

*La gestion des grandes cités en Afrique subsaharienne francophone : Le cas des agglomérations urbaines à statut particulier du Burkina Faso, du Cameroun, du Congo, du Mali et du Sénégal*

Par

**John Richard KEUDJEU DE KEUDJEU**

*Docteur/Ph.D en Droit Public*

*Maître-assistant/FSJP/Université de Dschang (Cameroun)*

[pagkeudjeu2017@gmail.com](mailto:pagkeudjeu2017@gmail.com)

Est-ce que le droit public n'est pas à l'épreuve de la gestion des grandes cités en Afrique noire francophone ? Le débat peut se poser d'emblée au regard des slogans qui font loi en matière de réforme de l'Etat<sup>1</sup>. La réforme de l'Etat a donné lieu à la reconsidération de la décentralisation dans les modalités d'administration de l'Etat<sup>2</sup>, justifiant la dialectique des rapports centre-périphérie<sup>3</sup> qui se lit toujours en termes de conflit entre le principe d'unité et celui de liberté<sup>4</sup> d'où, l'option permanente du contrôle de l'Etat sur le « local ». En effet, l'institutionnalisation de l'Etat en Afrique est un legs de la colonisation. Cette colonisation a associé les populations – quoique suivant des processus différents – à la gestion de leurs propres affaires. Ce qui s'est traduit institutionnellement par la création des premières communes. L'histoire, du Burkina Faso<sup>5</sup>, du Cameroun<sup>6</sup>, du Congo Brazzaville<sup>7</sup>, du Mali<sup>8</sup> ou du Sénégal<sup>9</sup> est assez illustrative de la question. La mise sur pied des premières communes remonte au Mali à 1918 avec la création des communes du Soudan français de Bamako et Kayes. Elle sera poursuivie par la création des communes de Segou et de Mopti en 1952, puis de Sikasso en 1954. Au Sénégal, le processus est amorcé plutôt encore. C'est en 1854 qu'est adoptée la loi du 5 avril instituant des communes de plein exercice dans la colonie du Sénégal, siège du Gouvernement de l'Afrique Occidentale Française. Il en est de même du Congo Brazzaville où la première institution communale voit le jour en 1911 avec la commune de

---

<sup>1</sup>B. FAURE, « Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », *RDP*, n° 1, 2003, pp. 119-122.

<sup>2</sup> Sur un rendu historique de cette prise en compte de la décentralisation, Se référer à : L. VANDELLI, « Formes d'Etat : Etat régional, Etat décentralisé », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD, (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 64-72 ; M. VERPAUX, *Les collectivités territoriales*, Coll. « Documents d'études », n° 2.02, Paris, La documentation française, 2007, pp. 1-12 ; Ch. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation, Genèse et dynamique comparées des processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne*, Paris, Karthala-PDM, 2003, 528p.

<sup>3</sup>G. DUPUIS, *Le centre et la périphérie en France*, Préface de Gérard TIMSIT, Paris, LGDJ, Coll. « Systèmes », 2000, 138p.

<sup>4</sup>J. C. CASANOVA, « Jacobinisme : La fin d'un mythe », *Commentaires*, Coll. « Plon », n° 100, Hiver 2002-2003, pp. 869-883.

<sup>5</sup> « La décentralisation en Afrique subsaharienne (Burkina Faso) », <http://www.cercoop.org>; Consulté le 14/02/2017, 6h 58mn, 6p.

<sup>6</sup>J. OWONA, *La décentralisation camerounaise*, Yaoundé, L'Harmattan, 2011, pp. 14-23 ; Ch. NACH MBACK, « L'institution communale au Cameroun : Difficiles mutations d'un double legs colonial ? » in *Solon, Revue Africaine de parlementarisme et de démocratie*, Vol. 2, n° 1, 2003, pp. 128-154.

<sup>7</sup>P. N. GOMES OLAMBA, *Décentralisation, démocratie et développement au Congo Brazzaville*, Congo, L'Harmattan, 2013.

<sup>8</sup>B. KASSIBO, « La décentralisation au Mali : Etat des lieux », *Bulletin de l'APAID*, n°14, 1997, pp. 2-17.

<sup>9</sup> « La décentralisation en Afrique subsaharienne (Sénégal) », <http://www.cercoop.org>; Consulté le 14/02/2017, 6h31mn, 7p. ; L. S. MBOW, « La production du territoire au Sénégal », <http://fastef.ucad.sn>; Consulté le 1/02/2017, 9h00mn, pp. 8-17.

Brazzaville. Au Cameroun, avec sa colonisation tout à fait singulière, ce n'est qu'en 1941 que la communalisation sera amorcée avec la mise sur pied des communes mixtes et s'achèvera par la création des communes de plein exercice et des communes de moyen exercice.

Les grandes agglomérations, connaissons un sort quelque peu spécifique. Ces dernières sont le fait tant d'un brassage à l'intérieur du socle étatique du fait d'un développement particulier, du flux des populations vers les zones urbaines, de la prégnance du fait migratoire, qui justifient l'attrait que suscitent les grandes agglomérations urbaines. Le défi que rencontre le droit public face à l'édification de ces communautés spécifiques, est fonction d'un besoin senti auquel le droit se doit de s'adapter. Ce qui justifie la définition d'un régime spécifique pour les grandes agglomérations.

Le territoire, dans ses prises avec les populations et le souci de satisfaction de l'intérêt général qui incombe à l'Etat, justifie la spatialisation institutionnelle mise sur pied pour tenir compte des aspirations des citoyens dans leur vécu. La décentralisation, définie comme un « *mode d'aménagement des structures de l'administration dans lequel, la personnalité juridique ayant été reconnue à des communautés d'intérêts ou à des activités de service public, le pouvoir de décision est exercé par des organes propres à ces personnes agissant librement sous un contrôle de simple légalité* »<sup>10</sup> est mise en exergue, sur le plan territorial par le rapprochement non seulement du pouvoir des administrés, mais aussi par leur participation à la gestion des affaires locales<sup>11</sup>. Si la décentralisation ainsi définie peut être appréhendée sur les plans territorial et fonctionnel, c'est davantage la dimension territoriale qui nous interpelle dans cette étude. La décentralisation territoriale est fondée sur l'idée que les administrés sont liés par des intérêts communs et que les affaires locales sont mieux gérées si elles sont prises en charge par ces administrés. Elle se traduit institutionnellement par la mise sur pied de collectivités territoriales/locales, personnes publiques gérées par des organes élus par les populations locales<sup>12</sup>.

En effet, la satisfaction des besoins d'intérêt général est une préoccupation qui intègre aujourd'hui, au-delà de l'Etat, pris *intuitu personae*, en tant que personne morale de droit public, territoriale et souveraine, ses différents démembrements que sont les unités administratives déconcentrées aux côtés desquelles se doivent d'être adjointes les collectivités territoriales décentralisées. La mise à contribution de la périphérie se lit aisément sous le prisme des démembrements de l'Etat dans les missions qui sont les siennes<sup>13</sup>. Ces missions intègrent l'action des populations à la base par le biais de la décentralisation. La décentralisation, prise dans ce sens, est un objet d'étude qui peut être appréhendé juridiquement sous divers angles. Mais pour la présente étude, seul l'aspect institutionnel et encore uniquement sur le plan organique – renvoyant aux institutions vivantes, que Maurice HAURIOU définit comme une organisation sociale « *en relation avec l'ordre général des choses dont la permanence individuelle est assurée par l'équilibre interne d'une séparation des pouvoirs et qui a réalisé dans son sein une situation juridique* »<sup>14</sup> – sera pris en compte. Nous orientons notre analyse vers les institutions administratives<sup>15</sup> locales que sont : les

<sup>10</sup>G. CORNU et Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2012, p. 296.

<sup>11</sup>A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague*, Bruxelles, Academia/Bruylant, 2012, pp. 172-176.

<sup>12</sup>A. VAN LANG, G. GONDOUIN et V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 7<sup>e</sup> éd., 2015, p. 138.

<sup>13</sup>M-C. ROUAULT, *Droit administratif et institutions administratives*, Belgique, Larcier, 2014, pp. 102-115.

<sup>14</sup>D. ALLAND et S. RIALS, (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 835.

<sup>15</sup>Ch. GUETTIER, *Institutions administratives*, Paris, Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2008, 739p.

collectivités territoriales décentralisées<sup>16</sup>. Saisir cette notion de collectivité territoriale décentralisée nécessite que soit au préalable levée toute ambiguïté entre les notions de collectivité territoriale et de collectivité locale<sup>17</sup>. L'Etat, collectivité territoriale ne peut être qualifié de collectivité locale. Mais, abstraction faite de l'Etat, les collectivités territoriales sont très exactement les collectivités locales<sup>18</sup>. Le recours au droit étranger nous enseigne que le Conseil constitutionnel français est allé dans ce sens dans sa décision du 25 février 1982 dans laquelle il a clairement montré qu'il n'y a aucune distinction entre les notions de collectivité territoriale et de collectivité locale. Il les a en effet utilisées l'une pour l'autre. L'on peut en dire autant de sa décision sur la Corse<sup>19</sup>, dans laquelle il reconnaît valeur constitutionnelle au principe de « *libre administration des collectivités locales* » comme il l'avait fait pour la « *libre administration des collectivités territoriales* » dans la décision « *Territoire de Nouvelle-Calédonie* »<sup>20</sup>. La nuance avec l'expression plus affirmée de « *collectivités territoriales décentralisées* », tend davantage à mettre en exergue la liberté qui caractérise ces institutions dans leurs actions qu'une tentative d'induire une autre distinction. Ces expressions sont interchangeable et synonymes. D'où le fait qu'il puisse en être fait usage de manière indistincte dans le cadre de ce travail.

Les collectivités territoriales décentralisées sont de plusieurs ordres et tendent à varier en fonction des Etats. L'on peut ainsi reconnaître comme collectivités territoriales décentralisées : le département et la commune au Sénégal, au Congo<sup>21</sup>, les régions et les communes au Cameroun<sup>22</sup> ; la commune, le cercle et la région au Mali<sup>23</sup>, la commune, le cercle et la région au Burkina Faso, etc. Les grandes agglomérations nous intéressent de manière spécifique parce qu'elles font l'objet d'un régime spécifique. L'on assiste ainsi à une stratification des collectivités territoriales. Si de manière quasi générale, la commune est appréhendée comme la collectivité territoriale décentralisée de base<sup>24</sup>, un régime spécial est applicable aux agglomérations urbaines. Il en ressort d'autres types de communes ou d'autres identifiants pour les grandes agglomérations.

L'idée de partition des grandes agglomérations en institutions spécifiques n'est pas nouvelle. Le schéma camerounais est assez illustratif de cette institutionnalisation. La définition de cette entité spécifique propre aux grandes agglomérations urbaines, ne supprime pas le niveau communal, ne détermine pas non plus l'émergence d'un troisième niveau de

---

<sup>16</sup> Y. JEGOUZO et M. VERPAUX, « Les collectivités territoriales », in P. GONOD, F. MELLERAY, et Ph. YOLKA, (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome 2, Paris Dalloz, 2012, pp. 269-331 ; J. MONTAIN-DOMENACH et Ch. BREMOND, *Droit des collectivités territoriales*, 3<sup>e</sup> éd., Grenoble, PUG, 2007, 365p.

<sup>17</sup> L. FAVOREU, « Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales », in F. MODERNE, (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, 1983, pp. 24-26 ; J. BOUDINE, « La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale (variations sémantique ou juridique ?) », *RDP*, 1992, pp. 171-199.

<sup>18</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, 13<sup>e</sup> éd, Paris, Montchrestien, Août 1999, p. 244.

<sup>19</sup> CC n° 91-290 DC, Rec. 50; RJC i-438, Statut de la Corse, 9 mai 1991, in L. FAVOREU et L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1997, pp. 756-782.

<sup>20</sup> CC n° 85-196 DC, Rec. 63, RJC I-238, Evolution de la Nouvelle-Calédonie, 8 et 23 Août 1985, in L. FAVOREU et PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 622-651,

<sup>21</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Loi n°2003-10 portant code général des collectivités locales au Sénégal ; Article 3 de la loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale de la République du Congo ; -

<sup>22</sup> Cf. Article 55 alinéa 1, Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitutionnelle du 02 juin 1972 ; Article 1 de la loi de n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; Article 3 de la loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale ; -

<sup>23</sup> Voir Loi n°2012-007 du 7 février 2012, portant Code des Collectivités territoriales du Mali.

<sup>24</sup> A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire précité*, p. 90. Cf. ; Article 2 alinéa 1 de la Loi de 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ; Article 17 de la loi de 2012 portant code des collectivités territoriales au Mali.

décentralisation aux cotés des régions et des communes, mais simplement un niveau administratif communautaire et municipal<sup>25</sup>. Il est de même constant que les communautés urbaines obéissent du reste au même régime juridique que la commune. Toutefois, le fait que son ressort territorial soit partagé avec une autre collectivité territoriale décentralisée qui lui est complètement incluse, tout comme le fait qu'elle ait à sa tête une autorité qui supprime celle des autres collectivités ou qu'elle apparaisse comme une sorte d'institution coiffant les communes la constituant, appelle à y voir encore une particularité traduisant quelque peu l'attrait des établissements publics. C'est cet ensemble d'éléments qui justifient le questionnement sur « *la gestion des grandes cités en Afrique noire francophone* ».

L'analyse que nous commençons, acquiert davantage force et sens au regard de la place qu'occupent ces communes à régime spécifique dans l'architecture institutionnelle des Etats d'Afrique noire francophone à partir des schémas burkinabé, camerounais, congolais, malien ou sénégalais. Dans chacun de ces systèmes, les réformes en matière de décentralisation s'inscrivent dans un contexte particulier, mais avec des similitudes. Ce qui justifie ce casting mettant en exergue des institutions analogues en matière d'administration locale dans les sous-régions d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest. Ce qui permettrait d'apprécier l'effectivité de l'institutionnalisation du territoire en Afrique. La décennie 1990 marque un tournant majeur dans la vie des Etats africains. Avec l'avènement du vent de démocratisation, une série de revendications relatives à la décompression de l'ordre autoritaire de l'Etat seront faites<sup>26</sup>. C'est dans ce registre que l'organisation de l'Etat connaîtra une vague de mutations<sup>27</sup>. La décentralisation sera ainsi instituée comme une nouvelle modalité de réforme de l'Etat participant du transfert de compétences au profit des collectivités territoriales décentralisées afin de faire participer les populations à la gestion de leurs propres affaires.

Si l'on part du postulat suivant lequel la décentralisation se mesure à la liberté dont dispose les collectivités territoriales décentralisées au sein d'un Etat unitaire, l'enjeu d'un tel sujet est plus qu'avéré. Car, l'on est fondé à s'accorder sur la modernisation de l'Etat<sup>28</sup> par la décentralisation ou l'instrumentalisation de cette dernière aux fins d'une redéfinition de la domination autoritaire de l'Etat. Ce qui, renverrait à faire de la décentralisation, davantage une mise en scène juridique<sup>29</sup> qu'un principe effectif de l'organisation de l'Etat, et du droit, l'instrument de cette institutionnalisation<sup>30</sup>. Cette analyse s'inscrit ainsi en droite ligne du questionnement sur la forme de l'Etat<sup>31</sup>, lequel a partie liée au mieux être des citoyens<sup>32</sup>. Le lien est vite établi avec le questionnement sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées sur le plan institutionnel notamment, par l'entremise de ces institutions spécifiques dans leur rapport avec les communes qui les constituent. Il importe donc de s'interroger sur la modalité d'administration des grandes agglomérations urbaines. Ce qui induit à se demander quelle est la nature de ces institutions spécifiques aux grandes agglomérations urbaines en Afrique subsaharienne francophone ?

<sup>25</sup>J.-C. EKO'O AKUAFANE, *La décentralisation administrative au Cameroun*, Préface de Maurice KAMTO, Yaoundé, L'Harmattan, 2009, p. 140.

<sup>26</sup>A. CABANIS et M. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague*, op.cit, pp. 172-183 ; L. DONFACK SOKENG « Etat, autoritarisme et droits de l'Homme », in L. SINDJOUN, (dir.), *La révolution passive au Cameroun : Etat, société et changement*, Codesria, 1999, pp. 373-425.

<sup>27</sup>J. CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd. 2004, 267p.

<sup>28</sup>J. CAILLOSSE, « La modernisation de l'Etat », *AJDA* 1991, Chroniques, p. 755.

<sup>29</sup>J. CAILLOSSE, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation sur la question du territoire français*, Paris, LGDJ, Coll. « Série politique », 2009, 250p.

<sup>30</sup>J. B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, Coll. « Systèmes », 2006, 160p.

<sup>31</sup>L. SINDJOUN, « Quelle forme d'Etat pour l'Afrique ? », *Afrique* 2000, Avril-Mai-Juin 1995, pp. 37-55.

<sup>32</sup>M. KAMTO, « Crise de l'Etat et réinvention de l'Etat en Afrique », in M. KAMTO (dir.), *L'Afrique dans un monde en mutation (Dynamiques internes ; marginalisation internationale ?)*, Yaoundé, Afrédit, 2010, p. 91.

La toile de fond sous-tendant cette analyse porte sur l'idée d'une ambiguë institutionnalisation des grandes agglomérations urbaines. La vérification de cette thèse impose de recourir au-delà de la seule méthode juridique à l'apport de la sociologie et du rapport social, saisi sous le prisme du positivisme sociologique. En effet, l'on évolue dans un champ juridique extrêmement glissant du fait de son rapport étroit au politique comme tout ce qui touche du reste à l'Etat. Un certain nombre d'éléments dépassant les institutions formelles, se doit d'être pris en compte. C'est le cas certes des normes, mais aussi, des valeurs, des idéaux, voire des pratiques qui orientent concrètement les comportements et les représentations<sup>33</sup>.

La réalité de cette institutionnalisation ne peut être perçue que de par la définition des institutions en charge des grandes agglomérations urbaines (I), d'une part et de par le caractère ambigu de cette institutionnalisation (II), d'autre part.

#### I) L'identification des institutions en charge des grandes agglomérations urbaines

Génétiqument, l'identification renvoie à la « *manière de reconnaître un individu par le relevé des caractéristiques inscrites dans l'ADN de ses cellules* »<sup>34</sup>. Poser le débat de l'identification des institutions en charge des grandes agglomérations urbaines en Afrique, revient à saisir la problématique de l'édification de l'Etat en Afrique. En effet, le développement de l'Etat en Afrique, étant séquencé, il n'est pas le même sur toute l'étendue du territoire. La définition de la modalité d'administration de ces espaces ne peut dans ce registre être la même. C'est à ce titre que les grandes agglomérations font l'objet d'un aménagement spécifique. Il revient donc à identifier ces institutions en charge des grandes agglomérations urbaines (A), d'une part et, d'autre part, à donner leur identité (B).

##### A) Les institutions administratives spécifiques aux grandes agglomérations urbaines

Identifier ces institutions, revient à s'accorder sur la catégorie de ces institutions en charge des grandes agglomérations urbaines d'une part (1), et d'autre part, de donner leur identité en tant qu'êtres juridiques (2).

##### 1) Les catégories d'institutions en charge des grandes agglomérations urbaines

Au Cameroun, la loi 2004 sur les Communes définit trois types de communes : les communes, les communes d'arrondissement et les communautés urbaines<sup>35</sup>. Si la Commune est la collectivité territoriale décentralisée de base<sup>36</sup>, les communes d'arrondissement sont les communes qui constituent la communauté urbaine<sup>37</sup>. La communauté urbaine quant à elle est

---

<sup>33</sup> L. SINDJOUN, « Les pratiques sociales dans les régimes politiques africains en voie de développement : hypothèses théoriques et empiriques sur la paraconstitution », *Revue Canadienne de Science Politique*, 2008, pp. 465-466. Dans le même esprit, le point de vue de Jacques CHEVALLIER pour qui, « *l'étude des rapports sociaux se fait toujours, soit du point de vue des acteurs, soit du point de vue du système ou des structures – les deux angles d'attaque étant jugés inconciliables sur le plan épistémologique. Cette dichotomie est simpliste et en tout point négative ; en partant des seuls acteurs, on est conduit en effet à nier le poids des déterminants sociaux, alors qu'en mettant exclusivement l'accent sur les lois objectives de fonctionnement du système social on tend à nier la part de liberté et de créativité qui existe dans toute société* ». V. J. CHEVALLIER, « L'analyse institutionnelle », in CURAPP, *L'institution*, Paris, PUF, 1981, p. 5.

<sup>34</sup> R. GUILLIEN et J. VINCENT (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 17<sup>e</sup> éd., 2009, p. 373.

<sup>35</sup> G. M. PEKASSA NDAM, « La classification des communes au Cameroun », *RASJ*, Vol. 6, n° 1, 2009, pp. 239-266.

<sup>36</sup> Cf. Article 2 alinéa 1 de la loi n°2004/018 fixant les règles applicables aux communes

<sup>37</sup> Cf. Article 109 alinéa 4 de la loi n°2004/018 précitée.

constituée d'au moins deux communes et les communes qui la constituent prennent le nom de communes d'arrondissement. Cette classification des communes camerounaises n'est pas fortuite. En effet, si la distinction ruralité/urbanité a disparu à la faveur des lois cadres de 2004 sur la décentralisation, la stratification qui est faite tient compte du niveau de développement des zones d'implantation des communes. Le confinement de ce qu'il est convenu de qualifier de commune en tant que collectivité territoriale de base, renvoie à son adéquation au plus bas niveau de développement et de proximité. La Commune d'arrondissement en revanche est vouée aux agglomérations urbaines. La Communauté urbaine s'entend ainsi de l'institution communale réservée pour des agglomérations qui ont atteint un certain niveau de développement précis et est à ce titre confrontée à des difficultés d'un ordre particulier.

Il ne s'agit pas d'un fait nouveau dans l'architecture institutionnelle locale au Cameroun. Le choix d'une entité spécifique pour les grandes agglomérations urbaines remonte à l'époque coloniale. A cette période, l'on relève que dans la partie du Cameroun sous mandat de la France, un arrêté du 30 octobre 1952 organisait déjà le commandement territorial de la commune mixte de Yaoundé en trois arrondissements. De même, l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1954 divisait la commune mixte de Douala en quatre secteurs administratifs. Si à la différence des actuelles communes d'arrondissement, ces arrondissements et secteurs n'étaient aucunement dotés de personnalité juridique, prêtant ainsi le flanc à une structuration qui traduit une déconcentration infra-communale<sup>38</sup>, il faut relever qu'à la faveur de la loi du 1<sup>er</sup> Mars 1967 portant modification du statut des communes de plein et de moyen exercice, une variante de la commune de plein exercice voit le jour : la commune de plein exercice à régime spécial<sup>39</sup>. La communauté urbaine prend ainsi son encrage manifestement sur le plan juridique, dans le paysage institutionnel local au Cameroun à la faveur de la loi du 15 juillet 1987<sup>40</sup>. A sa consécration en 1987, la communauté urbaine succède à deux communes à régime spécial préexistantes à Douala et Yaoundé. Elle a également remplacé le 17 janvier 2008, les communes urbaines à régime spécial dans les neuf localités qui en jouissaient encore<sup>41</sup>. Depuis cette même date, elle est créée dans trois autres agglomérations<sup>42</sup>. Elle est ainsi le fruit d'une action présidentielle par l'entremise d'un décret qui la crée, en fixe le siège et le ressort territorial. La communauté urbaine n'est par conséquent pas créée par les communes d'arrondissement qui la composent, mais par l'Etat<sup>43</sup>.

La définition d'une institution à statut particulier pour certaines agglomérations n'est pas le propre du Cameroun. Le Sénégal s'est inscrit dans le même registre. En effet, si le processus de communalisation commence au Sénégal en 1854, en 1960 le Sénégal comptait 27 communes (7 communes de plein exercice et 20 de moyen exercice). Le nouveau régime communal instauré à l'Indépendance les a uniformisées en communes de plein exercice pour une courte période de quatre ans. En effet, du fait de l'*excès de politisation* de l'institution

<sup>38</sup> M. FINKEM, *Commune et gestion municipale au Cameroun: Institutions municipales, Finance et budget, Gestion locale, Interventions municipales*, Yaoundé, Presses du groupe Saint François, Janvier 1996, p. 60.

<sup>39</sup> Ch. NACH MBACK « L'institution communale au Cameroun : Difficile mutation d'un double legs colonial ? », *Solon, Revue Africaine de Parlementarisme et de démocratie*, Vol. 2, n° 1, 2003, p. 139

<sup>40</sup> Loi n° 87/015 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines.

<sup>41</sup> Il s'agit de : Bafoussam, Bamenda, Ebolowa, Edéa, Garoua, Limbé, Maroua, Ngaoundéré et Nkongsamba. Cf. Les décrets du 17 janvier 2008.

<sup>42</sup> Il s'agit de : Bertoua, Kribi et Koumba.

<sup>43</sup> En effet, il s'agit là d'une curiosité juridique camerounaise car sous d'autres cieux – notamment en France –, la communauté urbaine constitue un établissement public de coopération intercommunale, crée par les communes. Lire sur la question, J. MOREAU, *Administration régionale, départementale et communale*, Paris, éd. Mémentos, 2004, pp. 112-124 ; D. COLARD, « Une structure supra communale pour les grandes villes : les communautés urbaines », *AJDA*, 1967, pp. 449-461.

municipale, la loi n°64-02 du 19 janvier 1964 institua pour la première fois un régime municipal spécial à Dakar et dans les villes chefs-lieux de région. Il y avait désormais deux statuts : les communes à statut spécial et celles de droit commun. Les premières étaient administrées par un fonctionnaire nommé par l'Etat ; ce qui créait un bicéphalisme au niveau des organes représentatifs avec, d'une part l'Administrateur, de l'autre le Président du conseil municipal dessaisi de la fonction d'ordonnateur du budget. Cette dualité n'a pris fin qu'avec la loi n°90-37 du 8 octobre 1990 qui a consacré la suppression de cet état de fait. Peu avant, la grande commune de la capitale a été scindée en trois entités : les communes de Dakar, Pikine et Rufisque. En 1990, les communes de Pikine et de Rufisque ont fait l'objet de subdivisions ayant donné respectivement naissance aux communes de Guédiawaye et de Bargny. Dans la même foulée, les communes de Dahra, Kougheul, Ourosogui, Ndioum, Tionck Essyl, Goudomp, Marsassoum, Dioffior et Pout ont été créées. En 2004, est instituée la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK)<sup>44</sup>. Suivant le Rapport de Présentation du décret l'instituant, il est clairement fait état de ce que « *la Région de Dakar, en raison de ses spécificités politiques, économiques et administratives est confrontée à des problèmes récurrents que les collectivités locales qui la composent, prises individuellement, parviennent difficilement à prendre en charge. Aussi, est-il nécessaire d'explorer d'autres mécanismes permettant une gestion concertée de l'agglomération dakaroise par les collectivités locales qui la composent.* » C'est donc dans ce cadre que « *le décret regroupe les villes de Dakar, Guédiawaye et Pikine, en créant entre elles une communauté urbaine dénommée « Communauté des Agglomérations de Dakar » conformément aux dispositions des articles 181 à 190 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales* ». La spécificité est une fois de plus l'élément de définition des institutions organes en charge des grandes agglomérations.

Si la législation communale sénégalaise connaît une mutation avec l'adoption de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code des collectivités territoriales décentralisées et abrogeant les lois de 1996 relatives au Code des Collectivités locales<sup>45</sup>, au transfert des compétences<sup>46</sup> et fixant l'organisation administrative et financière des communes d'arrondissement et ses rapports avec la ville<sup>47</sup>, la donne n'a pas véritablement changé. En effet, si sous l'égide de l'ancien Code, des communautés d'agglomérations pouvaient être instituées et des villes définies, le principe demeure. L'article 77 de la loi de 1996 portant code des Collectivités locales, prescrivait déjà que « *les grandes communes peuvent être divisées par décret en communes d'arrondissement. Elles prennent alors la dénomination de « ville* ». Ce code posait donc une stratification identique à celle en vigueur en droit camerounais de la décentralisation. Si suivant cet article 77, la Commune est une collectivité locale, personne morale de droit public, elle est davantage celle de base parce qu'étant celle qui est au plus près des habitants. Elle est ainsi présentée comme celle qui regroupe les habitants du périmètre d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale. Or si les grandes communes pouvaient être divisées en « *communes d'arrondissement* », l'on retombait ainsi dans le schéma : commune, commune d'arrondissement et grande commune ou ville. Ce schéma reste maintenu avec le nouveau code de 2013. Car, si la Commune demeure la

<sup>44</sup> V. Décret n° 2004-1093 du 4 août 2004 portant création de la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK).

<sup>45</sup> Cf. loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales

<sup>46</sup> Cf. loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences, aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

<sup>47</sup> Cf. loi n° 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la Commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville.

collectivité de base, y compris pour les agglomérations urbaines, « *une ville peut être instituée, par décret, pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale* ». Le principe demeure donc le même. L'on a dans ce registre : la commune, collectivité de base, le Département et la ville qui s'inscrit dans la logique de fédération de communes partageant les mêmes centres d'intérêt.

Le procédé est le même au Mali. Si au nombre des institutions des collectivités territoriales au Mali, se trouvent la Commune, le Cercle et les régions, conformément à la loi n°2012-007 du 07 février 2012, le Cercle se présente comme une institution locale spécifique aux grandes agglomérations. En effet, la Commune est une collectivité territoriale décentralisée qui peut être considérée comme de base et dont la nuance fondamentale réside dans son ancrage urbain ou rural, le Cercle en revanche est au sens de l'article 79 de la loi de 2012 une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Son propre comme du reste la communauté urbaine dans le système camerounais ou sénégalais, réside dans le fait que le cercle est composé de communes. Il constitue à ce titre un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions de développement des communes qui la composent. Le cercle a ainsi au titre de ses attributions, de régler par les délibérations de son conseil, les affaires du cercle ; c'est-à-dire celles relatives au développement économique, social et culturel de l'ensemble des communes qui le composent<sup>48</sup>.

Le Congo pour sa part, n'est pas en marge de cette dynamique. L'administration décentralisée au Congo est réservée au département et à la commune. Le département est cette institution spécifique aux grandes agglomérations<sup>49</sup>. Si cela n'est possible qu'à la faveur de l'action du législateur, c'est davantage la résultante de l'atteinte d'un seuil démographique considérable, d'un certain niveau de développement et de la disponibilité financière d'une circonscription administrative qui justifie cette érection<sup>50</sup>. Le Congo met ainsi en rapport la dialectique entre institutions administratives déconcentrées et décentralisées<sup>51</sup> pour un meilleur vécu du local. Le rôle joué par la communauté urbaine au Cameroun, la commune à statut particulier au Burkina Faso, le cercle au Mali ou la ville au Sénégal, est ainsi assuré par le département au Congo. Ce qui amène à préciser le fondement de ces institutions à statut spécifique.

## 2) Les facteurs explicatifs de la définition d'institutions spécifiques

Au titre des institutions propres à ces grandes agglomérations urbaines se trouvent la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville ou le cercle suivant le cas. A cette identification, l'ADN de ces institutions à statut particulier réside fondamentalement dans un seul élément : la particularité. Elle est généralement fondée sur la nature ou les besoins de développement socioéconomique et culturel. Le législateur, qu'il soit burkinabé, camerounais, congolais, malien ou sénégalais, définit comme compétence au titre des collectivités territoriales décentralisées, une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants<sup>52</sup>. La loi camerounaise de 2004 sur les communes le pose de manière précise. L'article 8 de cette loi dispose :

<sup>48</sup> Voir article 97 de la loi de 2012 sur le Code malien sur les collectivités.

<sup>49</sup> V. L'article 1<sup>er</sup> de la loi de n°11-2003 du 6 février 2003 portant statut particulier de la ville de Brazzaville et de la ville de Pointe Noire.

<sup>50</sup> V. articles 22 de la loi de 2003 sur l'organisation administrative et territoriale du Congo.

<sup>51</sup> T. N. B. BBKOUTOU, « Une déconcentration dynamique pour la mise en œuvre d'une décentralisation harmonieuse », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, n° 1, 2013, pp. 30-59.

<sup>52</sup> V. les articles/ 3 de la loi de 2004 sur les communes ; 71 de la loi de 2013 portant code des Collectivités locales ; 22 de la loi de 2012 portant code des collectivités territoriales du Mali.



« certaines agglomérations urbaines, en raison de leur particularité, peuvent être dotées d'un statut spécial conformément aux dispositions de la présente loi ». La Communauté urbaine s'entend de cette institution car, dans le Titre V de ladite loi consacrée au régime spécial applicable aux agglomérations urbaines, il est prévu à l'article 109 que « certaines agglomérations urbaines, en raison de leur particularité, peuvent être érigées en Communautés urbaines par décret du Président de la République ». La Communauté ainsi érigée prend l'appellation de « ville de... », suivie de la dénomination de l'agglomération concernée. L'on peut en dire autant de la communauté urbaine au Congo ceci, même si cette dernière n'est pas définie comme une collectivité territoriale décentralisée. Au sens de l'article 22 de loi de 2003 relative à l'organisation territoriale de la République : « la communauté urbaine est une circonscription administrative constituée par une agglomération urbaine d'habitants, comprenant un certain nombre de quartiers voisins appartenant à une même entité administrative et géographique, connaissant un minimum de développement économique, social et culturel ; elle est appelée à disposer de ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration ». Cet élément est même mieux senti avec le schéma congolais dans lequel la commune n'est même pas constituée en tant que collectivité territoriale et ne le deviendra qu'en fonction de seuil de développement<sup>53</sup>. L'accent est ainsi particulièrement marqué avec la définition du département de Brazzaville et de Pointe noire comme collectivités locales à statut particulier au regard de leur seuil de développement, de leurs populations et des moyens que ces dernières génèrent.

C'est donc l'intérêt général de la collectivité dans les divers aspects de la vie de la localité qui est avancé. Si le principe est celui de la définition de compétences au profit des collectivités de droit commun, dans le cadre de la répartition de compétences entre affaires locales et affaires nationales, la dévolution de compétences au profit de ces collectivités de droit commun, induit une autre répartition. Il est cependant question d'une répartition de compétences entre communes de droit commun et collectivités à statut particulier. Ce qui est de nature à induire l'application du principe de subsidiarité<sup>54</sup> entre les communes constituant la Communauté urbaine, la ville, ou le Cercle et cette dernière. D'où l'identification de ce qui pourrait être considéré comme une « commune chef de file » à laquelle n'échoit que des compétences d'attribution et les autres la constituant auxquelles échoient les compétences de droit commun<sup>55</sup>. Cette spatialisation institutionnelle qui intègre la définition d'une modalité d'administration spécifique aux grandes agglomérations urbaines, appelle à s'accorder sur l'identité de ces institutions.

## B) L'identité des institutions administratives spécifiques

En tant qu'institutions vivantes, les administrations en charge des grandes agglomérations urbaines, traduction de la personnalité juridique par la fiction qui consiste à reconnaître à une entité, les attributs d'une personne physique<sup>56</sup>, se doivent de jouir des éléments structurants de la personnalité. Ce qui renvoie à s'accorder sur l'existence juridique de ces institutions (1) d'une part, et, d'autre part, de s'appesantir sur leur consistance (2).

### 1) Les éléments participant de la définition de l'existence juridique

<sup>53</sup> V. les articles 22 et 40 de la loi n°3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale au Congo.

<sup>54</sup> L. VANDELLI, « Formes d'Etat : Etat régional, Etat décentralisé », *op.cit*, p. 69

<sup>55</sup> J-M. LEMOYNE DE FORGES, « Subsidiarité et chef de file : Une nouvelle répartition des compétences », in Y. GAUDEMET et O. GOHIN (dir.), *La République décentralisée*, Paris, éd. Panthéon-Assas, Coll. « Colloques », 2004, pp. 47-55.

<sup>56</sup> M-Ch. ROUAULT, *Droit administratif et institutions administratives*, *op.cit*, p. 93.

Il est question de faire état des critères permettant de distinguer la communauté urbaine au Cameroun, la commune à statut particulier, la ville, le cercle ou le département, d'institutions qui en sont proches. Ces éléments sont : la personnalité juridique, les affaires propres, l'autonomie à l'égard du pouvoir central et la jouissance d'un pouvoir de décision<sup>57</sup>.

La personnalité juridique s'entend d'un ensemble de droits et d'obligations et de la faculté de celui qui les possède de les faire valoir dans le commerce juridique pour la défense de ses intérêts propres. Reconnue aux collectivités territoriales décentralisées, elle implique que : les actes des agents de la collectivité lui sont imposables et non à leurs auteurs ; la collectivité est responsable de sa politique, de ses actes ; la collectivité dispose d'une autonomie financière ; et enfin, la collectivité est une personne morale de droit public<sup>58</sup>. La personnalité juridique des collectivités est liée à celle de leur personnalité morale<sup>59</sup>. Cette dernière est définie comme un groupement de personnes ou de biens ayant la personnalité juridique et par conséquent titulaires de droits et d'obligations<sup>60</sup>. C'est de l'interpénétration entre personnalité juridique et personne morale que les collectivités territoriales sont des personnes morales. Suivant cette logique, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 dispose en son article 55 alinéa 2 que « *les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public [...]* ». L'on peut en dire autant de la loi sur les communes qui dispose en son article 109 alinéa 2 que : « *la communauté urbaine est une personne morale de droit public, jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* ». Le Code sénégalais des Collectivités locales de 2013 le pose tout aussi en son article premier suivant lequel : « *les collectivités locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* ».

Le Code malien des Collectivités territoriales de 2012 ne dit pas autre chose<sup>61</sup>. Il en est de même du Code général des collectivités territoriales du Burkina Faso dont l'article 8 dispose que « *la collectivité territoriale est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* ». Seuls les départements à statut particulier de Brazzaville et de Pointe Noire le sont au bénéfice d'un renvoi législatif. En tant que collectivités locales, elles sont au titre de l'article 39 de la loi 2003 fixant l'organisation administrative du territoire, des personnes morales. En effet, selon Marcel WALINE<sup>62</sup>, un certain nombre de personnes physiques se reconnaissent des intérêts communs et qui leurs sont propres. Cette communauté d'intérêts distingue le groupe du reste de l'humanité. Il est commode dans leurs relations avec les tiers de considérer tous les membres de ce groupe comme formant un tout indivisible. La personnalité morale est donc l'instrument d'expression

<sup>57</sup> Y. JEGOUZO et M. VERPAUX, « Les collectivités territoriales », *op.cit.*, pp. 270-272 ; J. MONTAIN-DOMENACH, Ch. BREMOND, *Droit des collectivités territoriales*, 3<sup>e</sup> éd., Grenoble, PUG, 2007, pp. 97-154.

<sup>58</sup> Il s'agit là simplement de la traduction du phénomène institutionnel ; car toute institution selon le Doyen Maurice HAURIU, est le produit d'une lente évolution sociale, passant par : une «*idée d'œuvre*» ou d'entreprise, qui naît dans un milieu social ; la mise sur pied d'«*organes*» destinés à la réaliser ; l'«*assentiment*» de ceux qu'elle englobe : alors l'institution devient durable, «*instituée*». L'institutionnalisation assurant ainsi la continuité du pouvoir ; car comme le dit Georges BURDEAU, une institution, c'est « *une entreprise au service d'une idée et organisée de telle sorte que l'idée étant incorporée dans l'entreprise, celle-ci puisse disposer d'une puissance et d'une durée supérieure à celles des individus par lesquels elle agit* » (Cf. J. CHEVALLIER, *L'Etat*, Paris, D., 1999, p. 6). Or, à l'instar de l'Etat, la collectivité locale est le produit d'une institutionnalisation. D'où, ces conséquences. Lire sur la question : M. E. SOHOUENOU, « Contribution à une échelle de la décentralisation en Afrique noire francophone », *RBSJA*, n° 22, 2009, pp. 159-164.

<sup>59</sup> M. HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Edition revue et mise à jour par André HAURIU, Réédition présenté par Pierre DELVOLLE et Franck MODERNE, Paris, Dalloz, 2002, pp. 42-43 et 46-48.

<sup>60</sup> R. GUILLIEN et J. VINCENT (dir.), *Lexique des termes juridiques*, *op.cit.*, p. 533.

<sup>61</sup> Se référer aux articles : 1, 79 et 146 du Code malien des Collectivités territoriales.

<sup>62</sup> M. WALINE, *Manuel de Droit administratif*, Paris, Sirey, 2<sup>e</sup> éd., 1939, pp. 198-206.

des droits collectifs de tous les membres de ce groupe<sup>63</sup>. Francis-Paul BENOIT a fourni des éléments complémentaires à cette définition. La personnalité morale serait construite sur un substratum sociologique. Ce substratum sociologique peut être un groupe d'êtres humains. La personnalité juridique, leur permettant d'agir pour leur propre compte dans le domaine des services, dans le développement d'une politique locale.

Si le principe demeure celui de la reconnaissance de la personnalité morale à ces institutions, un ressenti subsiste. Avec l'armature normative qui a jalonné l'évolution de ces institutions, l'on peut être fondé à dire qu'il ne s'agit que d'un attrait extérieur. La communauté d'intérêt qui devrait être le sarment fondamental de ces communautés et pas seulement le substrat sociologique n'existe pas. Les jalons avaient été posés avec la colonisation. Les premières communes mises sur pied tout comme les communes à régime spécial à cette époque, n'ont pas tenu compte du regroupement sur une base sociologique, mais plutôt administrative. Ce qui fait de ces institutions, des créations purement administratives et non pas une consécration formelle d'un vouloir social<sup>64</sup>. Avec la prise en compte de ce substrat sociologique, la situation serait encore plus compliquée. A l'instar de l'Etat en Afrique, né de la balkanisation territoriale des entités préexistantes, sans fondement sociologique et sommées de constituer une nation par la suite, ces institutions propres aux grandes agglomérations urbaines ne sont pas logées à meilleure enseigne. Elles sont une création administrative sans aucune attache sociologique. Le seul ancrage sociologique qu'on puisse lui reconnaître, c'est peut être le fait que l'on choisisse les natifs d'une zone géographique pour les nommer à la tête de ces institutions<sup>65</sup>. Il s'agit cependant d'une approche spécifique à la communauté urbaine au Cameroun et au département au Congo. Si l'on peut noter avec le schéma camerounais, l'exigence de la prise en compte des composantes sociologiques<sup>66</sup> pour la constitution des listes électorales pour les élections municipales, la représentation sociologique est une notion à géométrie variable dont le noyau dur serait l'ethnicité<sup>67</sup>. Il n'est donc pas illusoire que Marcel WALINE ait préconisé de mettre l'accent non sur le substrat sociologique mais, plutôt sur la communauté d'intérêts pour

---

<sup>63</sup> B. REMOND et J. BLANC, *Les collectivités locales*, Paris, PFNSP, 1989, p. 17.

<sup>64</sup> Elles sont le fait d'actes règlementaires que le fruit d'un acte de coopération entre communes constituant une Communauté, une ville. Voir notamment l'article 127 du Code sénégalais des collectivités suivant lequel, « *une ville peut être instituée, par décret...* ». L'histoire de l'institutionnalisation des communautés urbaines au Cameroun est assez illustrative de la question. En effet, l'indépendance du Cameroun, son évolution, n'ont pas apporté une touche particulière à la manière d'instituer les communautés urbaines. Aujourd'hui encore comme hier, elles font l'objet d'une action purement administrative, voire politique, qui ne tient aucunement compte d'une aspiration sociale. La loi du 15 juillet 1987 et ses décrets créant les communautés urbaines de Yaoundé et de Douala, les décrets instituant les différentes communes urbaines à régime spécial tout comme la loi de 2004 sur les communes et les décrets du 17 janvier 2008 matérialisant l'expansion des communautés urbaines sur l'ensemble de l'échiquier territorial national, n'ont consacré un vouloir vivre ensemble senti, une communauté d'intérêts. Donc, autant il s'agit d'un processus purement administratif, autant l'institutionnalisation des communautés urbaines semble avoir surtout été boostée par des mobiles politiques. Sinon, comment expliquer que la communauté urbaine soit créée par décret, sans aucune consultation préalable ni information des populations locales, sans aucune solidarité au tour d'un objectif voulu ou qu'elles coiffent des communes connaissant quand même un certain assentiment populaire ?

<sup>65</sup> Roger Gabriel NLEP a qualifié cette procédure de « *régulation ethnique* », en estimant que la nomination des autochtones à la tête des grandes métropoles permettait à l'administration de résoudre un problème de fond, celui de la prise en considération des intérêts des autochtones et des étrangers. En fait, il reprenait là une thèse du Prince René DOUALA MANGA BELL, suivant laquelle « *il faut que charbonnier soit maître chez soi* ». V. R. G. NLEP, « 1983-1993 : 10 ans de réforme administrative au Cameroun », in B. AMAMA, (dir.), *20 propos sur l'administration publique camerounaise*, Yaoundé, Minforpra, 2003, *op.cit.*, pp. 190.

<sup>66</sup> A. D. OLINGA, « L'exigence de la prise en compte des "composantes sociologiques de la circonscription" en droit électoral camerounais », *Juridis Périodique*, n° 28, Octobre-Novembre-Décembre 1996, pp. 67-72.

<sup>67</sup> G. M. PEKASSA NDAM, « La classification des communes... », *op.cit.*, p. 259.

définir la personnalité morale des collectivités territoriales décentralisées ; ce qui donnerait ainsi sens aux affaires propres de ces dernières.

*Les affaires communautaires.* La communauté urbaine au Cameroun, le département au Congo, la commune à statut particulier au Burkina Faso, le cercle au Mali ou la ville au Sénégal, devraient avoir des affaires qui leur soient propres. La notion d'affaires locales est une notion assez polysémique quoiqu'apparemment simple. Elle renvoie aux fondements de la décentralisation territoriale. La reconnaissance juridique de l'existence des collectivités est étroitement liée à celle d'intérêts locaux. De même, elle renvoie aussi au principe de spécialité des personnes morales, en l'espèce celle des collectivités territoriales décentralisées qui ont compétence pour gérer les affaires locales et celles-là seulement. Ramenées aux communautés urbaines, aux communes à statut particulier, au cercle ou à la ville, la notion d'affaires locales renverrait à celles qui leurs sont « *propres* », par opposition aux affaires nationales ou à celles relevant de la compétence d'autres collectivités territoriales décentralisées. Ce qui implique donc une délicate répartition des compétences entre les différentes personnes publiques territoriales agissant dans le cadre de l'Etat.

La réforme de la décentralisation territoriale a pris en compte le souci de répartition des compétences. C'est à ce titre qu'à l'instar de la loi communale camerounaise de 1974 qui prévoyait que « *le conseil municipal délibère sur les affaires de la commune* », la loi d'orientation de la décentralisation et le constituant de 1996 sont même allés plus loin en parlant d'intérêts régionaux et locaux<sup>68</sup>. L'on peut en dire autant des collectivités locales congolaises<sup>69</sup>, sénégalaises<sup>70</sup>, maliennes<sup>71</sup> ou burkinabés<sup>72</sup> suivant la compétence dévolue à l'organe délibérant. En effet, ce dernier règle par ses délibérations les affaires de la collectivité. C'est à ce titre que la décentralisation consiste en un transfert par l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées de compétences particulières. Les Collectivités ont à ce titre, vocation à régler par leurs délibérations, les affaires de leur compétence. La communauté urbaine, la commune à statut particulier, le cercle, la ville, bénéficient ainsi d'un transfert de compétences<sup>73</sup> dans les domaines du développement économique, social, culturel<sup>74</sup>. La seule intruse est la communauté urbaine au Congo. Car, quoique participant du développement des arrondissements sous sa coupole, elle n'est pas une collectivité territoriale et ne bénéficie donc pas d'un transfert de compétences. Relativement aux autres, des difficultés subsistent au regard de la nature de la répartition de compétences entre la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville, le cercle, le département et les différents niveaux territoriaux d'action locale, d'une part et, d'autre part, de par la

---

<sup>68</sup> Cf. Art. 55 al. 2, Loi constitutionnelle de 1996.

<sup>69</sup> V. les articles 3 de la loi n°9-2003 du 6 février 2003 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation ; 7 de la loi n°11-2003 du 6 février 2003 portant statut particulier des villes de Brazzaville et de pointe noire.

<sup>70</sup> V. les articles 27, 81, 167 et 168 de la loi de 2013 portant code des collectivités locales.

<sup>71</sup> V. les articles 22, 97 de la loi de 2012 portant Code malien des collectivités territoriales.

<sup>72</sup> V. Article 9 de la Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

<sup>73</sup> V. Loi n°10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales en République du Congo ; Articles 79 et s. de la loi de 2004 portant Code des collectivités au Burkina Faso ; 169 et 170 de la loi de 2013 du Code des collectivités locales au Sénégal ; 110 et s. de la loi de 2004 fixant les règles applicables aux communes au Cameroun ; 97 de la loi de 2012 portant Code des collectivités au Mali. Sur le plan doctrinal ; V. sur le plan doctrinal S. ALIYOU, *Le transfert de compétences aux collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse de Doctorat, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Dschang, Janvier 2016, 784p.

<sup>74</sup> Voir les articles 110 de la loi 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ; 170 de la loi de 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des Collectivités locales ; 97 de la loi de 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales.

consécration de la gestion concurrente de compétences<sup>75</sup>, l'autonomie organique en soi de ces institutions spécifiques peut être avancée.

*L'autonomie des autorités des institutions en charge des grandes agglomérations.* Pour qu'il y ait décentralisation, il faut que les affaires locales soient prises en charge par des autorités indépendantes du pouvoir central, c'est-à-dire des organes locaux qui puissent exercer leurs responsabilités sans craindre à tout moment qu'il soit mis fin à leurs fonctions, temporairement ou définitivement, à la discrétion du pouvoir central<sup>76</sup>. S'il faille s'attarder sur cette autonomie organique, l'on peut avoir des réponses variées. Pour certains à l'instar du Doyen Maurice HAURIOU, tant qu'une autorité locale est nommée par le pouvoir central, alors même qu'elle aurait des attributions propres et pourrait jouir d'une certaine autonomie, il y a centralisation... Cela peut constituer de la déconcentration, mais ce n'est pas de la décentralisation. Ainsi, l'autonomie des administrations décentralisées est assurée, entre autres, par « *la nomination des agents à l'élection* »<sup>77</sup>. Pour lui, l'autonomie organique constitue la pierre angulaire de la libre administration car, les individus n'ont pas seulement besoin d'une bonne administration, mais aussi et surtout de démocratie. Pour d'autres par contre, à l'instar de Jacques BAGUENARD, la nomination d'une autorité locale ne constitue pas un frein à la libre administration des collectivités locales<sup>78</sup>. Ce dernier apporte en revanche une autre précision : si une autorité est nommée, pour qu'il y ait décentralisation, il faudrait au moins une indépendance au niveau de la désinvestiture<sup>79</sup>. C'est notamment le cas des juges au Conseil constitutionnel en France ou des juges à la Cour suprême des Etats-Unis. En fait, l'absence de pouvoir de « *désinvestiture* » enlève le revers de l'épée de « *Damoclès* » qui pèse sur l'autorité nommée. Jacques BAGUENARD qui semble soutenir sous condition, la nomination des exécutifs locaux, souligne néanmoins – et c'est une précision de premier ordre – qu'il s'agit là d'une « *décentralisation imparfaite* »<sup>80</sup>. Le système « *pure* » postulerait pour une indépendance tant au niveau de l'investiture que de la désinvestiture. Ce qui permet de mettre à l'ordre du jour la classification que l'on est en droit de faire entre différents types de décentralisation en fonction du respect ou non des conditions propres à promouvoir l'autonomie organique des collectivités locales.

Si les autorités de la ville au Sénégal, du cercle au Mali, du département au Congo ou de la commune à statut particulier au Burkina Faso sont élues<sup>81</sup>, il n'en est pas de même au Cameroun et au Congo. Si le schéma congolais ne pose aucun problème de ce point de vue, la communauté urbaine étant juridiquement définie comme une circonscription administrative, le schéma camerounais en revanche est de nature à susciter quelques interrogations. En effet, le Délégué du Gouvernement auprès de la communauté urbaine – exécutif de la communauté urbaine – est nommé par décret du Président de la République<sup>82</sup>. Cette prérogative présidentielle ne se limite pas à ce niveau. Elle s'étend à sa faculté de désinvestiture, sans condition. Ce qui traduit à n'en point douter, l'absence d'autonomie organique de l'exécutif de la communauté urbaine. Si l'on peut s'accorder sur la nomination des agents locaux –

<sup>75</sup> Voir l'article 79 de la loi burkinabé de 2004 portant code des collectivités territoriales ; article 15 de la loi de 2004/017 du 22 juillet 2004, d'orientation de la décentralisation

<sup>76</sup> J. BAGUENARD, *La décentralisation*, Paris, PUF, « Que-sais-je ? », 2004, p. 45.

<sup>77</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif précité*, p. 84.

<sup>78</sup> J. BAGUENARD, *Ouvrage précité*, p. 45.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>81</sup> V. les articles : 168 de la loi de 2013 portant code des collectivités locales du Sénégal ; 122 de la loi de 2012 portant code des collectivités territoriales au Mali ; 7 et 8 de la Loi n° 046/96/ADP portant statut particulier de la Commune de Ouagadougou ; 25 de la loi de 2004 portant code général des collectivités au Burkina Faso ; 3 de la loi de 2003 portant statut particulier des villes de Brazzaville et de Pointe Noire.

<sup>82</sup> Article 115 alinéa 1, Loi n° 2004/18, précitée.

encore que le principe de la libre administration ne s'y réfère pas –, il aurait fallu au moins que l'un des tenants : soit l'investiture, soit garantie par l'élection et la fin par la désinvestiture ; soit l'investiture par la nomination et l'absence de pouvoir de désinvestiture. Les schémas burkinabé, congolais, sénégalais et malien sont assez illustratifs de l'autonomie des organes en charge de ces institutions. Non seulement, le conseil de la commune à statut particulier, du cercle, du département ou de la ville est élu, mais en plus, il élit en son sein l'organe exécutif de la commune à statut particulier, du département, du cercle ou de la ville. Le maire de la ville au Sénégal jouit même d'une marge d'autonomie suffisante par le pouvoir qu'il a au sens de l'article 174 de loi de 2013 portant Code des collectivités locales, de nommer le Secrétaire général de la ville. S'il est vrai que la décentralisation territoriale s'accorde avec le principe de liberté, il aurait été souhaitable que la réforme milite pour un système qui intégrerait l'investiture par la nomination et l'absence de pouvoir de désinvestiture. Ce choix entre deux modalités de définition de l'autonomie organique des collectivités territoriales décentralisées, n'est pas fortuit. En réalité, il tient compte de ce que l'option choisie s'accorde mieux avec l'esprit de la décentralisation car, laissant une marge de liberté que celle reconnaissant au pouvoir central un pouvoir de désinvestiture. Si le schéma *indépendance* à l'investiture et *dépendance* à la désinvestiture traduit la *Semi-dépendance*, son alter-égo *dépendance* à l'investiture et *indépendance* à la désinvestiture traduit l'indépendance partielle<sup>83</sup>. Si dans les deux cas de figure l'on est dans un système de « *décentralisation imparfaite* », il faut relever que l'indépendance partielle traduit mieux la décentralisation que la semi-dépendance.

Le regard porté sur ces éléments d'analyse qui prennent entre autres, l'aspect *dépendance* à l'investiture et *dépendance* à la désinvestiture dont la boucle de déclinaison n'est rien d'autre que la déconcentration, traduit à n'en point douter la situation de l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun. Et, dès cet instant, le débat ne se pose plus sur la nature de sa situation. Même si le Délégué du Gouvernement est à la tête d'une « *collectivité territoriale décentralisée* », il faut dire qu'il se présente davantage comme une autorité déconcentrée et dès cet instant, cela déteint sur la nature de la communauté urbaine en tant que collectivité territoriale décentralisée. L'orientation prise dans l'argumentaire nous permet de nous accorder avec la thèse suivant laquelle, l'autonomie organique, matérialisée par le procédé électif dans le choix des organes locaux est une condition *sine qua none* pour l'autonomie locale et par ricochet pour la définition de la nature d'une collectivité territoriale décentralisée<sup>84</sup>. Encore que, comme le fait remarquer Jean-François BRISSON<sup>85</sup>, la notion de collectivité territoriale se définit à partir du principe même de l'élection. La personnalité juridique n'étant à cet effet, ni le critère, ni la réalité de la collectivité mais, bien la conséquence de l'élection par les habitants d'un conseil chargé de représenter leurs intérêts communs.

Ce penchant qui tend à s'inscrire dans une perspective qui n'est pas totalement en adéquation avec le courant doctrinal qui estime que : « *le fait que l'organe exécutif de la communauté urbaine ne soit pas élu mais nommé ne constitue une atteinte au principe de la libre administration* »<sup>86</sup> peut trouver son ancrage juridique à partir de l'absence d'exigence constitutionnelle de l'élection de l'organe exécutif mais, celle de l'organe délibérant. C'est plutôt la loi d'orientation de la décentralisation qui pose le principe de l'élection de l'exécutif

<sup>83</sup>V. J. BAGUENARD, Ouvrage précité, p. 48.

<sup>84</sup>Ch. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, Tome 1, 1982, pp. 273-283.

<sup>85</sup>J-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes », *Droit Administratif*, n°3, Mars 2011, p. 4/18.

<sup>86</sup>G. M. PEKASSA NDAM, Article précité, p. 146.

au sein de l'organe délibérant<sup>87</sup>. S'il est vrai que la Constitution ne le prescrit pas de manière péremptoire, elle dispose pourtant que les collectivités territoriales décentralisées s'administrent librement par des conseils élus. La libre administration se présentant ainsi suivant André ROUX, comme « *une liberté constitutionnellement reconnue et dont le respect s'impose au législateur* »<sup>88</sup>, La prescription du constituant de 1996 ne fait donc pas l'ombre d'un doute juridique. Ceci tient d'autant plus compte de ce qu'une distinction se doit d'être faite entre l'esprit de la loi et la lettre. Faire donc ici état de la libre administration par des conseils élus, tout en se rappelant que l'organe exécutif est issu de l'organe délibérant, implique par ricochet que cette obligation ne s'impose pas *stricto sensu* au conseil – pris comme organe délibérant – mais, à l'ensemble des organes en charge de la collectivité territoriale décentralisée.

Cette analyse, appliquée à l'organe exécutif de la Communauté urbaine implique *ipso facto* la soumission du Délégué du Gouvernement au principe électif<sup>89</sup>. Il est donc simplement question en l'espèce d'une élection au second degré. De même, il est assez paradoxal que la loi qui prescrit – en droite ligne de la Constitution – l'élection de l'organe exécutif pour les communes ne le fasse pas pour les communautés urbaines. A moins que les communautés urbaines ne soient pas des communes, voire des collectivités territoriales décentralisées. Ce point de vue est d'autant péremptoire que l'institution du principe électif dans la Constitution visait à remettre l'ordre antérieur préexistant en cause. L'on peut donc penser à deux choses : soit il s'agit d'une fraude à la Constitution, soit il s'agit de l'usage de la technique de la loi écran pour passer en force face à la Constitution<sup>90</sup>. Si comparaison n'est pas raison, il n'en demeure pas moins que la prise en compte des schémas malien et sénégalais nous conforte.

*La jouissance d'un pouvoir de décision.* Le pouvoir de décision, c'est l'aptitude juridique reconnue à une personne pour d'édicter des actes qui génèrent des effets de droit à l'endroit d'autres personnes sans que leur consentement soit nécessaire<sup>91</sup>. La personnalité juridique reconnue à la ville, la communauté urbaine, la commune à statut particulier ou au Cercle, suppose que soit reconnu à ses organes, un pouvoir de décision qui est l'instrument d'exercice des compétences qui leur ont été confiées. Le pouvoir de décision des autorités en charge de ces institutions se traduit par des actes appelés délibérations – lorsqu'ils sont pris par les organes délibérants – arrêté – lorsqu'ils sont pris par l'exécutif local. En tant que personne juridique, la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville, le cercle ou le département engage son patrimoine propre lorsqu'il prend des décisions. Elle engage ainsi, sa propre responsabilité dans la vie civile, commerciale et en justice. Ce pouvoir de décision reconnu à ces institutions, se lit dans le soubassement juridique de leurs actions, notamment lorsque le législateur prévoit que ces collectivités territoriales décentralisées règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences. Seulement, ce pouvoir de

<sup>87</sup> Cf. Art. 29 al. 2, Loi n°2004/17 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

<sup>88</sup> A. ROUX, « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 1992, p. 435.

<sup>89</sup> Dans le même esprit, Louis-Jérôme CHAPUSAT, parlait de la clause générale de compétence qui, *a priori* n'était dévolue qu'au bénéficiaire du conseil municipal – parce que prétendu comme seul organe de la commune – pour souligner qu'on ne voit pas pourtant aujourd'hui aucune raison fondamentale de ne pas considérer un organe unitaire – le maire comme susceptible aussi de bien représenter l'intérêt communal à côté de l'organe délibérant et par conséquent de répartir entre eux la gestion des affaires communales. Il renchérisait en précisant que ce renforcement de la position de l'exécutif local doit s'accompagner de deux conditions ; dont celle qui nous intéresse : l'élection directe et au suffrage universel du maire. V. « Les affaires communales », *AJDA*, 1976, p. 475.

<sup>90</sup> P. F. NKOT, *Usages politiques du droit en Afrique, Le cas du Cameroun*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 95-97.

<sup>91</sup> G. CORNU et Association Henri CAPITANT (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 1987, p. 612.

décision, suffit-il à rendre compte de la marge de manœuvre dont jouissent ces collectivités dans l'administration de leurs compétences ? Nous ne le pensons pas car, l'élément central qui sied ici à la décentralisation réside dans la liberté que se doit de jouir les autorités communautaires et non la reconnaissance à leur endroit d'un simple pouvoir réglementaire. Nous estimons que l'autonomie de ces institutions serait plus affirmée si elles jouissaient, non pas seulement d'un pouvoir de décision, mais surtout d'un pouvoir réglementaire autonome<sup>92</sup>.

Le recours au qualificatif d'autonome du pouvoir réglementaire implique que : « *le pouvoir normatif reconnu à une collectivité territoriale doit présenter certaines caractéristiques d' "indépendance"* »<sup>93</sup>. *Indépendance qui ne saurait toutefois être "totale", "absolue" sans quoi l'autonomie de cette collectivité serait purement et simplement équivalente à son indépendance, à son accession à la souveraineté. Il n'y aura donc de véritable autonomie qu'à la condition que le pouvoir considéré soit indépendant quant à sa source (c'est-à-dire qu'il ne résulte d'aucune délégation et qu'il ne puisse s'exercer directement que sur le fondement de la Constitution de l'Etat dans lequel il s'inscrit), ou qu'il le soit quant à sa condition d'exercice (c'est-à-dire qu'il permette de bénéficier d'une réelle liberté dans le choix des mesures à prendre). Dans la première hypothèse, on qualifiera ce pouvoir normatif d'initial. Dans la seconde, d'autonome* »<sup>94</sup>. Seulement, le pouvoir réglementaire reconnu aux communautés urbaines comme du reste aux collectivités territoriales décentralisées est une puissance symbolique.

Le caractère symbolique du pouvoir réglementaire des autorités communautaires part d'un simple constat : malgré les réformes en cours en matière de décentralisation, la sphère juridique locale n'est pas encore autonome, même si l'on assiste à une certaine dévolution de compétences « *spécifiques* » au profit de ces collectivités territoriales à vocation spécifique. Le premier point d'achoppement traduisant l'absence d'autonomie du pouvoir réglementaire des autorités communautaires vient de la conciliation des principes de l'Etat unitaire et du respect de la libre administration<sup>95</sup> dont se doivent de bénéficier la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville, le cercle ou le département en tant que collectivité territoriale décentralisée. La pomme de discorde qui trouve matière à ce niveau vient non pas exactement de la conciliation de ces principes, mais surtout de la conception de la libre administration reconnue à ces collectivités. L'Etat ne reconnaît qu'une place accessoire à l'action locale. Donc, « *que les autorités (communautaires) exercent un pouvoir réglementaire pour mettre en œuvre leurs attributions (...) n'est pas une nouveauté. Mais ce pouvoir réglementaire reste tout autant à la merci de celui qu'exerce le Gouvernement dont la réforme n'organise expressément aucun retrait.* »<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> J. MONTAIN-DOMENACH et Ch. BREMOND, *Droit des collectivités territoriales*, op.cit, pp. 109-111 ; C. MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales en Afrique noire francophone (le cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal », *RADPS*, Vol. 3, n°4, Janvier-juin 2014, pp. 88-122.

<sup>93</sup> A défaut de terme plus approprié.

<sup>94</sup> Dans le cadre de cette sémantique juridique, tandis que le caractère initial du pouvoir réglementaire renverrait ainsi suivant les travaux de Louis FAVOREU à ce que l'on pourrait qualifier de « *règlements autonomes* », c'est-à-dire des règlements pris directement sur le fondement de la Constitution, sans médiation législative (L. FAVOREU, « Les règlements autonomes existent-ils ? », *Mélanges en l'honneur de Georges BURDEAU*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 405-420), le sens a donné au qualificatif autonome pour ce qu'il en est de la seconde hypothèse, traduit ni plus ni moins que la liberté d'action du pouvoir concerné ; c'est-à-dire quant à ces modalités d'exercice. Lire sur cette question spécifiquement sur cette distinction, M. JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises : Essai sur les libertés du pouvoir normatif local*, Bibliothèque de droit public, Tome 198, Paris, LGDJ, Février 1998, p. 11.

<sup>95</sup> F-X. AUBRY, *La décentralisation contre l'Etat (L'Etat semi-décentralisé)*, Paris, LGDJ, 1992, pp. 13 et s.

<sup>96</sup> B. FAURE, « Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », op.cit, p.121.



Le problème ne se pose donc pas au niveau de l'existence ou pas de ce pouvoir réglementaire local, mais à celui de son autonomie. En effet, ce pouvoir, composante de la libre administration de ces collectivités à vocation spécifique, reste étroitement lié à l'exercice des compétences qui leur sont reconnues et n'a de ce fait qu'une portée limitée. Il ne concerne d'ailleurs que certaines modalités d'application de la loi qui le déterminent, il n'a ni pour objet, ni pour effet de mettre en œuvre le pouvoir réglementaire d'exécution de la loi qui échoit au Président de la République et au Premier Ministre<sup>97</sup>. Ce pouvoir normatif reconnu aux autorités communautaires est tout simplement un pouvoir pris en application de la loi et à ce titre, il met en œuvre les dispositions législatives. Il dépend donc étroitement soit des conditions de l'habilitation législative, soit des décrets d'application des dispositions et enfin, soit des circonstances locales sous le contrôle étroit de l'autorité de tutelle et du juge<sup>98</sup>.

Suivant la logique centralisatrice qui est la notre, le pouvoir réglementaire reconnu aux autorités communautaires ne s'aurait être autonome car, rien n'a été retiré au pouvoir réglementaire gouvernemental. Non seulement la réforme entreprise en matière locale n'organise aucun retrait exprès du pouvoir qu'exerce l'Exécutif mais en plus, aussi bien la Constitution que les lois régissant l'action locale se muent systématiquement en délégation de compétence au profit du pouvoir réglementaire national. Ce dernier peut continuer à s'emparer du travail d'exécution des lois que la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville ou le Cercle se doivent de mettre en œuvre dans leur sphère territoriale de compétence. Logiquement, pour que ces institutions se présentent davantage comme des collectivités territoriales décentralisées et non comme des institutions spécialisées, il aurait fallu que les matières qui leurs ont été transférées relèvent de leur seule compétence. Le pouvoir réglementaire national ne devrait de ce fait avoir droit de cité que sous réserve du pouvoir réglementaire reconnu aux autorités communautaires<sup>99</sup>.

Le sort réservé au pouvoir réglementaire de ces institutions tend non seulement à remettre en cause le degré de liberté d'action censé caractériser leur action d'une part mais aussi à remettre en cause la nature de ces institutions, d'autre part. Une position définitive ne peut être prise qu'à partir de la définition de la consistance de ces institutions.

## 2) Les éléments participant de la consistance des institutions spécifiques

La communauté urbaine au Cameroun, la commune à statut particulier, la ville, le cercle et le département sont des personnes morales de droit public, territoriales au même titre que l'Etat. Ils s'identifient en son sein à la fois vis-à-vis de ce dernier et vis-à-vis des autres collectivités territoriales décentralisées. L'identité locale comporte de ce fait un certain

---

<sup>97</sup> Se référer aux articles : 8 alinéa 8 (pour le P. R.) et 12 alinéa 2 (pour le P. M.) de la loi n°96/0- du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972 ; 46 et 55 de la Constitution du Mali adoptée par référendum le 12 janvier 1992 et promulgué par décret n° 92-073 P-CTSP du 25 février 1992 ; 43 et 57 de la Constitution du 22 janvier 2001.

<sup>98</sup> C'est donc fort de cela que nous parlions de pouvoir normatif autonome. L'on voit très bien que dans ce que nous mettons en exergue, il n'y a aucunement autonomie du pouvoir normatif, mais une simple mise en exécution quasi automatique et de manière compatible aux normes supérieures fussent-elles législatives ou réglementaires. Alors que pour sa part, le pouvoir normatif se veut autonome au travers de son indépendance – laquelle n'est pas absolue – c'est-à-dire que ses conditions d'exercice soient autonomes et que cette autonomie soit garantie. M. JOYAU, Ouvrage précité, p. 119.

<sup>99</sup> Dans le cadre du rapport de l'Institut National de la Décentralisation, une proposition similaire a été faite pour garantir l'autonomie du pouvoir normatif local dans le cadre de la révision constitutionnelle française de 2003 où la décentralisation a été remise à l'ordre du jour. Lire B. FAURE, « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : doit-il rester précaire ? », in O. GOHIN et Y. GAUDEMET (dir.), *La République décentralisée*, *op.cit.*, p. 58 ; O. GOHIN, « La nouvelle décentralisation », *AJDA*, 2003, pp. 512-518.

nombre de critères dont les plus importants sont : le nom, le territoire et la population<sup>100</sup>. De ce point de vue, la communauté urbaine au Congo, quoique circonscription administrative, ne se soustrait pas à ce régime.

*Le nom.* La procédure d'attribution de nom aux collectivités territoriales décentralisées n'est plus aussi floue. Les législateurs du Cameroun, du Mali et du Sénégal définissent les modalités d'attribution du nom aux institutions en charge des grandes agglomérations urbaines. Dans ce registre, l'article 109 alinéa 6 de la loi de 2004 sur les communes dispose que « *la communauté urbaine prend l'appellation « ville de ... », immédiatement suivie de la dénomination de l'agglomération concernée* ». C'est à ce titre que l'on parlera des communautés urbaines de Douala parce que située à Douala, de la communauté urbaine de Maroua, parce que située à Maroua. Il en est de même au Sénégal où le législateur de 2013 dans sa loi portant Code des collectivités locales dispose en son article 167 que la ville peut être instituée par décret. Ce décret instituant la ville, détermine le nom de ladite ville<sup>101</sup>. La loi congolaise portant statut particulier des villes de Brazzaville et de Pointe Noire fait de manière insidieuse le même type de renvoi dans ce sens en définissant ces villes, nommément identifiable comme des départements de Brazzaville et Pointe Noire.

*Le territoire.* Il fonde le titre de compétence d'une personne morale de droit public territoriale. La détermination du territoire trouve matière ici en ce que le territoire est un élément capital de l'individualité juridique de la collectivité territoriale. Il joue un rôle décisif dans la détermination des compétences des organes des collectivités territoriales<sup>102</sup> et davantage pour ces collectivités à statut particulier. Juridiquement, les compétences de ces organes se trouvent circonscrits par le territoire de la collectivité correspondante. C'est la compétence *rationae loci*. Le territoire est d'autant plus important que l'ensemble des collectivités territoriales décentralisées recouvrent tout le territoire national. Ainsi, autant il ne peut y avoir de collectivité territoriale décentralisée en dehors du territoire national, autant il ne saurait y avoir, à l'intérieur du pays, des zones géographiques échappant à une collectivité territoriale décentralisée<sup>103</sup>. Les lois encadrant l'action des collectivités locales, ne définissent pas, en principe, de manière chiffrée le territoire de ces dernières. Si au Burkina Faso, la loi découpe le territoire des communes urbaines à statut particulier<sup>104</sup>, il n'en est rien dans les autres régimes. Au Cameroun, la loi de 2004 fixant les règles applicables aux communes, dispose en son article 2 alinéa 2 que la commune est créée par décret. L'alinéa 3 est précis quant aux éléments sociologiques composant la commune. Il dispose clairement que « *le décret de création d'une commune en fixe la dénomination, le ressort territorial et le chef lieu* ». Ce principe est le même pour les communautés urbaines au sens de l'article 109 alinéa 6 de ladite loi. La loi sénégalaise de 2013 portant code des collectivités territoriales, s'inscrit dans le même registre. En effet, son article 167 dispose que la ville peut être instituée par décret. Ce décret fixe les limites territoriales qui sont celles des communes constitutives. Il en est de même avec la loi congolaise de 2003 portant statut particulier qui définit de manière expresse les limites territoriales des départements de Brazzaville et de Pointe Noire. Ainsi, les limites territoriales du département de Brazzaville sont celle de la ville de Brazzaville. Il en est de même avec le département de Pointe Noire dont les limites territoriales sont celles de la

---

<sup>100</sup> J-B. AUBY, J-F. AUBY et R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, 3<sup>e</sup> éd., 2004, pp. 80-84.

<sup>101</sup> Décret n°2014-830 portant création des villes de Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Thiès, du 30 juin 2014.

<sup>102</sup> J-B. AUBY, J-F. AUBY et R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, *op.cit.*, p. 82.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>104</sup> V. la loi 026 2012/AN modifiant la loi n° 066-2009/an du 22 décembre 2009 portant découpage des communes urbaines à statut particulier au Burkina Faso.

ville de Pointe Noire. La réalité montre toutefois, une très inégale répartition géographique d'une région à une autre. Cette disparité se retrouve également au niveau de ces collectivités à statut particulier. L'on peut en dire autant de la population locale.

*La population.* La population est le dernier trait caractéristique de la communauté urbaine, de la commune à statut particulier, de la ville ou du cercle, en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle en est la substance. Historiquement, les communes sont nées du regroupement d'habitants d'une même localité au tour d'un certain nombre d'intérêts communs. C'est cette communauté humaine qui a revendiqué le droit d'administrer elle-même ses propres affaires. Autant dire qu'au commencement de la commune était la communauté. C'est à ce titre que Roger Gabriel NLEP définissait la communauté urbaine, en dépit de son régime spécial, comme une « *collectivité humaine solidaire de ses problèmes, de son histoire, de ses intérêts, contenue dans une portion définie du territoire national* »<sup>105</sup>. La loi ne fixe pas en principe, le seuil démographique pour les communes, qu'elles fussent à statut particulier ou non. Ceci, même si au niveau de la commune, en tant que collectivité territoriale de base, l'on peut à partir du seuil démographique fixé pour le nombre de conseillers, poser les bases de la population et pour la collectivité à régime spécifique, tant il est vrai que sa population serait celle des communes la constituant. L'on peut penser que plus une commune est peuplée plus elle est viable. Les habitants de la commune étant ses contribuables.

Si globalement, l'identification des institutions en charge des grandes agglomérations urbaines a pu être mise en exergue, la réalité de cette mise en œuvre de la décentralisation<sup>106</sup>, tend à induire des éléments d'ambiguïté dans ce processus.

## II) L'institutionnalisation ambiguë de la modalité d'administration des grandes agglomérations urbaines

L'ambiguïté qui semble caractériser cette modalité d'administration des grandes agglomérations urbaines en Afrique subsaharienne francophone, peut trouver fondement au niveau de la nature de ces institutions. Ces institutions en charge des grandes agglomérations urbaines, sont-elles effectivement des collectivités territoriales décentralisées ou s'apparentent-elles à des établissements publics de coopération intercommunale ? (A). Le second pan caractéristique de cette ambiguïté réside dans l'aménagement territorial qui sous-tend cette édification. Ce qui est de nature à prêter le flanc à la définition d'une certaine forme de contrôle de l'Etat sur les communes (B).

### A) Le flou juridique caractéristique de la nature des institutions spécifiques

Ce flou juridique qui tend à caractériser la définition de la nature de ces institutions, revient à les saisir effectivement en tant que collectivité territoriale décentralisée ou en tant qu'établissement public de coopération intercommunale. Seule une prise de position à partir du statut juridique de ces institutions en tant que collectivités territoriales décentralisées (1) d'une part, et, d'autre part, en tant qu'établissement public de coopération intercommunale (2), permettra d'être fixé.

#### 1) L'ambigu statut des institutions à régime spécial

<sup>105</sup> R. G. NLEP, *L'administration publique Camerounaise : Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1986, p. 119.

<sup>106</sup> Ch. ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *RFSP*, 1966, pp. 445-471.

Les institutions administratives locales propres aux grandes agglomérations urbaines, sont présentées, selon l'énoncé de la loi comme des collectivités territoriales décentralisées. Elles s'inscrivent ainsi statutairement dans le régime qui est celui de ces collectivités. S'accorder substantiellement sur leur nature implique de prendre en compte, en plus des éléments relatifs à l'identité sus-évoquée le soubassement qui caractérise les organes de la communauté urbaine, de la commune à régime spécial, de la ville, du Cercle ou du département. Ces organes correspondent au schéma classique défini par le droit des collectivités territoriales décentralisées, et plus spécifiquement des établissements publics de coopération intercommunale<sup>107</sup>. Ces organes sont de deux ordres à savoir : l'organe exécutif et l'organe délibérant<sup>108</sup>. La communauté urbaine, la commune à régime spécial, la ville, le département et le cercle, s'identifient ainsi dans leur fonctionnement aux communes.

*Le conseil.* Le conseil est l'organe délibérant de la communauté urbaine, de la commune à statut particulier, de la ville ou du cercle. Il se compose des maires des communes qui la constituent et de conseillers municipaux désignés par chaque conseil municipal<sup>109</sup>. La spécificité de ce conseil vient du fait que contrairement à la composition de l'organe délibérant des autres collectivités territoriales décentralisées, le conseil de communauté présente une particularité tenant au fait que les conseillers de la communauté urbaine ne sont pas directement désignés par les électeurs de l'agglomération, mais par leurs pairs au sein des conseils municipaux des communes la constituant. Les élus des communes sont ainsi étroitement associés à la gestion de la communauté urbaine, même s'il y a lieu de craindre le fait qu'étant des émanations des conseils municipaux et non des populations, qu'ils soient parfois appelés à défendre les intérêts de ces communes plutôt que ceux voulus par l'institutionnalisation des communautés à statut spécifique.

A l'instar des communes d'arrondissement, le conseil de communauté, du cercle, de la ville, peut être constitué des commissions<sup>110</sup>. Il peut former des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions. L'exercice des activités de ce conseil est encadré par le règlement intérieur de celui-ci ou par la loi cadre relative aux collectivités suivant le cas, et ceci sous le regard de l'exécutif de la collectivité, du représentant de l'Etat ou juge. Le document, précise notamment : les délais de convocation du conseil, les pièces à joindre à l'ordre du jour telles que les notes explicatives ou de synthèse pour chaque question soumise à délibération, les modalités de consultation de pièces relatives aux marchés ou contrat ; le rôle exclusif de police de réunion dévolu au délégué du gouvernement et les modalités de son exercice ; les compétences et les modalités de consultation et de fonctionnement des

---

<sup>107</sup> J. MOREAU, *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris, Dalloz, 2004, p. 115.

<sup>108</sup> Voir en ce sens les articles 111 de la loi camerounaise de 2004 sur les communes ; 167 de la loi sénégalaise de 2013 portant code des collectivités ; 79 de la loi de malienne de 2012 portant code des collectivités ; 25 de la loi de 2004 portant code des collectivités au Burkina Faso ; 7 de la loi de 2003 portant statut particulier des villes de Brazzaville et de Pointe Noire.

<sup>109</sup> Voir les articles : 113 alinéa 1, 121 de la loi n° 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes au Cameroun ; 167 et 168 de la loi sénégalaise de 2013 portant code des collectivités ; 80 du Code malien de 2012 sur les collectivités ; 25 de la loi de 2004 portant code des collectivités au Burkina, 6 de la Loi n° O46/96/ADP portant statut particulier de la Commune de Ouagadougou.

. Soulignons que cette solution qui a été adoptée par le législateur avait pour objectif d'un côté, d'éviter la mise en place d'une assemblée trop nombreuse ; de l'autonomie, il importe que chaque commune, quelque soit le chiffre de sa population, soit représentée au sein du conseil.

<sup>110</sup> Voir Décret n°2008/0752 du 24 avril 2004 précisant certaines modalités d'organisation et de fonctionnement des organes délibérants et des exécutifs de la commune, de la communauté urbaine et des syndicats de communes. Dans le même esprit, voir les articles 221 de la Loi de 2004 portant code des collectivités au Burkina Faso ; 11, 12 et 13 de la loi n°7-2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales.

commissions. S'agissant du mandat du conseil de communauté, il expire en même temps que celui des conseillers municipaux des communes qui le constituent.

*L'exécutif.* Si le principe est le même, relativement aux fonctions de l'organe exécutif de la communauté, du département, de la commune à statut particulier, de la ville et du cercle, une variante subsiste cependant. Au Mali, au sens de l'article 122 de la loi de 2012 portant Code des collectivités, le Président et les vice-présidents constituent le bureau du cercle. Au Sénégal, la ville est administrée par un maire et ses adjoints suivant l'article 168 de la loi de 2013 portant code des collectivités. Au Burkina, la commune à statut particulier, répond au même registre que l'organisation des communes. Elle est ainsi constituée, comme donne à le voir le cas de la commune à statut particulier de Ouagadougou, d'un organe exécutif composé d'un maire et d'un bureau élu au sein du conseil<sup>111</sup>. Il en est de même au Congo où la loi de 2003 portant statut particulier des villes de Brazzaville et de Pointe Noire prescrit l'administration des collectivités par les organes élus. Dans ce registre, non seulement le conseil est élu, mais en plus, il élit en son sein un bureau qui en est l'exécutif au sens de l'article 7.

Au Cameroun, par contre, il s'agit du délégué du gouvernement. Délégué par le gouvernement, son accession à cette fonction est conséquente à la volonté de l'exécutif et davantage de son chef<sup>112</sup>. Ce qui traduit la main mise de l'Exécutif sur le délégué du gouvernement. En effet, contrairement à ses homologues sénégalais, burkinabé, malien, etc., le délégué du gouvernement, exécutif de la communauté urbaine, est nommé par un acte unilatéral émanant du pouvoir exécutif. Le délégué du gouvernement, nommé par décret du Président de la République, exerce la plénitude de fonctions et des attributions dévolues au maire à la tête de la commune d'arrondissement<sup>113</sup>. Ce qui constitue encore un paradoxe propre aux institutions administratives locales au Cameroun. Le paradoxe qui tend à subsister est fondé sur la survivance de l'ancien système sous le boisseau du nouvel encadrement juridique<sup>114</sup> des collectivités territoriales décentralisées. Magloire ONDOA écrit dans ce sens que « *les communes continuent d'être régies par la loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 et ses modifications [, car] les Délégués du Gouvernement auprès des communautés urbaines sont encore nommés par décrets [...] »*<sup>115</sup>. En effet, non seulement les organes de cette dernière auraient dus être organisés autrement, mais à défaut, les pouvoirs du délégué du gouvernement auraient dus être limités puisque les maires des communes d'arrondissement qui composent une communauté urbaine sont des organes qui se veulent autonomes, mais de surcroît sont aussi des autorités de police et représentent l'Etat. Ceci est d'autant plus notable que depuis le décret du 24 septembre 1987, il existe un principe de non-contrariété entre les délibérations du conseil municipal et celles du conseil de communauté. Ce qui traduit une hiérarchie entre les actes émanant des deux organes et attribue la primauté aux actes de la communauté urbaine<sup>116</sup>.

Le délégué du gouvernement ne devrait, tant de « *jure* » que de « *facto* », n'être que le représentant de la communauté urbaine. Mais son omniprésence repose le débat sur la libre administration des collectivités par des conseils élus. Ceci, notamment par le lien de

---

<sup>111</sup> V. notamment l'article 8 de la loi portant statut particulier de la Commune de Ouagadougou.

<sup>112</sup> Dans cet esprit, lire : I. M. FALL, *Le pouvoir politique dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 105 et s.

<sup>113</sup> Cf. Art. 115, Loi n° 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

<sup>114</sup> P. Y. GAHDOUN, « L'émergence d'un droit transitoire constitutionnel », *RDP*, 2016, n°1, pp. 149 et s.

<sup>115</sup> M. ONDOA, « La Constitution duale : recherches sur les dispositions constitutionnelles transitoires au Cameroun », *RASJ*, 2000, p. 49.

<sup>116</sup> R. G. NLEP, « 1983-1993 : 10 ans de réforme administrative au Cameroun », *op.cit.*, p. 175.

consubstantialité qui unit la décentralisation à la démocratie<sup>117</sup>. La démocratie ce n'est seulement pas la liberté de choisir des élus, c'est aussi de prendre des responsabilités, de les assurer pour en rendre compte. La démocratie s'accommode donc mal des nominations. En effet, le délégué du gouvernement, étant l'organe exécutif de la communauté urbaine et de surcroît, membre du parti au pouvoir, il peut sembler que les communes ayant à leur tête des maires issus de l'opposition auront maille à partir avec la communauté.

Le délégué du gouvernement, le maire de la ville, le maire de la commune à statut particulier ou du cercle, le président du conseil départemental, exercent les compétences habituelles de l'organe exécutif d'une commune. Il est à ce titre chargé entre autres de : la préparation et de l'exécution du budget de la communauté urbaine ; l'organisation et de la gestion des services de la communauté urbaine ; la direction des travaux communautaires ; la représentation de l'agglomération dans les cérémonies protocolaires<sup>118</sup>. Il est assisté d'adjoints. Ensemble, ils constituent l'exécutif de la communauté urbaine, de la commune à statut particulier, de la ville et du cercle<sup>119</sup>. A l'instar de la dévolution des compétences aux adjoints au maire dans les communes, les adjoints au délégué du gouvernement, au maire de la ville, de la commune à statut particulier, des vice-présidents du cercle, en bénéficient.

## 2) L'incertitude juridique sur le fondement des institutions en charge des grandes agglomérations urbaines comme collectivités territoriales décentralisées

La notion de fondement s'entend de l'élément essentiel servant de base à quelque chose. Ainsi, que ce soit une règle, une institution, un système juridique, il en éclaire l'esprit<sup>120</sup>. L'on peut donc entrevoir ici, les fondements socio-historiques et les fondements juridiques, même si pour la présente étude, l'on s'intéressera aux fondements juridiques.

La communauté, la commune à statut particulier, la ville, le département et le cercle, sont définis comme des collectivités territoriales. Au sens de l'article 167 de la loi de 2013 portant Code des collectivités, la ville a le même statut que la commune. Il en est de même au Mali où au sens de l'article 79 de la loi de 2012 portant Code des collectivités, le cercle est une collectivité territoriale. Il en est de même de la commune à statut particulier au Burkina Faso, qui est soumise, au sens de l'article 25 de la loi de 2004 portant Code des collectivités, au même statut que les communes. L'on peut en dire autant du département au Congo pour le compte des villes de Brazzaville et de Pointe Noire qui sont au sens de l'article 2 de la loi portant statut particulier des collectivités locales. La communauté urbaine au Cameroun, s'inscrit dans le même registre au sens de l'article 111 de la loi de 2004 fixant les règles applicables aux communes. Suivant l'énoncé de ces dispositions, ces institutions sont bel et bien des collectivités territoriales décentralisées car, relevant de la catégorie des communes.

L'érection des collectivités à statut particulier au Congo et au Cameroun est néanmoins de nature à susciter des interrogations. Si dans les constitutions sénégalaise, malienne, burkinabé, l'encadrement de la décentralisation est fait sans une définition des

---

<sup>117</sup> S. REGOURD, « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie : Genèse d'une problématique », *RDP*, tome 110, 1994, pp. 961-987.

<sup>118</sup> Se référer aux articles : 115 de la loi de 2004 sur les communes au Cameroun ; 171 de la loi de 2013 portant code des collectivités au Sénégal ; 135 de la loi de 2012 portant code des collectivités au Mali ; 316 et 258, de la loi de 2004 portant code des collectivités au Burkina Faso.

<sup>119</sup> V. les articles : 115 alinéa 3 de la loi de 2004 sur les communes au Cameroun ; 168 de la loi de 2013 portant code des collectivités du Sénégal ; 122 de la loi de 2012 portant code des collectivités au Mali.

<sup>120</sup> G. CORNU et Association Henri CAPITANT (dir.), *Vocabulaire précité*, p. 464.

collectivités territoriales, ni une catégorisation<sup>121</sup>, laissant ainsi libre cours au législateur, l'approche est différente en droit congolais et en droit camerounais. En effet, au sens de l'article 55 alinéa 1 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, « *les collectivités territoriales décentralisées sont les régions et les communes (même si,) (t)out autre type de collectivité territoriale décentralisée est créée par la loi.* ». La Constitution ne retient ainsi que deux catégories de collectivités territoriales décentralisées à savoir : la commune et la région. Il en est de même au Congo au sens de l'article 174 de la Constitution suivant lequel « *les collectivités locales de la République du Congo sont le département et la commune* ». La constitution exclut donc formellement la communauté urbaine de ces deux catégories de collectivités territoriales décentralisées. Certes, l'on peut arguer que la même Constitution stipule que tout autre type de collectivité territoriale peut être créée par la loi. Intégrer la communauté urbaine dans ce giron, serait faire œuvre de mauvaise interprétation tant de la lettre que de l'esprit de la Constitution<sup>122</sup>. La Constitution est claire et précise sur la nature et la catégorie des collectivités territoriales qu'elle consacre. C'est fort de cela que cette même disposition évoque la possibilité pour le législateur de créer « *tout autre type de collectivité territoriale décentralisée* ». Or, en l'espèce, la communauté urbaine ne constitue ni un autre type de collectivité territoriale décentralisée, ni un troisième niveau de décentralisation, puisqu'elle est considérée au sens de la loi 2004 fixant les règles applicables aux communes comme une catégorie de commune<sup>123</sup>. Le constituant de 1996 n'en fait aucunement mention tant au titre des communes qu'au titre d'une catégorie singulière de collectivité territoriale décentralisée. Ceci, en dépit du fait qu'elle préexiste à la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996. Ce qui implique que le constituant de 1996 a clairement voulu exclure les communautés urbaines de l'architecture institutionnelle locale au Cameroun. La situation au Congo se rapproche de celle camerounaise mais ne s'y confond pas. Effectivement, au Congo, le législateur de 2003 prend ses responsabilités et érige effectivement des villes en collectivités à statut particulier conformément à la latitude que lui confère le constituant. Ces collectivités, étant soumises par principe, aux règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales.

Si l'on peut voir avec Gérard Martin PEKASSA NDAM un fondement à la définition de la communauté urbaine dans la catégorie que constituent les communes à partir du soubassement législatif de cette institution<sup>124</sup>, il semble qu'il y ait matière à être réservé. En effet, il y a un droit institutionnel commun au sein d'une même catégorie de collectivités qui se retrouvent dans chaque collectivité appartenant à cette catégorie<sup>125</sup>. Cette orientation qui s'inscrit en droite ligne de la position de Louis FAVOREU, nous conforte car, écrit-il « *à partir du moment où une collectivité appartient à une catégorie, elle doit se voir appliquer le droit commun institutionnel de cette catégorie sous peine de sortir de cette catégorie et d'être rattachée à une autre* ». <sup>126</sup> Il s'agit là simplement, comme le souligne Georges DUPUIS, de la traduction du principe d'uniformité<sup>127</sup> qui doit caractériser l'armature institutionnelle de l'administration locale afin d'éviter toute complexité de cette dernière.

<sup>121</sup> V. le Titre XI : Des collectivités locales (article 102) de la Constitution sénégalaise du 21 janvier 2001 ; le Titre XI : des territorialités (articles 97 et 98) de la Constitution malienne ; Titre XI : Des collectivités territoriales (articles 143, 144 et 145) de la Constitution du Burkina Faso du 02 juin 1992.

<sup>122</sup> S. PIERRE-CAPS, « L'esprit des constitutions », in *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET*, Paris, Economica, 2003, pp. 375-390.

<sup>123</sup> Cf. Article 111, Loi n° 2004/18 du 22 juillet 2004, préc.

<sup>124</sup> G. M. PEKASSA NDAM, Article précité.

<sup>125</sup> L. FAVOREU, « Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales », *op.cit.*, p. 19.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> G. DUPUIS, *Le centre et la périphérie en France*, *op.cit.*, p. 17. V. de même J.-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ... », *op.cit.*, p. 4/18.

Le Conseil constitutionnel français donnera à cette thèse, un fondement constitutionnel en consacrant cette position dans sa décision du 25 février 1982. En effet, il admet que le législateur peut créer des catégories de collectivités territoriales, y compris des catégories ne comprenant qu'une seule unité mais, que par ailleurs, dans la mesure où une catégorie est créée, la collectivité qui en fait partie doit présenter les mêmes caractères institutionnels que les autres collectivités de cette catégorie. Si la commune à statut particulier au Burkina Faso, la ville au Sénégal ou le cercle au Mali, s'inscrivent véritablement dans cette logique, l'on ne peut en dire autant de la communauté urbaine camerounaise. Dans ces Etats, au-delà de l'ancrage juridique qui est le même, statutairement, la commune à statut particulier, la ville ou le cercle s'identifient aux autres collectivités territoriales décentralisées. Sur le plan organique comme sur le plan fonctionnel, la structuration est la même entre ces dernières et les autres collectivités auxquelles elles correspondent.

L'organisation de la commune à statut particulier au Burkina est posée par le Code des collectivités, même si un renvoi est fait cette fois à l'adoption d'une autre loi pour la définition des modalités spécifiques liées à la commune en question<sup>128</sup>. Au Sénégal, la ville a le même statut que la commune. L'on peut en dire autant du cercle au Mali. Il en est de même au Congo. Mais, pour ce qu'il en est de la communauté urbaine, non seulement ses organes ne jouissent pas d'une autonomie organique, alors qu'ils coiffent des maires élus, mais en plus, l'autonomie administrative et la communauté d'intérêts censées faire l'individualité de la communauté urbaine ne sont consacrées ni juridiquement, ni sociologiquement. Il n'est donc pas illusoire de considérer ce retour offensif du gouvernement<sup>129</sup>, par la voie législative, comme une fraude à la Constitution<sup>130</sup>. Les différentes réactions qui ont suivi l'institutionnalisation de la communauté urbaine et le contexte dans lequel elle s'est produite, traduisent à n'en point douter le questionnement que l'on se doit de faire sur son fondement comme collectivité territoriale décentralisée. La communauté urbaine ne peut donc juridiquement être considérée comme une collectivité territoriale décentralisée faisant pour le moins partie de l'une des deux catégories de collectivités territoriales décentralisées créées par la Constitution. L'on ne saurait donc se fonder sur une loi pour attribuer la qualité de collectivité territoriale décentralisée à la communauté urbaine. A moins qu'il ne s'agisse d'une autre catégorie de collectivité. Et, de ce point de vue, il aurait été indiqué que l'on définisse sa spécificité comme l'a fait le législateur congolais.

Ainsi, même si la loi sur les communes reconnaît la personnalité juridique et l'autonomie financière aux communautés urbaines, elle ne fait pour autant pas d'elles des collectivités territoriales décentralisées. La personnalité juridique qui leur est reconnue a pour seul objectif de faire reconnaître aux communautés urbaines, la capacité à jouir des droits et des obligations et la faculté de pouvoir les faire valoir dans le commerce juridique. Encore que, comme le fait remarquer Jean-François BRISSON<sup>131</sup>, la notion de collectivité territoriale se définit à partir du principe même de l'élection. La personnalité juridique n'étant à cet effet, ni le critère, ni la réalité de la collectivité, mais bien la conséquence de l'élection par les

---

<sup>128</sup> V. : Loi N° 31/95/ADP portant modification de la loi n° 005/93/ADP du 7 mai 1993, portant statut particulier de la Province du Kadiogo et de la Commune de Ouagadougou (JO no 34 1995) ; Loi n°046/96/ADP (JO no 08 1997) portant statut particulier de la commune de Ouagadougou.

<sup>129</sup> L'on parle de retour offensif parce que ce fut déjà une stratégie utilisée par le gouvernement camerounaise en 1996 après la perte des élections municipales pour contrôler les communes ainsi perdues par la voie des urnes. Lire « *Et naquirent les "super-maires"* », in *Les cahiers de mutation*, Mensuel camerounais d'information, Vol 44, Juin 2007, p. 8 ; Ch. NACK MBACK, « L'institution communale... », Article précité, pp. 150-153.

<sup>130</sup> G. LIET VAUX, « La "fraude à la Constitution" (Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France) », *RDP*, Tome 59, 1943, pp. 116-149.

<sup>131</sup> J.-F. BRISSON, Article précité, p. 4.



habitants d'un conseil chargé de représenter leurs intérêts communs. L'autonomie financière quant à elle traduit simplement la faculté qui leur est reconnue de disposer librement de leurs ressources financières.

Le flottement sur le fondement juridique de ces institutions en tant que collectivités territoriales décentralisées, induit une autre perception, *la tendance à l'appareusement de ces institutions en charge des grandes agglomérations urbaines aux établissements publics de coopération intercommunale*. Une prise de position sur la nature de la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville, le département ou le cercle, postule la convocation des éléments qui tendent à l'identifier à un établissement public de coopération intercommunale. Ceci, même s'il faille pour autant s'attarder sur les facteurs justifiant cette ambiguïté institutionnelle.

*L'appareusement de la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville, le département ou le cercle à un établissement public de coopération intercommunale*. L'établissement public, personne morale de droit public, jouissant d'une autonomie administrative, financière, est créé, soit et principalement, pour gérer un ou des services publics déterminés (décentralisation fonctionnelle), soit pour regrouper des collectivités territoriales ou autres personnes publiques ou institutionnaliser leur collaboration (coopération intercommunale, syndicat mixte), soit enfin pour conférer à un ensemble de services une certaine autonomie, sans lui conférer le statut de personne privée<sup>132</sup>. A partir de ce socle définitionnel, l'on peut d'emblée poser le rapprochement de la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville ou le cercle, d'avec l'établissement public. Ce d'autant plus que dans le schéma ou cette armature institutionnelle s'origine, ces communautés à statut particulier, sont exactement des Etablissement publics de coopération intercommunale<sup>133</sup>. Le premier des éléments qui tend à conforter cette position militant pour cette orientation réside dans la convocation de la spécificité fonctionnelle comme élément structurant de la mise sur pied d'une institution à statut spécifique. En effet, comme le dispose l'article 79 de la loi malienne de 2012 portant Code des collectivités, « *le cercle constitue un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions de développement des Communes qui le composent* ». L'on peut en dire autant avec la ville au Sénégal ou la commune à statut particulier au Burkina Faso. Cette spécificité fonctionnelle acquiert d'autant plus de sens ici que c'est davantage elle qui fonde la mise sur pied de ces institutions à régime spécifique que l'identité ou l'idée de communauté qui fonde la collectivité territoriale décentralisée. En plus, ces institutions à régime spécial, apparaissent comme une solution à la dispersion communale imposée par la taille des grandes agglomérations urbaines. Par leur superposition aux communes d'arrondissement, la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville ou le cercle se comporte – dans le cadre des réformes en cours de la décentralisation – comme une entité ayant pour vocation de réaliser une coopération intercommunale et de prendre en charge la politique d'urbanisation, d'équipement et de gestion des services d'intérêt communs<sup>134</sup>.

De même, la spécificité fonctionnelle dans cette analyse met en exergue l'idée de contrôle par une autre personne morale de droit public qui peut être l'Etat, ou une autre collectivité territoriale décentralisée, pour s'assurer de l'effectivité de l'accomplissement de la mission d'intérêt général qui lui a été confiée par cette particularité. Et de ce point de vue, quel que soit l'angle d'attaque, l'analyse tend à le conforter. Que ce soit l'idée d'une

<sup>132</sup> A. VAN LANG, G. GONDOUIN et V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire précité*, p. 168.

<sup>133</sup> M.-Ch. ROUAULT, *Droit administratif...*, *op.cit.*, p. 147 ; J. MOREAU, (dir.), *Code général des collectivités territoriales*, Paris, Litec, 2007, pp. 627-802.

<sup>134</sup> J. C. EKO'O AKOUAFANE, *Ouvrage précité*, p. 144.

corporation des collectivités qui viennent du bas de par la prégnance des communes qui constituent la ville, la commune à statut particulier ou le cercle sur ces derniers, ou du fait d'une corporation à partir du haut traduisant davantage l'imperium de l'exécutif sur ces institutions, l'idée de contrôle est avancée. Notons simplement que si dans la ville, la commune à statut particulier ou le cercle, le contrôle est davantage mis au profit des collectivités dont il est composé au Cameroun, la dynamique est inverse. L'organe exécutif de la communauté est soumis au pouvoir hiérarchique. De même, la communauté urbaine est certes une personne morale de droit public, elle ne jouit que d'une autonomie financière comme le prévoit l'article 109 alinéa 2 de la loi de 2004 sur les communes. Ce n'est évidemment pas le cas pour les collectivités territoriales décentralisées qui jouissent en plus d'une autonomie financière, d'une autonomie administrative. Qu'à cela ne tienne, la mobilisation du décret comme instrument juridique d'institutionnalisation d'un statut particulier pour les grandes agglomérations, se présente davantage comme « *un moyen d'imposer autoritairement une coopération intercommunale* »<sup>135</sup>.

La convocation de l'architecture institutionnelle française en la matière tend à nous conforter dans notre position. En France, la communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale jouant pratiquement le même rôle que la communauté urbaine, la commune à statut particulier, la ville, le cercle ou le département. Cependant, si l'on relève qu'en France, le président de la communauté urbaine est élu et que la naissance d'une communauté est le fruit d'un groupement volontaire des communes, d'où, le fait qu'en France, la communauté urbaine soit un établissement public de coopération intercommunale<sup>136</sup>, ce n'est pas exactement le cas dans les cas convoqués. L'on peut noter des fluctuations dans les schémas analysés. Si globalement, le régime particulier se présente comme le fait du pouvoir exécutif, au niveau de l'autonomie de l'organe exécutif de ces institutions, le Cameroun est le seul à traduire de manière particulièrement marquée, la prégnance de l'exécutif par la nomination du délégué du gouvernement. Ce qui est de nature à fonder notre interrogation sur les mobiles qui ont justifié cette distanciation du schéma français, copié, mais adapté par les Etats africains.

#### B) L'appareil des institutions en charge des grandes agglomérations à des instances de contrôle des communes constitutives

Etymologiquement, le contrôle serait le *contre-rôle*, la liste nominative qui permettrait de vérifier une première série de noms portés sur un état et de procéder éventuellement à un contre-appel<sup>137</sup>. Cette idée de vérification est essentielle à la notion de contrôle. C'est dans ce sens que Charles EISENMANN la définit comme étant « *l'opération qui consiste à vérifier si des objets concrets sont conformes ou ne sont pas conformes au schéma idéal, d'un objet correct, tel que le dessine une norme de contrôle – autrement dit à confronter les objets aux schémas auxquels ils doivent être conformes pour établir si, effectivement, ils le sont ou non. Un contrôle c'est essentiellement une vérification de conformité de la conformité* »<sup>138</sup>. Ramené aux collectivités territoriales décentralisées, ce contrôle renvoie de manière contemporaine, au contrôle de l'Etat<sup>139</sup>. Si ce contrôle se ramène de manière contemporaine

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> J. MOREAU, Ouvrage précité, p. 124.

<sup>137</sup> D. LEVY, « La régularité juridique et le bon fonctionnement des services », in R. DRAGO, (dir.), *L'administration publique, Recueil des textes*, Paris ? Armand Colin, Coll. « U », 1971, p. 333.

<sup>138</sup> Ch. EISENMANN, *Cours de droit administratif précité*, p. 259.

<sup>139</sup> J. MENARD, *Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales*, Rapport d'information/Sénat, 2012, 159p.

au contrôle de légalité sous diverses formes<sup>140</sup>, l'on peut entrevoir sur le plan factuel, une autre forme de contrôle par l'entremise de ces institutions.

1) Les facteurs traduisant l'ambiguë institutionnalisation des communautés à régime spécial

L'adoption de la décentralisation comme modalité de réforme administrative n'est pas le fait du seul vouloir de l'Etat. Si l'institutionnalisation des collectivités territoriales est historiquement marquée, elle connaîtra une évolution différente dès les indépendances. La sociogénèse de l'Etat met en exergue le souci d'affermissement de ce dernier tant à l'interne qu'à l'international. Ce qui a justifié une remise en cause du processus de décentralisation au profit de l'affermissement de l'ordre unitaire<sup>141</sup>. Mais, avec l'avènement du vent de démocratisation à l'aune de la décennie 1990, des revendications sociales et politiques<sup>142</sup> en ont résulté. La décentralisation est ainsi devenue une pré-condition pour le rétablissement de l'ordre et le maintien de l'idée d'unité nationale<sup>143</sup>. Mais, l'Etat, voire son ordre dirigeant, a-t-il véritablement voulu instituer la décentralisation comme nouvelle modalité de définition de l'administration de l'Etat ou simplement comme une redéfinition de l'ordre autoritaire de l'Etat ?<sup>144</sup>

C'est ce questionnement qui structure l'analyse. Car, en dehors des problèmes de pauvreté, de la nature des compétences transférées qui participent de la vie des collectivités locales de manière générale, et ce, quelque soit la zone géographique du continent à partir de laquelle l'analyse peut être commise, le débat réside davantage sur l'usage ou non de ces institutions en termes de modalités de contrôle des communes participant de l'administration de ces grandes villes. En Afrique de l'Ouest, avec les schémas pris à partir des cas des grandes agglomérations urbaines du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal, deux grandes tendances semblent se dégager à partir des analyses sus-évoquées. Si globalement, la libre administration des collectivités territoriales décentralisées est consacrée, la définition d'un régime spécial pour les grandes agglomérations s'inscrit de manière différenciée. La ville, la commune à statut particulier ou le cercle s'inscrivent de manière particulière dans l'affirmation du principe de la décentralisation. Mais avec la communauté urbaine au Cameroun, ou le département au Congo, la logique semble différente. Elle serait sous-tendue par l'usage de cette institution comme une modalité de contrôle des communes la composant. Maurice BOURJOL écrit à cet effet que « *les dispositions de la loi (relative à la réforme de l'administration territoriale) a essentiellement deux objectifs : le redéploiement des administrations de l'Etat et le renforcement des contrôles et tutelles dans les domaines clés (...)* »<sup>145</sup>.

<sup>140</sup> J.-M. PONTIER, « Les transmutations du contrôle sur les collectivités territoriales », *La semaine juridique Administration et collectivités territoriales*, n°44, 5 novembre 2012, pp. 1-8.

<sup>141</sup> A. KONTCHOU KOUOMEGNI, « Le droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale », *RJPIC*, Tome 33, n° 4, Décembre 1979, pp. 415-441.

<sup>142</sup> Ch. NACH MBACK, *Démocratisation et démocratisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003, 528p.

<sup>143</sup> B. KASSIBO, « Mali : une décentralisation à double vitesse ? », in Cl. FAY, Y. F. KONE, C. QUIMINAL (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique*. Paris, IRD Editions, 2006, pp. 68-95 ; H.-L. MENTHONG, « La construction des enjeux locaux dans le débat constitutionnel au Cameroun », in S. MELONE, A. MINKOA SHE, L. SINDJOUN (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 Janvier 1996 au Cameroun, Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Fondation Friedrich-Ebert au Cameroun, pp. 146-181.

<sup>144</sup> R. OTAYEK, « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir des situations africaines », *CEAN-IEP-Université de Bordeaux*, 2005, 13p.

<sup>145</sup> M. BOURJOL, « La réforme de l'administration territoriale », *AJDA*, 1992, Chroniques, p. 140.

Les justifications de cette orientation peuvent être très bien faites sur le plan fonctionnel. Mais, il n'en demeure pas moins que les substrats politiques de cette orientation sont beaucoup plus nombreux. En effet, la conception confuse, la méfiance à l'égard des communes par l'entremise des communautés urbaines, du département, vient du contexte particulier de leur création. La période de mise sur pied effective de la communauté urbaine est assez illustrative de la question. Cette période est telle qu'elle est perçue comme une institution de contrôle de l'expansion de l'opposition. En fait, le 27 février 1996, un décret présidentiel érige une dizaine des plus grandes villes du Cameroun en communes urbaines à régime spécial dont la majorité, conquise par l'opposition. Cette mesure se traduit par la nomination des délégués du gouvernement dans les villes comme Douala, Bamenda, Garoua, Bafoussam, Koumba, Limbé, Nkongsamba, Ebolowa et Edéa. Ses délégués possèdent les pouvoirs de « *super maires* » et viennent *ipso facto* coiffer des élus locaux qui se veulent à cette période être de l'opposition. Cette opération a été perçue par la population et les leaders politiques de l'opposition comme une « *confiscation du résultat des urnes* »<sup>146</sup>. En fait, c'est depuis 1993 que le Président de la République a signé le décret instituant les communes à régime spécial. Or, ce n'est que le 27 février 1996, qu'un décret présidentiel intervient pour ériger ces communes en communes à régime spécial. Au regard de la situation actuelle, des communautés urbaines, matérialisée par le réaménagement qu'a connu les communautés urbaines avec les décrets du 17 janvier 2008 qui les font passer de deux à quatorze ; ce dans un contexte où le parti au pouvoir a remporté la majorité des communes à l'occasion des élections couplées – législatives et municipales – des 22 juillet et 30 septembre 2007, le raisonnement peut-il encore tenir ?

Nous le pensons, car l'enjeu réside moins dans la compétition entre parti au pouvoir et partis d'opposition pour la conquête de la périphérie que dans la dialectique centre-périphérie. La décentralisation a d'abord été pensée non comme une modalité d'administration de l'Etat que comme une modalité de préservation de l'idée d'unité nationale. L'institutionnalisation de la décentralisation participe ainsi de ce que Luc SINDJOUN a qualifié d' « *adaptation conservatrice* ». En effet, la décentralisation a d'abord été instituée comme un instrument. La saisie de ces communes à statut particulier au Burkina Faso, au Cameroun, au Congo, au Mali ou au Sénégal participe de cette logique. Si la décentralisation peut s'entendre du transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, l'érection des communes à statut particulier au dessus des communes urbaines participe ainsi de l'édification d'une forme de tutelle de *facto* sur ces dernières. Le principe dans la gestion des affaires locales, est celui de subsidiarité. Mais, ces communes à statut particulier tendent à induire une autre modalité de répartition de compétences, voire le primat de ces communes sur les autres. Comment ne pas l'entrevoir ainsi tant il est vrai qu'au titre des compétences transférées aux communes, celles fondamentales échoient à ces communes à statut particulier. Par ailleurs, de par le principe de non contrariété censé régir les rapports entre ces communes à statut particulier et les communes la composant, il s'agit bien de la définition d'un contrôle exercé par ces dernières<sup>147</sup> par l'entremise de ce que l'on pourrait qualifier de commune chef de file<sup>148</sup>. En effet, ces communes à statut particulier, exercent sur les communes les constituants, les mêmes prérogatives que celles qui échoient à l'Etat en matière de transfert de compétences. Il s'agit notamment de l'orientation de la politique au niveau du territoire de compétences de ces

<sup>146</sup> MUTATION, « Et naquirent les supers maires », *op.cit.*, p. 8.

<sup>147</sup> H. KOUOMEGNE NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation, La répartition de compétences entre collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2013, 502p.. M. DIAGNE, « La décentralisation de compétences au Sénégal », [http://www.ntiposoft.com/domaine\\_200/pdf/tb4\\_m\\_diagne.pdf](http://www.ntiposoft.com/domaine_200/pdf/tb4_m_diagne.pdf); Consulté le 13/02/2017, 14h58mn, pp. 200-203. M. MOTTET, *Le Droit de la décentralisation au Burkina Faso*, <http://www.labo-citoyennete.org>; Consulté le 13/02/2017, 15h20mn, pp. 119 et s.

<sup>148</sup> J.-M. LEMOYNE DE FORGES, « Subsidiarité et chef de file... », Article précité, pp. 47-56.

communes à statut particulier, de la planification, etc. Ce qui laisse entrevoir l'aménagement du territoire de ces communes comme participant de cette modalité de contrôle. Il n'est donc pas illusoire qu'Yves JEGOUZO et Michel VERPAUX, voient en la réforme administrative, certes à partir du schéma français, une crise aggravée transcrite par l'omniprésence de l'administration française de l'Etat<sup>149</sup>. Le lien est ainsi vite établi avec la nature de la spatialisation institutionnelle au niveau local.

2) La spatialisation institutionnelle des communes à statut particulier comme modalité de définition du contrôle sur les communes

La spatialisation institutionnelle renvoie à l'aménagement du territoire. Le territoire s'impose désormais comme un construit social permanent, en constante appropriation<sup>150</sup>. La dimension institutionnelle trouve matière ici en ce que la réponse que se doit d'apporter l'Etat aux problèmes qui ont cours sur son territoire, postule une bonne organisation interne. C'est donc en ce sens, que s'impose non seulement la prise en compte du territoire mais aussi, de la dimension institutionnelle dans l'optique d'une territorialisation de l'action publique. L'espace géographique ou administratif se devant d'être transformé en un espace de proximité institutionnelle, appelé à devenir un référent pour les projets des acteurs locaux. Or, ce dernier intègre à la fois les unités administratives déconcentrées et celle décentralisées. Ce qui revient à questionner la distribution juridique de l'espace institutionnel au niveau local. Et de ce point de vue, les communautés urbaines, les communes à statut particulier, la ville, le département ou le cercle, répondent à une distribution territoriale qui recouvre la sphère de compétences des communes qui la composent<sup>151</sup>. La structuration en forme pyramidale du rapport entre communes à statut particulier et communes constitutives, tend à induire une forme de tutelle de *facto* de cette commune sur ces dernières. La corrélation du transfert de compétences et la spatialisation institutionnelle fonde ce contrôle. De par le primat consacré à la communauté en tant que collectivité chef de file et une définition de compétences substantielles dans le rapport entre cette catégorie de commune et celles qui la constituent, l'on peut baser cette perspective sur la territorialisation de l'action publique<sup>152</sup>. Cette territorialisation institue un contrôle de *facto* de ces institutions par la médiation d'actes réglementaires. Au Cameroun, la mise sur pied de ces communautés est le fait du pouvoir exécutif. Il en est de même des schémas sénégalais et maliens. Si l'institutionnalisation de la commune à statut particulier au Burkina Faso tout comme le département au Congo, sont le fait d'actes législatifs, ce schéma congolais n'est pas tout à fait éloigné de la prégnance du fait exécutif. En effet, l'érection de la collectivité en collectivité à statut particulier n'est que la phase finale d'un processus conduit par le pouvoir exécutif.

Le principe de ce contrôle est dû au fait que non seulement le primat est accordé à ces institutions, mais leur mise sur pied, tout comme la dévolution de compétences, est fonction d'actes réglementaires. Ce qui peut laisser libre cours, voire donner fondement à la thèse de la redéfinition du contrôle de l'Etat par le biais de ces institutions. L'on peut donc y voir une stratégie de neutralisation d'une dévolution des pouvoirs dans l'Etat par un contrôle de cette restructuration. Si la constitution a été mise à contribution pour y arriver, notamment par la

<sup>149</sup> Y. JEGOUZO et M. VERPAUX, « Les collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 289.

<sup>150</sup> F. LELOUP, L. MOYART et B. PEQUEUR, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie Economie Société*, 2005/4, Vol. 7, p. 321-332 ; REDONDO TORONIO (D.), « Territoire, gouvernance et intelligence territoriale », *Bulletin de la Société géographique de Liège*, 49, 2007, pp. 21-30.

<sup>151</sup> Cour des comptes, *La conduite par l'Etat de la décentralisation*, Synthèse du rapport public, 2009, pp. 8-10.

<sup>152</sup> J.-M. PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *AJDA* 1997, Chroniques, p. 723.

révision qui a consacré la décentralisation<sup>153</sup>, des modalités de cette remise en cause peuvent trouver matière dans l'actualité actuelle. La crise dans les parties anglophones du Cameroun a pour origine l'ineffectivité de la décentralisation. L'on peut en dire autant du cas malien et dans une certaine mesure du cas burkinabé. C'est donc à bon droit qu'au-delà d'une lecture uniquement clientéliste de cette institutionnalisation, l'expansion des communautés urbaines, des communes à statut particulier, de la ville, du cercle ou du département, a un enjeu politique : celui de la reconstruction de l'Etat. Ces institutions, participant ainsi de la définition d'un moyen de contrôle du processus de décentralisation. Cette dernière, ayant toujours été perçue comme étant contre l'Etat. L'on est donc fondé à s'accorder avec Stéphane DOUMBE-BILLE qui conclut à « *l'étatisation de l'entité communale* »<sup>154</sup>.

De manière générale, la gestion des grandes agglomérations urbaines en Afrique noire francophone, à partir des schémas burkinabé, camerounais, congolais, malien et sénégalais, traduit la définition d'une modalité d'administration propre à ces agglomérations. Il a donc été question de leur identification par la définition de ces institutions. Cependant, une saisie substantielle de leur nature donne à voir d'une ambiguïté dans leur catégorisation en tant que collectivité territoriale décentralisée ou établissement public de coopération intercommunale. La réalité de ces institutions propres aux grandes agglomérations urbaines, a laissé entrevoir au plan matériel, la définition d'une forme de contrôle sur les communes constitutives. Ce qui nous fonde à y lire l'ambiguë institutionnalisation de cette modalité d'administration des grandes cités.

L'édification d'une modalité d'administration spécifique aux grandes agglomérations en Afrique subsaharienne francophone, interpelle, davantage de par le souci de représentation politique des citoyens pour des villes qui se veulent cosmopolitiques. D'où, la perspective de recherche qui s'ouvre sur la « *représentation politique dans le constitutionnalisme en Afrique* ». Elle est tirerait fondement de la problématique de la « *crise* » de la représentation politique en Afrique et la recherche de solutions inclusives et originales permettant une expression politique des individus et des groupes constitutifs de l'Etat africain.

---

<sup>153</sup> J.-N. TAMA, « Théorie et pratique juridiques de la décentralisation ... », Article précité, pp. 371-372 ; B-R. GUIMDO D. « Constitution et décentralisation depuis la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 », *Revue Juridique et Politique des Etats francophones*, n° 2, Avril-Juin 2005, pp. 205-228.

<sup>154</sup> S. DOUMBE-BILLE, « L'élection en droit administratif », *RDP*, 1992, pp. 1065-1102.