. Mais il ressort de l'interprétation large des textes qu'une collectivité locale peut être amenée à ne plus fonctionner normalement si entre autres choses, elle édicte des actes contraires à la Constitution, qui la détournent de la mission qui lui été assignée, contraignant ainsi les autorités de tutelle à proposer sa suppression. Les textes particuliers attendus depuis près de deux décennies permettront certainement de mieux clarifier cette situation.

*In fine*, il faut relever que les autorités réglementaires centrales n'exercent qu'une infime part du contrôle des actes locaux, la partie importante étant confiée aux entités réglementaires inférieures.

---

<sup>168</sup> Il s'agit des articles 46 et 47 de la loi n°2004/018 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux Communes et des articles 48 et 50 de la loi n°2004/018 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.

<sup>169</sup> C'est le décret présidentiel qui suspend la commune qui forme également la délégation spéciale. Elle est composée de trois ou huit membres en fonction du nombre d'habitant. Article 56 et 57 de la loi relative à la Commune

<sup>170</sup> Articles 50, 51 et 52 de la loi relative à la Région au Cameroun. Il faut préciser qu'au Sénégal, la dissolution ne peut être prononcée par décret qu'après avis du Conseil d'Etat.

<sup>171</sup> L'article 20 de la loi de 1996 relative à la décentralisation dispose expressément que « *Lorsqu'une collectivité locale ne remplit plus les critères de son existence, l'autorité de tutelle constate sa disparition et propose sa suppression* ».

A ce niveau, il est opéré par le représentant de l'Etat<sup>172</sup> ou par le gouverneur et le préfet désignés autorités de tutelle. Pierre angulaire dans la surveillance des collectivités locales, le Représentant de l'Etat exerce un double contrôle puisqu'il est à la fois *a priori et a posteriori*.

S'agissant tout d'abord du contrôle *a priori*, il faut relever qu'il est exercé avant l'entrée en vigueur de l'acte administratif local. Les législateurs des trois Etats ont ainsi maintenu le principe de l'approbation préalable qui permet à l'autorité réglementaire nationale d'autoriser l'entrée en vigueur des actes des autorités locales. L'article 70 al 1 de la loi d'orientation de la décentralisation du Cameroun dispose clairement que « (...) *demeurent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat (...) les budgets initiaux, annexes, les comptes hors budget et les autorisations spéciales de dépenses, les emprunts et garanties d'emprunts, les conventions de coopération internationale ; les affaires domaniales ; les garanties et prises de participation, les conventions relatives à l'exécution ou au contrôle des marchés publics, les délégations de services publics, les recrutements de certains personnels (...)* ». Le législateur sénégalais abonde dans le même sens<sup>173</sup>. En regardant la liste des matières concernées, on peut se rendre compte qu'il s'agit de la raison d'être d'une collectivité locale. Le Pr MADIOR FALL, fait justement remarquer s'agissant du code des collectivités locales de son pays que cette persistance du contrôle *a priori* concernant « *les actes*

---

<sup>172</sup> Les législateurs Camerounais et Sénégalais ont expressément consacré le Représentant de l'Etat comme autorité chargé du contrôle au niveau local, alors que les textes gabonais désignent le gouverneur et le préfet comme autorité de tutelle.

<sup>173</sup> Article 336 du code des collectivités locales du Sénégal

essentiels pour ne pas dire vitaux »<sup>174</sup>  
« doit amener à nuancer l'étendue de la liberté octroyée aux collectivités locales »<sup>175</sup>. Il s'agit d'un véritable pouvoir de veto<sup>176</sup>. La loi portant décentralisation au Gabon fait de l'approbation préalable la condition *sine qua non* de toute coopération décentralisée avec l'extérieur du Pays.<sup>177</sup>

Il apparaît normal d'affirmer à l'analyse des corpus législatifs que ledit contrôle porte à la fois sur la forme et sur le fond, les actes en question étant des actes administratifs bien que locaux. L'objectif du contrôle est finalement d'identifier « les vices susceptibles d'affecter la légalité des actes administratifs »<sup>178</sup>. Le représentant de l'Etat apparaît comme « une sorte de premier filtre de la légalité », avant l'action éventuelle du juge administratif, dès lors qu'il est appelé à rechercher tous les éléments notamment l'intérêt pour agir<sup>179</sup> incompétence, le détournement de pouvoir, la violation des lois et règlements, le vice de forme et de procédure, susceptibles d'engager la nullité d'un acte administratif<sup>180</sup> devant le juge administratif. Le contrôle *a priori* de légalité des actes apparaît comme une épée de Damoclès sur les collectivités territoriales susceptible de paralyser dans une certaine mesure leur fonctionnement. Il peut même s'apparenter à un pouvoir

d'annulation dès lors que le refus de l'approbation est synonyme d'une annulation masquée de l'acte, celui-ci ne pouvant entrer en vigueur sans « *ce quitus de légalité* ». ce d'autant plus qu'il est accompagné d'un contrôle *a posteriori*.

Le contrôle *a posteriori* permet au représentant de l'Etat de vérifier la légalité de l'acte après son entrée en vigueur. Il est le pendant « *du principe de l'exécution de plein de droit des actes des autorités locales* ». Il peut se faire par le biais d'une obligation de transmission des actes au représentant de l'Etat. Elle est consacrée par tous les législateurs. L'article 68 al 1 de la loi camerounaise d'orientation précise que les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'Etat auprès de la collectivité locale concernée, lequel en délivre aussitôt accusé de réception. Le texte régissant la décentralisation au Gabon n'en dit pas moins<sup>181</sup>, rejoignant ainsi le code des collectivités locales du Sénégal.<sup>182</sup> Le refus de toute transmission peut conduire à la suspension de l'acte, qu'il s'agisse des délibérations des assemblées locales ou des arrêtés des exécutifs locaux.

Bien plus, les actes transmis au représentant de l'Etat peuvent faire l'objet en cas de vice d'illégalité constaté d'un déféré d'office<sup>183</sup> devant le juge administratif<sup>184</sup>. Le déféré est une

<sup>174</sup> I. MADIOR FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *Afrilex*, n°5, Juin 2006, p86.

<sup>175</sup> *Ibid.* p86.

<sup>176</sup> I. DIALLO, *Le droit des collectivités locales*, *op. cit.*, p.145.

<sup>177</sup> Article 218 de la loi organique

<sup>178</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, 15 éd, tome 1, Montchrestien, 2001, p.1019.

<sup>179</sup> Article 74 loi d'orientation de la décentralisation au Cameroun

<sup>180</sup> M. KAMTO, *Droit administratif processuel du Cameroun*, PUC., 1990, 256p.

<sup>181</sup> Il s'agit des articles 90, 103 et 245

<sup>182</sup> Article 334

<sup>183</sup> Sur le déféré préfectoral en France, on lira A. MARCEA, M. VERPEAUX, « Le contrôle des actes des collectivités territoriales : la mission constitutionnelle du représentant de l'Etat (à propos de l'arrêt du conseil d'Etat du 28 février 1997, Commune du Port). *Recueil Dalloz*, 1998, pp409-416.

<sup>184</sup> Le déféré d'office en droit sénégalais se fait devant le conseil d'Etat. Il est régi par l'article 337 du code des collectivités locales. Au Gabon les

technique juridique permettant au Représentant administratif de déférer à la juridiction administrative compétente les actes à lui transmis et entachés d'illégalité dans un délai d'un mois à compter de leur date de réception<sup>185</sup>. Il faut dire que les législateurs Sénégalais et camerounais laissent la possibilité à l'autorité en charge du contrôle de communiquer les différentes irrégularités de l'acte aux autorités locales. Loin de devenir une technique explicite du contrôle *a priori*<sup>186</sup>, l'exigence légale de la

---

juridictions administratives sont compétentes au sens de l'article 243 pour connaître de ce type d'action. Tel est également le cas du Cameroun au dire de l'article 70 al 2 de la loi d'orientation.

<sup>185</sup> En droit sénégalais, l'article 334 du code énumère les actes pouvant faire l'objet d'un déféré parce que devant être obligatoirement transmis au Représentant de l'Etat : les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils, les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi, les convention relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ; les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales ; les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités locales. Le législateur camerounais procède par élimination. Pour lui hormis les actes soumis à l'approbation préalable, tous les autres doivent faire l'objet d'une transmission et peuvent faire l'objet d'un déféré d'office. L'article 242 de la loi gabonaise est silencieuse sur la question. Il se limite à que la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales se traduit essentiellement par un contrôle exercé sur les actes, sans indiqué le type de contrôle et la catégorie d'actes soumis au contrôle.

<sup>186</sup> C'est le point de vue de Hilaire KOUOMEGNE NOUBISSI qui affirme que l'exigence légale de communication des irrégularités prévues par l'article 71 al 1 de la loi d'orientation au Cameroun peut être assimilée à une approbation préalable de l'acte, le législateur ne précisant pas si les

communication des irrégularités de l'acte transmis, participe du rôle pédagogique de l'autorité chargée du contrôle qui informe l'autorité locale des défaillances de l'acte, à charge pour elle de les intégrer. C'est d'ailleurs dans cette logique qu'intervient la possibilité de demande d'une seconde lecture. La demande de seconde lecture peut aussi être implicitement considérée comme un pouvoir de réformation reconnu au Représentant de l'Etat. En effet, elle vise à amener les autorités locales à revoir certains éléments de l'acte pour pouvoir à termes bénéficier d' « *un certificat de conformité* » déclencheur de l'entrée en vigueur de l'acte. En réalité, l'autorité administrative en charge du contrôle a le choix entre demander une seconde lecture pour obtenir des autorités locales une « réformation » de l'acte ou alors engager une action devant le juge administratif par le biais du déféré d'office. Même si « *dans la pratique, le déféré n'entraîne pas systématiquement l'annulation de l'acte incriminé, le juge étant naturellement souverain en la matière* »<sup>187</sup>, il faut relever que « *la simple menace d'un déféré suffit souvent à conduire à son retrait par la collectivité* »<sup>188</sup>.

Pourtant, au Cameroun, on peut noter que le Représentant de l'Etat dispose encore d'un véritable pouvoir explicite d'annulation des actes des collectivités territoriales. Il s'agit d'une survivance du pouvoir d'annulation des actes des collectivités locales jadis admis sous

---

observations faites devaient être intégrée avant l'entrée en vigueur dudit acte. H. KOUOMEGNE NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun*, op cit p.311.

<sup>187</sup> J-B. AUBY, J-B. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, P.U.F., Paris, 4<sup>éd</sup>, 2008, p324.

<sup>188</sup> J. KANKEU, « L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie », *Juridis périodique*, n°85, Janvier-Février-Mars 2011, p.93

l'égide de la loi sénégalaise de 1966 portant code de l'administration communale<sup>189</sup> et de la loi camerounaise de 1974.<sup>190</sup> L'article 71 al 4 de la loi d'orientation de la décentralisation camerounaise dispose expressément que « (...) le représentant de l'Etat peut annuler les actes des collectivités territoriales manifestement illégaux, notamment en cas d'emprise ou de voie de fait, (...) ». Les sanctions sus-indiquées constituent une dérogation aux principes de l'approbation préalable et de la transmission. L'autorité administrative chargée du contrôle jouit ainsi des pleins pouvoirs pour assurer la protection des libertés publiques et neutraliser ainsi toute tentative de voie de fait et d'emprise. Le pouvoir d'annulation ainsi reconnu à l'autorité en charge du contrôle n'est pas incompatible avec la possibilité accordée aux collectivités locales d'engager une action contre les actes querellés devant le juge administratif.

Le pouvoir réglementaire local est inexorablement un pouvoir encadré puisqu'il est contrôlé par le pouvoir réglementaire national. Ce contrôle administratif peut parfois s'avérer inefficace d'où l'instauration d'un contrôle juridictionnel des actes des autorités locales.

## **2- Le contrôle par le juge administratif**

Pour s'assurer du respect de ces principes socle de l'Etat unitaire, les législateurs des différents Etats ont laissé la possibilité au représentant de l'Etat dans la collectivité locale de soumettre les actes qui porteraient atteinte à l'indivisibilité de l'Etat, à l'unité de la souveraineté et à l'intégrité du territoire au contrôle du juge administratif.

---

<sup>189</sup> Loi n°66-64 du 30 juin 1996 portant code de l'administration communale

<sup>190</sup> Loi de 1974 portant organisation communale

La libre administration des collectivités locales induisant un pouvoir réglementaire s'appliquant à un territoire bien délimité doit également tenir compte du respect du principe de l'égalité des citoyens devant la loi et des libertés publiques. En réalité, il se pose également le problème des limites du pouvoir réglementaire local. En effet, ce pouvoir qui a des limites géographiques bien déterminées doit dans sa mise en œuvre éviter de créer des discriminations graves entre les citoyens d'un même Etat soumis eux mêmes au principe de l'égalité devant la loi. Les autorités réglementaires locales doivent ainsi dans l'exercice de leur pouvoir respecter les libertés publiques garanties par le législateur et aussi le sacro-saint principe d'égalité des citoyens devant la loi. La libre administration n'induit pas la capacité pour les collectivités locales d'édicter des actes sans limites.

Le code des collectivités locales du Sénégal en son article 337 prévoit l'exercice du déféré d'office au profit du représentant de l'Etat. La loi d'orientation de la décentralisation du Cameroun en son article 71 al 2 dispose expressément que « *le représentant de l'Etat défère à la juridiction administrative compétente les actes prévus (...) qu'il estime entachés d'illégalité, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de leur réception* ». <sup>191</sup> Il s'agit des actes qui ne peuvent pas être annulés par le Représentant de l'Etat.

Le juge administratif apparaît finalement comme un ultime arbitre dans un conflit qui opposerait les collectivités locales et le Représentant de l'Etat. Il « *se trouve (...) investi de l'honneur d'être le*

---

<sup>191</sup> La loi organique n°15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation au Gabon prévoit en son article 243 attribue l'exclusivité de la compétence pour connaître des actes des collectivités locales aux juridictions administratives et de comptes.

*seul gardien de la légalité* »<sup>192</sup>. Le contrôle du juge va consister à vérifier la légalité externe et interne desdits actes afin de s'assurer qu'ils ne remettent pas en cause les principes sacrés d'un Etat unitaire. Le juge est ainsi saisi par l'autorité administrative non pas sur la base d'un recours pour excès de pouvoir ordinaire c'est-à-dire l'hypothèse d'un acte administratif contesté par un administré, mais sur la base d'un défère administratif. Il donne la possibilité à une autorité de tutelle de soumettre les actes d'une autorité sous tutelle au juge administratif lorsqu'elle suspecte ceux-ci d'être frappés d'illégalité. Le contrôle du juge administratif peut déboucher soit sur l'annulation de l'acte, à charge pour la collectivité locale d'en tirer toutes les conséquences, soit alors sur la validation de l'acte et l'obligation pour le représentant de l'Etat d'en délivrer l'accusé de réception condition *sine qua non* de son inscription dans le commerce juridique.

En outre, la question relative à la nature juridique du déféré du représentant de l'Etat peut être posée. Peut-on assimiler le déféré à un recours en annulation ou de pleine juridiction ? La réponse à cette question mérite une analyse méthodique et nuancée. En effet, il est évident de constater que formellement au Cameroun et au Sénégal, le déféré s'apparente à un recours en annulation. Cette assimilation est la conséquence de l'identité des délais de recours entre le recours pour excès de pouvoir et le déféré, mais aussi et surtout par la nature des actes pouvant être portés devant le juge administratif. Les législateurs sénégalais et camerounais parlent expressément des actes administratifs locaux et des contrats administratifs, ce qui exclut toute autre

---

<sup>192</sup> D. CHABANOL, « Décentralisation et juge administratif », *AJDA*, fév. 1983, p73 ;

catégorie d'acte<sup>193</sup>. M. Ibrahima Diallo parlant du Sénégal peut donc conclure qu'« *il existe (...) une filiation naturelle horizontale entre recours pour excès de pouvoir et défère du représentant de l'Etat* ». <sup>194</sup>

Pourtant, sur le plan substantiel, il faut bien relever qu'il s'agit bien de deux voies de recours différentes. Cette différence est assise sur trois éléments fondamentaux. Il s'agit d'abord de la non application au requérant des conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir dans une procédure de déféré. En effet, l'initiateur de la requête étant le représentant de l'Etat, il va de soit qu'il sera exonéré de certaines conditions de recevabilité de la requête notamment le recours gracieux préalable, la qualité et l'intérêt pour agir.

Il s'agit ensuite du « *sursis à exécution automatique* »<sup>195</sup> c'est-à-dire de l'obligation pour le juge administratif d'accorder le sursis à exécution à la demande du représentant de l'Etat. L'article 338 du code des collectivités locales du Sénégal dispose expressément que « *le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué* ». Cette disposition est reprise intégralement par le législateur camerounais précisément dans l'article 72 al 1 de la loi d'orientation. L'obligation qui pèse ainsi sur le juge administratif

---

<sup>193</sup> Sur une autre catégorie d'actes exclue, on lira utilement J-M PONTIER, « L'infra-réglementaire, puissance méconnue », *AJDA*, 2014, pp1251-1256.

<sup>194</sup> I.DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal, op.cit.*, p175

<sup>195</sup> S.MARTIN, *Le Contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales*, Berger-Levrault, 1990, coll. « Administration locale » p.216.

d'accorder le sursis à exécution permet ainsi de différencier le déféré du contentieux de l'annulation dès lors qu'elle « remet en cause partiellement les principes classiques du sursis en réduisant (...) la marge d'appréciation du juge pour le sursis »<sup>196</sup>. Il s'agit enfin de la limitation temporelle de l'action du juge. L'article 71 al 3 de la loi d'orientation de la décentralisation au Cameroun permet à la juridiction administrative saisie par le représentant de l'Etat de rendre sa décision dans un délai maximal d'un mois. Le législateur Sénégalais abonde dans le même sens<sup>197</sup>. La dérogation du déféré par rapport au droit commun du contentieux administratif est davantage perceptible en matière de liberté fondamentale. En fait, les lois camerounaise<sup>198</sup> et sénégalaise<sup>199</sup> prescrivent à la juridiction administrative, précisément son président ou un de ses membres délégué de prononcer un sursis à exécution dans un délai maximal de 48h le sursis à exécution.

Au total, il faut se rendre à l'évidence que le déféré du représentant de l'Etat est un recours « *sui generis* ». Il emprunte aux règles régissant le contentieux de l'annulation, tout en gardant ses spécificités qui permettent de le différencier des autres et d'établir son originalité.

Les Etats d'Afrique noire francophone notamment le Cameroun, le Gabon et le Sénégal ont consacré le pouvoir réglementaire local. Il est la conséquence logique de l'affirmation constitutionnelle du principe de libre administration des collectivités locales induisant une

autonomie administrative et financière. Ce pouvoir a pour objectif de doter lesdites entités de la capacité d'édicter des normes générales et impersonnelles de nature à faciliter l'exercice des compétences à elles transférées. Mais pour éviter qu'il n'y ait des dérives dans son exercice, le pouvoir réglementaire local est soumis à un encadrement juridique rigoureux. Il se manifeste par sa subordination et son contrôle. Les multiples limitations ainsi observées démontrent simplement la volonté du législateur de maintenir les collectivités locales dans le statut d'entité infra-étatique et non concurrente. Cet encadrement presque généralisé du pouvoir réglementaire local par le pouvoir central et le juge administratif est suffisant pour conclure que les politiques de décentralisation en Afrique noire francophone sont engagés dans un processus de maturation qui a encore du chemin. Ainsi, dans l'exercice de leur pouvoir, les collectivités locales doivent s'abstenir de porter atteinte à l'indivisibilité de la République, une question plus expressive dans les pays sous la menace des sécessionnismes comme le Cameroun et le Sénégal<sup>200</sup>. La limitation des collectivités locales à ce principe apparaît comme des garde-fous pour protéger l'Etat. Il faut *in fine* relever que la décentralisation par le biais du pouvoir réglementaire local, tout en respectant les principes fondamentaux parviendra ainsi à construire des Etats de droit dans lesquels des solutions sont trouvées aux problèmes de sous-développement des populations locales.

<sup>196</sup> I. MADIOR FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *op. cit.*, p.101.

<sup>197</sup> Article 72 al 2 du code des collectivités locales

<sup>198</sup> Article 338 de la loi d'orientation de la décentralisation

<sup>199</sup> Article 338 al 2 du code des collectivités

<sup>200</sup> GUIMDO DOGMO (B-R), « La constitutionnalisation de la décentralisation au Cameroun. L'apport du constituant du 18 Janvier 1996 dans la construction d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées », *Revue générale de droit Québec*, 1998, Tome29, pp.79-100.