



## **Pôle Recherche et Publications**

# **Le Cameroun politico-institutionnel : état des lieux, menaces, opportunités et perspectives**

Rédacteur

**Dr Éric- Adol Gatsi-Tazo**, Juriste, Chercheur Senior au Think Tank CEIDES

Coordination :

**Christian POUT, PhD**

(HEC PARIS, EM 22)

Président du Think Tank CEIDES

Visiting Associate Professor Catholic Institute of Paris

Juillet 2022

## Résumé

Après de longues décennies d'un monopartisme de fait, le Parlement adopta en décembre 1990 la loi n° 90/056 du 19 décembre 1990 relative aux partis politiques, mettant ainsi un terme au monopole jusqu'alors détenu par le Rassemblement démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) qui succéda en 1985 à l'Union Nationale Camerounaise (UNC). Depuis quelques années, l'éventualité d'une transition à la tête de l'Etat rythme la vie politique camerounaise. Elle a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs politiques qui participent à diversifier l'offre politique et redonner du dynamisme à la vie politique nationale qui devenait monotone. D'un point de vue institutionnel, les institutions politiques camerounaises sont la création du texte constitutionnel de 1996 qui introduisit plusieurs innovations majeures et créa le cadre institutionnel actuellement en vigueur. Si les institutions politiques sont le produit d'une histoire, dès lors que cette dernière est objectivée dans leurs règles de fonctionnement et incorporée par leurs membres, elles en sont aussi des actrices. Les institutions sont en effet les conditions de possibilité de l'ordre politique et de la stabilité des régimes politiques dès lors qu'elles participent de la constitution d'un ordre légitime. La réflexion sur les institutions interroge le politique dans son cadre comme dans son action, sur les lieux du pouvoir politique et sur leur capacité de régulation. La présente étude ambitionne de comprendre les interactions entre la politique et les institutions politiques en contexte camerounais. Elle vise à partir d'une approche diachronique pour décrypter la situation politico-institutionnelle rendu en ce début d'année 2022, sa force, ses faiblesses ainsi que ses perspectives pour l'avenir.

## Sommaire

### Introduction

- I. La perspective de la transition et la stimulation du jeu politique
  - A. La bataille inter-partis et le durcissement du jeu politique
    1. Réduction de l'espace civique
    2. Faiblesse des institutions politiques
    3. La question de la tribalisation du jeu politique
    4. L'opposition a-t-elle des chances d'accéder à la tête de l'Etat ?
  - B. La bataille intra-parti et la « guerre fratricide » de succession à la tête de l'Etat
  - C. Encadrement juridique de l'alternance
  - D. La crise anglophone et ses effets sur la politique nationale
- 
- II. La redynamisation du mouvement de décentralisation : transformer l'essai
  - A. Le cadre juridique général de la décentralisation
    1. Les innovations de la loi de 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées
    2. Les défis de la décentralisation
  - 
  - B. Le statut spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest
    1. Adoption du Statut Spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest
      - a. Contexte d'adoption et clarification notionnelle
      - b. Légitimité et protection du Statut Spécial
    2. Contenu du Statut Spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest
      - a. Spécificités organisationnelles des régions à Statut Spécial
      - b. Spécificités substantielles : les compétences additionnelles des régions à statut spécial

## Introduction

L'histoire politique du Cameroun depuis le retour au multipartisme est riche en rebondissements. C'est en effet après de longues décennies d'un monopartisme de fait<sup>1</sup> que le Parlement adopta en décembre 1990 la loi n° 90/056 du 19 décembre 1990 relative aux partis politiques, mettant ainsi un terme au monopole jusqu'alors détenu par le Rassemblement démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) qui succéda en 1985 à l'Union Nationale Camerounaise (UNC). Dès cette ouverture démocratique, la vie politique prendra une autre tournure, avec notamment, le retour aux élections pluralistes, à partir de 1992. Les deux élections (législatives et présidentielle) organisées cette année témoigneront de la difficulté pour le RDPC, de s'accommoder de la compétition des autres partis politiques, puisqu'elles marqueront une percée significative de l'opposition qui mettra le parti au pouvoir plus qu'en difficulté. Cette tendance, qui se confirma lors des élections municipales de 1996, ou l'opposition gagnera près de 44% des voix exprimées<sup>2</sup>, s'estompera à partir de 1997 lors des élections législatives et présidentielles qui furent organisées cette année. Aidé par les dissensions ouvertes au sein de l'opposition et du boycott de certains partis majeurs, notamment à l'élection présidentielle, le parti au pouvoir s'en sortit ragaillardi, une tendance qui se confirmera jusqu'à nos jours. Car depuis lors et à travers les élections successives, le RDPC a systématiquement dominé la scène politique, s'octroyant à chaque fois une majorité confortable, voire écrasante.

Depuis quelques années, l'éventualité d'une transition à la tête de l'Etat rythme la vie politique camerounaise. Elle a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs politiques qui participent à diversifier l'offre politique et redonner du dynamisme à la vie politique nationale qui devenait monotone. Les partis politiques tels que le Mouvement pour la Renaissance du Cameroun (MRC) avec son leader M. Maurice Kamto, le Parti Camerounais pour la Réconciliation Nationale (PCRN) avec son leader M. Cabral Libii, le Cameroon's Peoples Party (CPP) avec son leader Mme Edith Kah Wallah, pour ne citer que quelques uns, s'inscrivent dans ce sillage. On peut également citer M. Joshua Osih du Social Democratic Front (SDF), sorti de l'ombre de son président M. John Fru Ndi, pour notamment être le candidat du parti lors de l'élection présidentielle de 2018.

D'un point de vue institutionnel, les institutions politiques camerounaises sont la création du texte constitutionnel de 1996 qui, entre autres innovations majeures : crée un Parlement bicaméral avec l'adjonction d'une seconde chambre, le Sénat ; crée un Conseil constitutionnel en charge des questions constitutionnelles, en remplacement de la muette Section constitutionnelle au sein de la Cour Suprême jusque là en charge du contrôle de constitutionnalité des lois ; formalise la décentralisation comme forme d'organisation de l'Etat qui devient officiellement un Etat unitaire décentralisé, constitué de régions et de communes comme Collectivités territoriales décentralisées (ci-après CTD). Cependant, ces institutions ainsi créées seront mises en place de manière progressive, selon un calendrier qui ne s'illustre pas par sa célérité. Ainsi, par exemple le Sénat ne sera mis en place qu'en 2013, date des toutes premières élections sénatoriales, soit 17 ans après sa création constitutionnelle. Bien plus, le Conseil constitutionnel verra son institution actée en 2018, soit 22 ans après son institution. Quant à la décentralisation, elle sera mise en place de manière graduelle avec : l'adoption des lois y relatives en 2004, leur modification en 2019 et la mise en place des régions en 2020-2021.

Si les institutions politiques sont le produit d'une histoire, dès lors que cette dernière est objectivée dans leurs règles de fonctionnement et incorporée par leurs membres, elles en sont aussi des actrices. Comme le dit Delphine Dulong, « quels que soient la complexité des processus d'institutionnalisation et le caractère relatif, variable de l'emprise institutionnelle, le champ politique est en effet affecté par

---

<sup>1</sup> Ce monopartisme est dit de fait en raison de son absence de fondement légal car allant à contre-courant de la Constitution qui prévoyait explicitement l'existence des partis politiques. L'article 3 des Constitutions successives du Cameroun était à ce titre constant : « Les partis et formations politiques concourent à l'expression du suffrage [...] ».

<sup>2</sup> <https://www.refworld.org/docid/3ae6aaf657.html>

l'existence des institutions qui le structurent<sup>3</sup> ». Les institutions sont en effet les conditions de possibilité de l'ordre politique et de la stabilité des régimes politiques dès lors qu'elles participent de la constitution d'un ordre légitime. La réflexion sur les institutions interroge le politique dans son cadre comme dans son action, sur les lieux du pouvoir politique et sur leur capacité de régulation<sup>4</sup>. En définitive, penser les institutions politiques nous amène à réfléchir sur le politique. La présente étude a ainsi pour objet l'étude des interactions entre la politique et les institutions politiques en contexte camerounais. Elle ambitionne de partir d'une approche diachronique pour décrypter la situation politico-institutionnelle rendu en ce début d'année 2022, sa force, ses faiblesses ainsi que ses perspectives pour l'avenir. Pour ce faire, cette étude adopte une démonstration binaire basée sur les dynamiques du jeu politique et le développement institutionnel.

## **I. La perspective de la transition et la stimulation du jeu politique**

La perspective d'une transition à la tête de l'Etat produit un effet d'émulation du jeu politique. Néanmoins, cette effet est différent selon que la perspective de la transition soit considérée dans le cadre d'une bataille inter ou intra-partis.

### **A. La bataille inter-partis et le durcissement du jeu politique**

La crispation du jeu politique camerounais entre pouvoir et opposition n'est pas une nouveauté. Elle est d'ailleurs concomitante à la naissance de l'opposition au début de la décennie 90, avec le retour au multipartisme. La nouveauté contemporaine vient de son accentuation, mais surtout du renouvellement relatif de la classe politique de l'opposition qui coïncide avec cette accentuation.

#### **1. Réduction de l'espace civique**

La réduction de l'espace d'expression civique et de contestation politique est l'une des manifestations les plus saillantes de la crispation du jeu politique camerounais. Elle est une conséquence du durcissement de ton par certains partis d'opposition et de la réponse ferme qu'en donne le Gouvernement. Le durcissement du ton de l'opposition se manifeste à travers une critique systématique et plus virulente du système se soldant parfois par des actions violentes (à l'instar du saccage de certaines ambassades camerounaises en Europe en janvier 2019), souvent par la défiance des restrictions administratives, à l'instar de l'organisation des manifestations publiques nonobstant les interdictions par les autorités administratives.

La réponse du pouvoir au durcissement du ton de l'opposition est celle d'un contrôle ferme des activités de celle-là, qui peut prendre la forme d'un contrôle *a priori* ou d'un contrôle *a posteriori*. Le contrôle *a priori* se caractérise par les restrictions imposées aux activités des partis d'opposition telles que les réunions et les manifestations publiques. On peut en effet observer que les activités des formations politiques de l'opposition font l'objet d'un suivi particulier et d'un traitement rigoureux. Par exemple depuis plusieurs années, les réunions et manifestations publiques initiées par les partis d'opposition les plus virulents sont presque systématiquement interdites par l'autorité administrative. Ces interdictions ponctuelles, répétées et systématiques rentrent dans le sillage de l'interdiction permanente, générale et abstraite ayant cours dans certaines circonscriptions administratives depuis plusieurs années<sup>5</sup>. On peut cependant observer que certaines des mesures administratives restrictives sont loin d'être légales, et constituent des cas d'excès de pouvoir flagrant. C'est le cas des

<sup>3</sup> Delphine Dulong, « Les effets politiques et sociaux des institutions politiques », *Sociologie des institutions politiques*, 2012, pp. 87-108, not. P. 87.

<sup>4</sup> Patrice Duran, « Le politique au prisme de ses institutions », *Idées économiques et sociales*, 2010/1 n° 159, pp. 6-17.

<sup>5</sup> On peut citer l'arrêté du 15 janvier 2008 visant « l'interdiction des manifestations publiques dans la province du Littoral » et la lettre préfectorale n°0000119/L/06.03/Sp du 8 novembre 2010 portant interdiction de toute « manifestation à caractère vindicatif et revendicatif sur toute l'étendue du Département du Mfoundi jusqu'à nouvel ordre ».

interdictions permanentes, générales et abstraites des manifestations publiques dans « la province du Centre » et dans le département du Mfoundi, relevées ci-dessus, qui sont toujours insidieusement en vigueur et qui peuvent s'analyser en une violation d'un principe bien établi en droit administratif qu'est le principe de proportionnalité et donc l'interdiction des interdictions générales et abstraites. On peut également questionner les interdictions répétées des réunions publiques organisées par les partis politiques d'opposition, à un double niveau. D'abord, la qualification de réunion publique donnée à certaines activités pour les interdire est souvent défailante. Ainsi, par exemple, la qualification de réunion publique donnée à une conférence organisée par un Collectif de quatre partis politiques dans un lieu privé, à laquelle des journalistes nommément désignés avaient été personnellement invités<sup>6</sup>, était erronée, dès lors que le critère de l'ouverture au public était loin d'être satisfait. Ensuite, même lorsque la qualification de réunion publique est correcte, la mesure d'interdiction serait constitutive d'un excès de pouvoir dès lors que la loi ne prévoit pas de cas d'interdiction des réunions publiques, mais surtout reconnaît au seul bureau d'organisation le droit d'y mettre un terme<sup>7</sup>.

Le contrôle a posteriori des activités politiques se fait sous forme de répression des militants de partis politiques : arrestation, détention<sup>8</sup> et condamnation suite aux manifestations interdites, séquestrations, restrictions de mouvements, etc.

## 2. Faiblesse des institutions politiques

Le durcissement du jeu politique au Cameroun et ses manifestations entraînent une conséquence directe sur le fonctionnement des institutions politiques. En effet, certains partis politiques (au rang desquels le Mouvement pour la Renaissance du Cameroun (MRC) principal parti d'opposition et dont le leader M. Maurice Kamto était classé deuxième à l'issue de la dernière élection présidentielle de 2018) ont décidé de faire l'impasse sur les dernières élections politiques, en l'occurrence l'élection sénatoriale de 2018, le double scrutin législatif et municipal de 2020 et les élections régionales de décembre 2020. Les raisons avancées pour leur boycott étaient la guerre dans les régions anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest et l'absence d'une réforme consensuelle du code électoral. En conséquence, ce parti n'est représenté dans aucune institution et assemblée politique nationale. Dans l'histoire politique du Cameroun, le boycott des élections n'est pas une nouveauté ; elle a déjà été utilisée comme mode d'expression politique par des partis politiques. Les plus retentissants à nos jours demeurent les boycotts des élections législatives de 1992 (les toutes premières élections pluralistes après le retour du multipartisme en 1990) et présidentielles de 1997 (déjà entre autres raisons, la réforme du code électoral), par un certain nombre de partis politiques d'opposition au rang desquels le Social Democratic Front (SDF), principal parti d'opposition d'alors<sup>9</sup>. Le boycott du MRC appelle quelques précisions utiles.

La première est relative aux effets internes de la décision du boycott. A ce titre, cette décision a indubitablement agacé certains membres de ce parti, dont certains n'ont pas caché leur déception. D'autant que, de l'avis même de certains, la décision de boycotter le double scrutin législatif et

---

<sup>6</sup> Cette conférence avait pour vocation de voter le lancement du programme Stand for Cameroon par un Collectif de quatre partis politiques : le Mouvement pour la renaissance du Cameroun (MRC), le Cameroon People's Party (CPP), l'Union des populations du Cameroun-Les Fidèles (UPC-Les Fidèles) et du parti de l'Univers.

<sup>7</sup> Ce régime se distingue ainsi de celui des manifestations publiques qui donne bien pouvoir à l'autorité administrative le pouvoir d'interdire en dernier ressort, les manifestations publiques, en cas de menace de trouble à l'ordre public (v. art. 5 et 8 de la loi de 1990 portant régime des réunions et manifestations publiques).

<sup>8</sup> Pour illustration, lire <https://www.jeuneafrique.com/758941/societe/cameroun-maurice-kamto-et-les-opposants-arretes-a-ses-cotes-saisissent-lonu/>

<sup>9</sup> V. [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/02/20/cameroun-elections-a-haut-risque-boycotte-par-l-opposition-le-scrutin-legislatif-du-1-mars-le-premier-depuis-l-installation-du-multipartisme-est-attendu-avec-inquietude\\_3877652\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/02/20/cameroun-elections-a-haut-risque-boycotte-par-l-opposition-le-scrutin-legislatif-du-1-mars-le-premier-depuis-l-installation-du-multipartisme-est-attendu-avec-inquietude_3877652_1819218.html)

municipal de février 2020 a été prise par un groupe très restreint de haut cadres du parti, sans l'implication de l'ensemble du directoire<sup>10</sup>. De quoi susciter des frustrations par cette désillusion qui vient doucher les espoirs des uns et des autres de capitaliser l'élan pris lors de la présidentielle et de briguer des postes de députés ou de conseillers municipaux. De l'avis de plusieurs observateurs, certaines défections enregistrées par le parti seraient directement liées à cette pilule difficile à avaler que constituait la décision de boycotter le double scrutin législatif et municipal de 2020.

La deuxième est relative à la représentation politique dans les assemblées politiques nationales. Comme avec les boycotts des années 1990, celui du MRC a produit une redistribution des cartes, mais a surtout produit un défaut de représentation criard. Selon Olivier Duhamel et Yves Mény, « une force politique sans représentation parlementaire ne participe qu'épisodiquement au débat politique. En effet, une opposition extraparlamentaire ne peut guère se manifester qu'à travers sa capacité à participer aux élections (candidats), par la confrontation des idées, ou en recourant à la violence<sup>11</sup> ». L'absence du principal parti d'opposition aura ainsi permis à certains jeunes partis de faire leur entrée au sein des assemblées politiques. Ces différentes élections auront également confirmé le déclin de certains partis historiques à l'instar du SDF et de l'UPC qui voient leurs positions décroître considérablement<sup>12</sup>. Cependant, ce boycott aura facilité l'obtention de la majorité absolue des différents sièges à pourvoir par le parti au pouvoir<sup>13</sup> qui peut par ailleurs compter sur ses alliances traditionnelles avec certains partis politiques (UNDP, FNSC, etc.).

Au-delà des batailles purement politiciennes, la non représentation au Parlement, dans les Conseils municipaux et régionaux, du principal parti d'opposition au sortir de l'élection présidentielle de 2018, peut affaiblir lesdites assemblées politiques. Ces élections auraient pu être la transformation de l'essai de ce parti après la popularité acquise à l'occasion de l'élection présidentielle de 2018. Au-delà des calculs politiques, le boycott trahit le désir des citoyens et observateurs de la scène politique, d'obtenir des assemblées politiques avec une représentation de l'opposition significative qui mettrait un terme à la majorité obèse traditionnelle du parti au pouvoir. Car il est admis que s'il est nécessaire à une majorité gouvernementale de disposer d'une majorité parlementaire lui permettant de gouverner, il est tout aussi reconnu que les assemblées monocolores ou accordant une majorité disproportionnée au parti au pouvoir desservent la démocratie plus qu'elles ne la servent. Elles font des assemblées politiques les « caisses d'enregistrement » où les débats sont rares, et les mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale plus qu'improbables<sup>14</sup>.

La dernière précision est une prospective des futures échéances électorales, et questionne le sort du MRC quant à sa participation auxdites futures échéances. La question se pose d'abord parce qu'il est possible, voire probable, que les raisons avancées pour justifier le boycott des élections précédentes n'aient pas changé. La crise sécuritaire dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, bien

<sup>10</sup> Frank Foute, « Boycott des élections locales au Cameroun : comment Maurice Kamto a préparé son bluff », *Jeune Afrique*, 26 novembre 2019.

<sup>11</sup> Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 677.

<sup>12</sup> A l'issue des élections législatives de 2020 par exemple, le SDF n'obtint que 5 sièges sur les 180 en lice, alors que l'UPC n'en obtint aucun, ses bastions habituels ayant basculé chez le PCRN de M. Cabral Libii.

<sup>13</sup> Sur cette question, les boycotts des années 1990 ont produit des effets différents selon que l'on considère celui des élections législatives de 1992 ou celui de la présidentielle de 1997. En effet, le boycott des partis politiques du scrutin législatif de 1992 aura permis aux autres partis de faire une véritable pensée au Parlement, en obtenant des scores qui ont empêché au parti au pouvoir d'obtenir une majorité même relative (Résultats obtenus à la sortie des urnes sur un total de 180 sièges à pourvoir : RDPC: 88 sièges, moins de 3 sièges pour la majorité absolue; UNDP: 68 sièges; UPC 18 sièges; et MDR 6 sièges). Le RDPC, parti au pouvoir, ne put obtenir une majorité confortable pour gouverner que grâce à son alliance politique avec le MDR. En revanche, le boycott de la présidentielle de 1997 aura plutôt facilité la tâche au parti présidentielle qui s'en sortira avec un « doré à la soviétique » en obtenant une majorité absolue de 92,5%.

<sup>14</sup> Sur le rôle de l'opposition, lire Commission de Venise « Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un Parlement démocratique », adopté par la Commission de Venise lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-f)

qu'étant globalement sous contrôle, est loin d'être endiguée ; la probabilité d'une réforme du Code électoral dans le sens voulu par le MRC et d'autres forces politiques, est plutôt tenue, compte tenu du peu d'égards que le pouvoir y accorde. Les mêmes causes produiront-elles les mêmes effets ? Ou le parti apprendra-t-il de ses erreurs et reviendra à des meilleurs sentiments ? En tout état en cause, le sort de ce parti dépend de l'élection considérée car le droit électoral est plus ou moins restrictif dans les conditions de participation aux élections selon qu'il s'agisse de l'élection présidentielle ou des autres élections. Pour ces dernières, rien n'empêcherait le MRC à prendre part aux futures élections législatives, sénatoriales, régionales ou municipales. Il en est autrement pour la prochaine élection présidentielle pour laquelle le Code électoral exige que les partis politiques présentant les candidats devront remplir la condition d'être représenté dans une assemblée politique : Parlement, conseil municipal, conseil régional (Art. 121 Code électoral). Le MRC ne pouvant satisfaire à cette condition à cause de son boycott de toutes les élections passées, il lui reste deux options. La première est le recours à la candidature indépendante, possibilité offerte par le Code électoral, sous certaines conditions cependant : obtenir trois cents signatures de personnalités originaires de toutes les Régions, à raison de trente (30) par Région et possédant la qualité soit de membre du Parlement ou d'une Chambre Consulaire, soit de Conseiller Régional ou de Conseiller Municipal, soit de Chef Traditionnel de premier degré (art. 123(2)). N'ayant aucune représentation dans les instances politiques dont les membres ont qualité pour présenter un candidat indépendant, cette option s'avère elle-même difficile à réaliser. L'autre option est l'emprunt de parti politique, qui consisterait pour le candidat du MRC à « faire du bernard-l'hermite », c'est-à-dire se faire présenter par un autre parti politique qui remplit les conditions, mais qui ne présente pas son propre candidat. Cette hypothèse n'est pas nouvelle dans le contexte camerounais. Cette option permet au candidat Cabral Libii, dont le mouvement « Onze millions de Citoyens » peinait à être légalisé, de participer à l'élection présidentielle de 2018 sous la bannière d'un autre parti politique, en l'occurrence le partis Univers<sup>15</sup>.

### 3. La question de la tribalisation du jeu politique

Depuis l'ouverture démocratique des années 1990, il existe une littérature abondante sur la question du sens de l'acte de vote, c'est-à-dire les déterminants du comportement électoral au Cameroun. La question ici est de se demander si l'électeur camerounais est conditionné par des solidarités primaires, donc s'il est sous influence de sa communauté d'appartenance. Cette question pose le problème de l'interaction entre communautarisme et individualisme et renvoie à l'opposition entre, d'une part, la valorisation du collectif où l'individu, produit des structures sociales, subit la contrainte sociale, et, d'autre part, la promotion de l'individuel où l'acteur agit en toute liberté à partir de ses propres valeurs en minimisant le poids du contrôle social.

Au-delà de l'omniprésence de l'ethnicité dans toutes les étapes du processus démocratique<sup>16</sup>, il y a, sur cette question, comme un consensus sur le caractère communautaire du vote au Cameroun, la quasi-totalité d'auteurs percevant l'élection comme un révélateur sociologique digne d'intérêt. Selon Luc Sindjoun, le champ social camerounais est de plus en plus marqué par des réseaux identitaires qui charrient les tensions socio-politiques consécutives à l'instrumentalisation des réseaux communautaires. Le célèbre politologue relève que le registre communautaire est devenu un identifiant cardinal instrumentalisant les rapports sociaux formels ou implicites. Le champ politique et électoral devient le théâtre de la « guerre froide » entre les groupes ethno-régionaux, à travers quatre principales figures : Bèti/Bamiléké, Peul/Kirdi, Anglophone/Francophone, Arabe-choa/ Kotoko.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> <https://actucameroun.com/2018/02/06/cameroun-parti-univers-investit-cabral-libii-presidentielle-2018/>

<sup>16</sup> Ibrahim Mouiche, « Ethnicité et multipartisme au Nord-Cameroun », *African Journal of Political Science*, Vol. 5, n° 1, pp. 46-91, not. p. 49.

<sup>17</sup> Luc Sindjoun. « Le champ social camerounais : désordre inventif, mythes, simplification set stabilité hégémonique de l'État ». *Politique Africaine* 62, 1996, pp. 57-67.

Pour sa part, Hélène-Laure Menthong met en exergue la tendance des partis politiques à reproduire en grande partie les clivages ethniques au prix d'un travail de construction de l'identification et de la représentation. A ce titre, la distribution territoriale des votes atteste de l'implantation régionale des partis et reflète la mobilisation communautaire. Ainsi, « le choix des électeurs se porte très souvent sur les compétiteurs avec lesquels ils partagent des affinités ethniques et régionales. Par conséquent, les suffrages revêtent une expression ethno-régionale importante ».

Si ce discours a été élaboré il y a de nombreuses années déjà, l'actualité politique camerounaise semble lui donner un caractère contemporain certain. La géographie politique et la sociologie électorale récentes confirment ce postulat car les principaux partis politiques sont plus implantés et font des meilleurs scores dans les régions d'origine de leurs leaders, ou dans les agglomérations où les ressortissants de ceux-ci sont les plus nombreux. Selon les résultats des élections récentes : le MRC fait ses meilleurs scores dans les régions de l'ouest (région d'origine de M. Kamto), du Littoral et du Centre où on rencontre une très forte représentation des ressortissants de la région de l'Ouest ; le SDF, quoique perdant ses positions dans son bastion que constituent les régions anglophones, y a obtenu ses meilleurs résultats ; le PCRN, nouveau parti dans l'environnement politique camerounais fait une percée remarquable en pays Bassa d'où est originaire son leader M. Libii, détrônant ainsi l'historique UPC qui pendant longtemps ne survivait plus que dans son fief tribal ; l'UDC n'a pas dérogé à sa tradition, puisque la totalité de ses élus ont été obtenus nulle part ailleurs que dans le Noun natal de feu M. Ndam Njoya et ses successeurs à la tête du parti. On peut en dire de même du FNSC ou encore de l'UNDP dont le champ de bataille se limite quasiment aux régions septentrionales du pays dont sont originaires leurs leaders, en l'occurrence MM. Tchiroma Bakary et Bello Bouba. Le RDPC, seul parti qui fait exception à cette règle de la géographie politique et de la sociologie électorale (puisque'il est implanté et a des représentants sur l'ensemble du territoire national), ne doit cette prouesse qu'à l'ethnicité puisque'il s'appuie sur les élites locales qui font vivre le parti dans leurs communautés respectives.

Faut-il pour autant conclure à une systématisation du vote communautaire au Cameroun ? Certains auteurs concluent plutôt en un vote communautaire intermittent, la remise en cause du vote communautaire systématique faisant suite aux nombreux cas d'intermittence du vote communautaire perçus dans les résultats de la seconde cohorte de scrutins pluralistes entre 1996 et 1997. Le vote communautaire au Cameroun est donc un vote intermittent, c'est-à-dire un vote qui est irrégulier selon les scrutins et les territoires. L'électeur camerounais n'est pas figé par ses solidarités communautaires comme l'ont présenté les élections de la transition : il est mu par un mélange de « vote de cœur, de sang et de raison » pour emprunter la belle formule de Helene-Laure Menthong. Des études récentes démontrent la pertinence de cette thèse du vote communautaire intermittent. Pour Eboko et Awondo, par exemple, l'élection présidentielle de 2018 a permis d'observer des partis échappant à une « cartographie régionale et linguistique par des alliances ponctuelles et en recrutant au-delà de leur base régionale<sup>18</sup> ». Pour leur part, Morelle et Owona Nguini perçoivent la rupture des grandes villes avec le RDPC en 2018, comme « un essoufflement d'une logique régionale et régionaliste<sup>19</sup> » du vote. En conséquence, le vote au Cameroun n'est pas figé puisque'il « intègre des incertitudes dans les résultats électoraux précédemment prévisibles par une sociologie communautaire déterministe<sup>20</sup> ».

<sup>18</sup> Fred Eboko, Partick Awondo, « Cameroun, l'État stationnaire », *Politique africaine*, n° 150, 2018 p. 5-27, not. p. 19.

<sup>19</sup> Marie Morelle, Marhias-Éric Owona Nguini, « Le réveil des crises camerounaises : un entretien avec Mathias Eric Owona Nguini », *L'Espace Politique*, n° 35, 2018.

<sup>20</sup> Yvan Issekine, « Le vote communautaire est-il intermittent au Cameroun ? », *L'Espace Politique* [Online], 40 | 2020-1, <https://journals.openedition.org/espacepolitique/7822#quotation>

La vie politique camerounaise de ces dernières années offre à observer un renforcement de la place de l'ethnicité. Car au-delà de son utilisation comme déterminant du vote des électeurs, le fait ethnique structure désormais le discours politique lui-même. Cette tendance s'est accentuée à l'occasion de l'élection présidentielle de 2018 qui a, pourrait-on dire, décomplexé, l'utilisation de l'ethnie comme instrument de propagande. Elle se propage grâce aux réseaux sociaux qui lui offrent un espace d'expression privilégié.

#### 4. L'opposition a-t-elle des chances d'accéder à la tête de l'Etat ?

Dans le jeu politique camerounais, l'opposition est mal partie. Nous venons de voir qu'elle fait l'objet d'un encadrement plutôt musclé de ses activités politiques, souvent à la limite de la légalité. D'autres facteurs sont également évoqués, y compris par l'opposition elle-même, comme des obstacles dans sa marche vers le pouvoir : le caractère biaisé du système électoral, à savoir un code électoral taillé à la mesure du parti au pouvoir, un organe de gestion du processus électoral (ELECAM) acquis à sa cause<sup>21</sup> ; un pouvoir juridictionnel inféodé et loin d'être impartial ; etc.

Dans ces conditions, certains observateurs voient en l'explosion du RDPC, parti au pouvoir, la seule chance pour l'opposition d'accéder au pouvoir<sup>22</sup>. Cette implosion est loin d'être improbable, lorsqu'on sait que les longues années de règne du président Biya ont aiguisé les appétits des faucons du système qui ne gardent encore leurs serres qu'en raison de la présence de ce dernier, seul point commun entre les éventuels ambitieux.

Il convient cependant de ne pas percevoir l'opposition camerounaise comme un tout soudé car il n'y a pas une seule opposition, mais des oppositions, avec des poids politiques différents, des positions idéologiques différentes, des stratégies différentes et des rapports avec le pouvoir différents. On peut en effet distinguer quatre types d'opposition dans l'environnement politique camerounais :

- L'opposition figurative constituée de partis politiques et de personnalité sans véritable poids politique. Il convient de préciser que sur les quelque trois cents partis politiques dont regorge le Cameroun, à peine une dizaine est visible sur le terrain et peut témoigner d'un poids politique véritable<sup>23</sup> ;
- L'opposition alliée constituée des partis politiques et personnalités ayant signé avec le pouvoir des alliances. Ces partis qui sont représentés au Gouvernement s'illustrent souvent par leur soutien au candidat du parti au pouvoir lors de l'élection présidentielle. Les partis tels que l'Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès (UNDP) de l'inamovible Maigari Bello Boubba, actuel Ministre d'État, Ministre du Tourisme et des loisirs ; le Front National pour le Salut du Cameroun (FNSC) de Issa Tchirroma Bakary, actuel Ministre de l'Emploi et de la formation professionnelle ; une faction de l'Union des Populations du Cameroun (UPC) de Robert Bapoo Lipot, actuel PCA de la Société de recouvrement des créances (SRC) ; les Patriotes Démocrates pour le Développement du Cameroun (PADDEC) de Jean de Dieu Momo, actuel Ministre délégué auprès du Ministre d'État, Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, etc. Si certaines de ces alliances datent des années 1990, rien ne garantit qu'elle ne voleront pas en éclat en cas de disparition du président Paul Biya de la scène politique.
- L'opposition modérée, celle qui, quoique en désaccord avec le parti au pouvoir, se prête au jeu politique et évite des situations d'affrontement avec le Gouvernement. Cette tendance de

<sup>21</sup> Sur cette, lire Eric-Adol T. Gatsi, « Le Cameroun à la recherche d'un organe fiable de gestion du processus électoral », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n°6, 2014, pp. 1697-1723.

<sup>22</sup> Mathieu Olivier, « Cameroun : après Biya, l'heure de Kamto et de l'opposition ? » in [Série] Les scénarios de l'après-Biya, Jeune Afrique, 31 janvier – 3 février 2022, 1er février 2022.

<sup>23</sup> Lire Jean Francis, « Création des partis politiques: La qualité ou la quantité », Cameroon Tribune, 28 juillet 2020, <https://www.cameroon-tribune.cm/article.html/33919/fr.html/creations-partis-politiques-la-qualite-la-quantite>

L'opposition est représentée par la grande majorité de la nouvelle génération politique à l'instar de Cabral Libii du Parti Camerounais pour la Réconciliation Nationale (PCRN), Serge Espoir Matomba du Peuple Uni pour la Renovation Sociale (PURS), mais aussi d'une fraction de certains partis qui s'illustrent majoritairement par leur aile dure, à l'instar du SDF et du MRC.

- L'opposition radicale, celle qui prône une transformation radicale de la société, en partant du postulat de l'échec total du système en place. Cette opposition n'exclut pas les affrontements avec le gouvernement, voire les actions violentes dès lors qu'elles sont considérées comme salvatrices. Au Cameroun, l'opposition radicale est représentée par une faction de certains partis à l'instar du MRC et du SDF, mais surtout par certains mouvements basés à l'étranger qui font de l'affrontement idéologique et physique du système leur cheval de bataille : le Collectif des organisations démocratiques de la diaspora (CODE) et la fameuse « Brigade Anti-sardinards » auteur notamment du saccage de certaines ambassades camerounaises en Europe.

#### **B. La bataille intra-parti et la « guerre fratricide » de succession à la tête de l'Etat**

La scène politique camerounaise offre à observer une bataille intra-système qui se déploie parallèlement à la bataille inter-partis que nous venons de présenter ci-haut. Cette bataille, quoique plus insidieuse, a des manifestations propres.

La bataille inter-partis pour le pouvoir ne constitue que la partie visible de l'iceberg. De l'avis de certains observateurs, la succession du système se fera de l'intérieur. Car après quarante années, le règne du président Paul Biya se rapproche naturellement de sa fin. Dans un contexte de fin de règne, on assiste à une guerre de positionnement qui prend des formes et des aspects variés. On peut déceler deux tendances dans cette guerre de positionnement, une très minoritaire et l'autre très majoritaire.

La tendance minoritaire consiste en l'appel à la retraite du Président Paul Biya après de longues années au service du pays. Cette voix est en effet officiellement portée par très peu de personnes au sein du système, la succession du Président étant un sujet presque tabou et son évocation étant considérée rien de moins que comme « un crime de lèse-majesté, une trahison morale, [mais surtout] une faute politique<sup>24</sup> », pouvant amener le téméraire à une mort politique certaine. On peut d'ailleurs se rappeler que l'une des voix les plus ostensibles de cette tendance, M. Saint Eloi Bidoung, s'est mis à dos la quasi-totalité de ses pairs ainsi que la machine du parti qui a fini par l'expulser temporairement (36 mois) de cette formation politique<sup>25</sup>.

La tendance majoritaire consiste en des tractations sous-terraines de positionnement en vue d'obtenir une position préférentielle au moment de la transition. Ceci peut se faire y compris à travers une instrumentalisation des mécanismes étatiques pour l'élimination politique d'adversaires. Selon plusieurs observateurs, en effet, quoique visant parfois les personnes ayant eu une gestion délicate des deniers publics, l'opération Épervier a, par exemple, aussi pour but l'élimination de concurrents politiques dans un contexte de transition politique<sup>26</sup>. On observera si les procédures annoncées par le chef de l'Etat dans son discours de fin d'année 2021<sup>27</sup>, et qui viseraient notamment les détournements

<sup>24</sup> Mathieu Olivier « Cameroun : après Biya, la guerre des clans aura-t-elle lieu ? » , in [Série] Les scénarios de l'après-Biya, Jeune Afrique, 31 janvier – 3 février 2022, 31 janvier 2022.

<sup>25</sup> Exclusion de Saint Eloi Bidoung <https://mobile.camerounweb.com/CameroonHomePage/NewsArchive/Vie-de-partie-Saint-Eloi-Bidoung-exclu-du-Rdpc-540676>

<sup>26</sup> Lire en ce sens Charly Gabriel Mbock, L'Opération Epervier au Cameroun: Un devoir d'injustice, Kiyikaat éditions, 2015.

<sup>27</sup> Dans son message à la Nation du 31 décembre 2021, le Chef de l'Etat a promis à « tous ceux qui se rendent coupables de malversations financières ou d'enrichissement illicite, [de leur faire assumer] les conséquences devant les juridictions compétentes ».

de fonds alloués pour la lutte contre la pandémie de la Covid-19 et les préparatifs de la Coupe d'Afrique des Nations 2021, rentreront dans ce sillage.

Les observateurs évoquent plusieurs axes qui structurent cette bataille intra-système. Dans sa série réservée au scénarii possibles de la transition, l'hebdomadaire *Jeune Afrique* avance trois hypothèses qui rentrent dans le cadre de la bataille intra-système<sup>28</sup> :

- la guerre des clans, opposant ce qu'on a baptisé de clan « Nnaga Eboko » à la tête de laquelle trônerait le tandem Ferdinand Ngoh Ngoh et la première dame Chantal Biya, tous originaires de la région de l'Est ; et le clan « Bulu », moins soudé mais constitué de plusieurs personnalités originaires de la région du Sud, région d'origine de l'actuel président de la République. Les personnalités à l'instar de M. Samuel Mvondo Ayolo, Directeur du Cabinet civil, M. Frank Biya, le fils aîné du président Biya ou encore M. Louis Paul Motaze, actuel ministre des Finances, sont cités comme membres de ce clan ;
- l'accession d'un dauphin surprise : l'hebdomadaire évoque la piste Alamine Ousmane Mey, actuel ministre de l'Économie qui « coche toutes les cases » et pourrait être la surprise du chef, dans ce tumulte que constitue la guerre des clans. Son choix comme dauphin présidentiel rentrerait dans le cadre d'une alternance Nord-Sud, le présumé dauphin étant originaire de la région de l'Extrême-Nord du Pays<sup>29</sup>.
- l'arbitrage de l'armée : Grâce aux médecins militaires de la présidence et à ses collaborateurs issus des forces de défense placés dans l'entourage du chef de l'État, l'armée a la haute main sur l'enclenchement du processus de transition en cas de vacance à la tête de l'Etat. Quoique n'étant pas dotée d'un chef charismatique et populaire, une combinaison de facteurs peut concourir à aiguïser l'appétit de l'armée à arbitrer la transition : la résurgence des coups d'Etat en Afrique, le flou dans le scénario de succession, le peu de visibilité de l'avenir, la corruption des politiques, l'embourgeoisement des élites, etc., qui sont souvent cités comme prétexte à la mobilisation de l'armée pour prendre la tête du pays dans d'autres pays<sup>30</sup>. Au Cameroun, à ces facteurs peut s'ajouter l'âge avancé de M. Marcel Niat Njifendi (88 ans), président intérimaire en cas de vacance à la présidence de la République et par ailleurs très affaibli par la maladie.

### C. Encadrement juridique de l'alternance

Quelle que soit la dynamique considérée, la succession à la tête du pays jouit d'un encadrement juridique précis dont le régime distingue la succession normale et la succession en cas de vacance. Dans le premier cas, il s'agit de la succession en cas d'expiration normale du mandat du président en exercice. Selon la constitution et le code électoral, l'élection doit avoir lieu 20 jours au moins et 50 jours au plus avant ladite expiration (art.6(3) de la Constitution et 116(3) du code électoral). Le second cas évoque la vacance à la PR suite au décès, à la démission ou à l'incapacité permanente : auquel cas, l'intérim est assuré par le Président du Sénat et l'élection organisée dans la fourchette prévue: 20 jours minimum et 120 jours maximum, à compter de la vacance (art. 6(4) de la Constitution et 146 du Code électoral).

Dans l'absolu, il existe une troisième voie de l'alternance, à savoir l'élection anticipée qui selon certains observateurs, n'est pas à exclure des scénarii possibles. Si cette voie est prévue dans d'autres

<sup>28</sup> V. *Jeune Afrique*, [Série] Les scénarios de l'après-Biya, 31 janvier – 3 février 2022. L'hebdomadaire évoque en réalité quatre scénarii possibles, mais le dernier qui est l'accession de l'opposition à la tête de l'Etat ne rentre pas dans le cadre de la bataille intra-système étudiée ici.

<sup>29</sup> Mathieu Olivier, « Cameroun : après Paul Biya, un dauphin surprise à la tête du pays ? » in [Série] Les scénarios de l'après-Biya, *Jeune Afrique*, 31 janvier – 3 février 2022, 1er février 2022.

<sup>30</sup> Georges Dougueli, « Cameroun : l'armée peut-elle jouer un rôle dans l'après-Biya ? » in [Série] Les scénarios de l'après-Biya, *Jeune Afrique*, 31 janvier – 3 février 2022, 2 février 2022.

contextes, elle est en revanche inconnue du régime juridique électoral camerounais qui ne prévoit pas la possibilité d'organiser l'élection présidentielle hors des deux cas précités<sup>31</sup>. Juridiquement, l'hypothèse de l'élection présidentielle anticipée ne peut intervenir que dans deux cas :

Le premier cas peut être tiré d'une interprétation extensive des pouvoirs exceptionnels que confère la Constitution au PR, et notamment l'article 9(2) relative à l'état d'exception. Cet article est plus ou moins précis dans la prescription des cas d'ouverture de l'état d'exception (menace sérieuse de l'intégrité territoriale, de son existence et de son indépendance, ou celle de ses institutions), mais laisse libre choix au PR quant aux mesures à prendre<sup>32</sup>. En général, les mesures prises dans le cadre de l'état d'exception vont dans le sens de remédier à la situation qui a provoqué sa déclaration. Il n'est pas exclu qu'une interprétation extensive y voie un prétexte à toutes sortes de dérogations et donc un fondement forcé de l'élection présidentielle anticipée. Ce d'autant que le décret portant déclaration de l'état d'exception est un acte de gouvernement, c'est à dire un acte qui ne peut être attaqué devant aucune instance juridictionnelle.

Le second cas est l'intervention d'une réforme du cadre juridique pour rendre l'élection présidentielle anticipée explicitement possible. Mais que devra-t-on réformer ? La Constitution ou le code électoral ? Une simple réforme du code électoral qui rendrait possible l'élection présidentielle anticipée serait-elle juridiquement valide, ou faut-il nécessairement que ce soit la Constitution qui soit réformée pour l'intégrer ? Deux arguments et interprétations peuvent déboucher sur deux conclusions différentes. Le premier argument pourrait tendre à dire que rien n'empêche le législateur d'insérer l'hypothèse d'une élection anticipée dans une loi, par exemple dans le Code électoral, ce qui n'est pas interdit étant permis. Cette lecture pourrait être corroborée par le dernier alinéa de l'article 6 de la Const. qui renvoie la réglementation sur les conditions de l'élection présidentielle au législateur. Le second argument pourrait au contraire tendre à dire que le Constituant a prévu de manière limitative toutes les hypothèses de renouvellement du mandat présidentiel, et que toute extension de cette question par le législateur serait inconstitutionnelle. Ainsi, par parallélisme des normes, seul le Constituant peut le faire, à travers une modification de l'article 6. Dans ce cas, le dernier alinéa de l'article 6 précité devrait être interprété limitativement, comme ne concernant que les questions non traitées par le constituant.

Cette question renferme un intérêt théorique certain. Car les enjeux et la procédure de modification d'une loi et de la constitution sont différents : la procédure est plus contraignante et plus complexe pour celle-ci que pour celle-là. Cependant, la configuration politique actuelle au Cameroun enlève à cette question tout intérêt pratique. La majorité absolue dont jouit le parti au pouvoir, le respect quasi systématique des consignes du parti par les parlementaires de la majorité, « la relégation pratique et symbolique de l'opposition parlementaire<sup>33</sup> » l'incapacité des partis d'opposition à déférer une loi devant le Conseil constitutionnel faute de majorité requise, et la maîtrise du jeu politiques dont fait montre le Président Paul Biya, font de la contestation d'une loi d'initiative gouvernementale une vue de l'esprit.

Quelle que soit l'hypothèse considérée, la possibilité de transition, entendue comme le passage d'un président à un autre, demeure, avec des probabilités cependant différentes. Elle est évidente dans

<sup>31</sup> Contrairement aux autres élections, notamment législatives et municipales qui donnent la possibilité au Président de la République la possibilité de manipuler leur calendrier. Le mandat des députés et des conseillers municipaux peut en effet être prolongé ou abrégé à l'initiative du PR, dans les conditions différentes, conformément aux articles 15 (4) de la Constitution et 170(2) du code électoral.

<sup>32</sup> Sur cette question, lire Joseph Owona, « L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais », *Revue juridique et politique: indépendance et coopération* 29 (1), 3-48, 1975.

<sup>33</sup> Nadine Machikou « Les régimes de la pacification parlementaire au Cameroun » , *Polis/R.C.S. P. /C.P.S.R.*, 1 & 2 (16), 2009, pp. 67-94, not. p. 87.

l'hypothèse de la vacance à la Présidence de la République alors qu'elle dépend du choix du président sortant dans l'hypothèse de l'expiration normale ou de l'élection anticipée, car celui-ci devra, pour la rendre possible, choisir de ne pas se représenter, le verrou de la limitation des mandats ayant été levé depuis 2008. Il est de coutume pour les présidents sortants de jouer un rôle important dans leur succession à travers l'adoubement d'un dauphin, ce qui est plus facile lorsqu'ils ont encore la charge des affaires<sup>34</sup>. Autrement dit, en considérant les différentes hypothèses de succession à la tête de l'Etat camerounais, présentées ci-dessus, le président sortant aurait une plus grande marge de manœuvre dans la sélection de son remplaçant si la transition intervenait suivant l'expiration normale de son mandat ou l'organisation d'une élection anticipée, que suivant les cas de vacance qui propulseraient un président intérimaire aux affaires.

Dans le contexte camerounais, la question du dauphinat est presque taboue<sup>35</sup>. Beaucoup la désirent en secret, mais personne ne la revendique officiellement. L'étiquette de dauphin présidentiel est d'ailleurs une arme utilisée par les courtisans pour exposer les autres courtisans et les éliminer de la course. Pour le Président Biya, qui s'est publiquement exprimé sur la question il y a plusieurs années, l'idée du dauphinat est antidémocratique, car il convient de laisser libre cours à la compétition politique.

#### **D. La crise anglophone et ses effets sur la politique nationale**

La crise sécuritaire qui secoue les régions anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun depuis fin 2016 a eu des répercussions politico-institutionnelles importantes<sup>36</sup>. Elle trouve son origine lointaine dans le contentieux historique issu d'une succession d'événements ayant entaché l'évolution politico-constitutionnelle du pays et qui, graduellement a généré des frustrations (à tort comme à raison) d'une partie des camerounais originaires des deux régions ayant connu l'administration britannique avant la réunification de 1961<sup>37</sup>. Cette crise pose le problème de la coexistence des héritages coloniaux de la double administration franco-britannique, le reproche fait étant la domination de la culture anglophone issue de l'administration anglaise, par la culture francophone qui structure majoritairement l'organisation et le fonctionnement de l'Etat.

Comme nous l'avons précisé, cette crise sécuritaire a de forts relents politiques, et a produits des effets politiques notables relatifs à la redistribution des cartes politiques de cette partie du pays. On peut noter les conséquences suivantes :

- Le bloc des parlementaires anglophones pendant l'examen et l'adoption des projets de lois portant Code général des collectivités territoriales décentralisées et Promotion du bilinguisme au Cameroun. On a pu observer une critique acerbe des textes sus-cités par les parlementaires anglophones, quel que soit le bord politique. En particulier, ces parlementaires accusaient le Projet de loi portant Code général des collectivités territoriales

<sup>34</sup> Jacques-Alfred Ndoumbe Eboule, *Succession présidentielle en Afrique sub-saharienne et continuité de la politique étrangère : l'expérience du Cameroun 1982-1990*, thèse de Doctorat en Science politique, Paris 10, 1992.

<sup>35</sup> Il convient de rappeler que le traitement juridique de la question du dauphinat a évolué avec le temps. Du vice-président de la République pendant l'intermède fédéral, le dauphinat a été attribué au Premier Ministre entre 1979 et 1983, date à laquelle la succession à la Présidence de la République fut révisée. Depuis cette date, il n'existe plus juridiquement de dauphin présidentiel, entendu comme la figure devant remplacer de manière permanente le président de la République en cas de vacance. Sur cette question, lire E. MOUBITANG : « La succession constitutionnelle du Président de la République du Cameroun : entre l'intérim et le dauphinat », *Revue libre de Droit*, 2019, pp. 14-50.

<sup>36</sup> Joseph Keutcheu, « La crise anglophone: entre lutte de reconnaissance, mouvements protestataires et renégociation du projet hégémonique de l'État au Cameroun », *Politique et Sociétés* 40 (2), 3-26, 2021.

<sup>37</sup> Eric-Adol T. Gatsi, « Démêler l'écheveau constitutionnel du contentieux historique et envisager la stabilisation », in Christian Pout, *Crise dans le Nord-Ouest et le Sud-Ouest du Cameroun : Quelle feuille de route pour en sortir*, CEIDES, 2019, pp. 76-101.

décentralisées, de proposer un statut spécial aux régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, qui n'en était pas vraiment un, compte tenu des nombreuses restrictions de leurs domaines d'action contenues dans le Projet. Si la critique acerbe des parlementaires de l'opposition est la règle, l'adjonction des parlementaires issus du parti au pouvoir à cette fronde est surprenante, voire historique<sup>38</sup>. Car la discipline du parti sur les questions en débat au sein du Parlement est souvent de mise, et scrupuleusement respectée par les parlementaires de cette formation politique. Leur attitude face au Projet de loi portant Code général des collectivités territoriales décentralisées démontre à suffire que les enjeux de ce Projet de loi transcendent les clivages politiques habituels.

- La perte du bastion politique du SDF : Le Social Democratic Front avec à sa tête le charismatique John Fru Ndi, a toujours fait ses plus beaux scores dans les régions anglophones du Nord-Ouest et du Sud-ouest. L'histoire des élections au Cameroun illustre parfaitement ce propos<sup>39</sup>. Cette forte présence dans ces régions a d'ailleurs valu à ce parti le surnom peu flatteur de parti anglo-bami<sup>40</sup>. Malgré un déclin observable sur l'ensemble du territoire national, ce parti a toujours plus ou moins maintenu ses positions dans ces deux régions. Depuis le déclenchement de la crise sécuritaire dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest en fin 2016, quatre scrutins ont été organisés sur l'ensemble du territoire national. Tous confirment le déclin du SDF dans son bastion naturel que constituaient jusqu'alors les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Élections présidentielle de 2018 : 10,41 et 12,72% respectivement dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest (avec un total de 3,35% sur l'ensemble du territoire national) ; élections sénatoriales de 2018 : 7 sénateurs au lieu des 14 sous la mandature précédente ; élections législatives de 2020, 5 députés au lieu de 18 sous la mandature précédente ; élections municipales de 2020 4 Mairies remportées, sur les 23 sous la mandature précédente ; élections régionales de décembre 2020 : aucun siège, aucune région conquise suite au boycott de ladite élection. On peut donc observer que le SDF souffre d'un déficit, voire une absence de représentation au sein des différentes assemblées politiques, quelles soient nationales ou locales.
- La percée de nouveaux acteurs politiques au sein de l'élite anglophone : si la crise anglophone n'a pas débouché sur un chamboulement ou un renouvellement total de la classe politique, elle a en revanche participé à l'émergence de nouveaux acteurs jusqu'alors inconnus ou moins mis en lumière. Dans sa production du 16 février 2022, le quotidien anglophone *The Guardian Post* présente une liste des personnalités qui ont émergé ou se sont refait une santé politique grâce à la crise anglophone. C'est le cas de M. Atanga Nji, promu Ministre de l'Administration territoriale, de Mme Nalova Lyonga promue Ministre des Enseignements secondaires, pour ne citer que ces quelques exemples. Leur promotion à ces postes de responsabilité jusque là jamais tenus par les ressortissants anglophones, peut s'analyser en une réponse aux accusations de ne confier aux anglophones que les départements ministériels de moindre importance.
- La fragmentation des positions politiques sur la forme de l'Etat au sein de l'élite politique anglophone : la question de la forme de l'Etat n'a jamais été loin de la question anglophone ; elle l'a toujours accompagnée à travers toutes les étapes que cette question anglophone a connues, depuis notamment le passage de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire en 1972. Cette question refait surface en 2016 avec cet autre épisode de la question anglophone. Si elle est

<sup>38</sup> <http://www.cameroon-info.net/article/cameroon-senate-mbella-moki-says-hell-vote-for-bilingualism-bill-at-the-expense-of-357171.html>

<https://www.journalducameroun.com/en/cameroon-senator-mbella-moki-calls-for-withdrawal-of-bilingualism-bill/>

<sup>39</sup> Helene-Laure Menthong, « Vote et communautarisme au Cameroun : « un vote de cœur, de sang et de raison » », op. cit., p. 45 sq.

<sup>40</sup> Ibid. p. 43.

d'abord sous-jacente aux différentes revendications corporatistes des protagonistes, elle prend rapidement de l'ampleur pour devenir une question principale en débat<sup>41</sup>, voire une revendication phare des leaders anglophones engagés dans le bras de fer avec l'Etat. Le débat sur la forme de l'Etat, longtemps éludé, voire proscrit par le Gouvernement, ne manquera pas cependant de meubler les discussions au sein de l'élite anglophone qui sera divisée sur la question, laissant observer trois tendances : les conformistes, partisans du maintien du *status quo* qui expriment leur satisfaction dans la forme de l'Etat actuelle, unitaire et décentralisée, voyant dans le parachèvement de la décentralisation la solution aux problèmes soulevés ; les réformistes, partisans de la réforme de la forme de l'Etat qui marquent leur préférence pour la forme fédérale seule capable de permettre la protection efficace du patrimoine anglo-saxon ; les extrémistes, partisans de la sécession, pour qui la seule issue est celle de la sortie de l'ex Southern Cameroons du territoire camerounais. Le Gouvernement a arbitré le débat en maintenant la forme unitaire décentralisée, mais en y introduisant des innovations en vue de la redynamisation du mouvement de décentralisation.

## II. La redynamisation du mouvement de décentralisation : transformer l'essai

C'est en 1996 que le Cameroun devient officiellement un Etat unitaire décentralisé, à la faveur de la réforme constitutionnelle de cette année. Mais il a fallu attendre 2004 pour voir les lois y relatives adoptées<sup>42</sup>. Si la crise anglophone a donné le prétexte du débat sur la forme de l'Etat, ce débat a en réalité été d'envergure nationale, l'ensemble de la classe politique y ayant participé plus ou moins directement. Le Code général des collectivités territoriales décentralisées de 2019 a tranché le débat de la forme de l'Etat, en coupant en quelque sorte la poire en deux : le principe de l'Etat unitaire est maintenu, mais un statut spécial est accordé aux régions anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

### A. Le cadre juridique général de la décentralisation

#### 1. Les innovations de la loi de 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées

Hormis le statut spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, la loi de 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées n'est pas une révolution par rapport au cadre juridique préexistant. Elle s'inscrit globalement en effet dans le sillage des lois de 2004 qu'elle abroge, mais introduit plusieurs innovations notables.

- **L'élargissement de l'autonomie administrative et financière des Collectivités territoriales décentralisées** : L'autonomie administrative des CTD est renforcée par la création d'une fonction publique locale qui devra à terme régir la gestion du personnel local des CTD. L'autonomie financière quant à elle est renforcée par la création d'une Dotation générale de la Décentralisation qui devra être approvisionnée chaque année à hauteur d'un minimum de 15% des recettes de l'Etat (art. 25 du CG-CTD).
- **La restriction de la tutelle sur les CTD** : Les actes des CTD sont passés au crible de l'autorité administrative en vue d'en vérifier la légalité. Cependant, comparativement au cadre juridique précédent qui instituant une tutelle lourde, l'innovation du CG-CTD réside dans la restriction de la portée du contrôle. Selon une lecture combinée des articles 13(1) (« La Collectivité

<sup>41</sup> Danielle Minteu-Kadje & Christophe Premat, « Leçons de l'élection présidentielle camerounaise de 2018 : le changement dans la continuité », *Sens public*, 2019, pp. 14 sq.

<sup>42</sup> Notamment la loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la Décentralisation ; la loi n° 2004/018 portant règles applicables aux communes ; la loi n° 2004/019 portant règles applicables aux régions et la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2008 portant régime financier des Collectivités territoriales décentralisées.

Territoriale est seule responsable, dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de ses décisions », 72(1) (A travers ses représentants, l'Etat assure la tutelle sur les Collectivités Territoriales par le biais du contrôle de légalité.) et 73(2) (Les pouvoirs de contrôle mentionnés à l'alinéa 1 ci-dessus s'exercent à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité et sous réserve des cas prévus à l'article 77 ci-dessous.) du CG-CTD, en effet, le contrôle effectué par l'autorité de tutelle est désormais limité à un contrôle de légalité, à l'exclusion de tout contrôle de l'opportunité des décisions. Autrement dit, et comme le précise expressément l'article 73(2) précité, toute appréciation d'opportunité des décisions des CTD par l'autorité de tutelle est exclue.

Il convient de rappeler que l'appréciation de légalité est un contrôle de l'adaptation aux motifs de fait qui l'ont provoquée. Elle amène l'autorité de contrôle à vérifier les motifs autres que purement juridiques de l'acte, tels que le choix et les intentions de l'autorité ayant pris l'acte, faculté d'agir ou de s'abstenir, de choisir le moment ou le lieu propice, etc.<sup>43</sup> En écartant ainsi le contrôle de l'opportunité des actes des CTD, le législateur évite de conférer à l'autorité administrative le droit de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité compétente, ce qui équivaldrait à un pouvoir général de substitution. Son contrôle est donc limité à l'appréciation de la légalité en vue de la détection des motifs d'illégalité externe ou interne.

- **La redynamisation du domaine de compétence des CTD** : ceci est fait à travers : l'extension des compétences des CTD dans les domaines jusque là non inclus dans les matières transférées par les textes antérieurs ; et l'exclusivité de la compétence des CTD sur les matières transférées. L'article 15 de la loi de 2004 portant orientation de la décentralisation consacrait le principe de l'exercice partagé des matières transférées à la fois par les CTD et l'Etat. En prenant en considération les prérogatives de l'Etat qui peut s'octroyer un droit de préemption sur les matières transférées, les lois instituaient plutôt une compétence partagée avec priorité à l'Etat<sup>44</sup>. Le nouveau CG-CTD a rompu avec cette logique en instituant désormais le principe d'une compétence exclusive au profit des CTD. Selon l'article 18(1), « Les Collectivités Territoriales exercent, à titre exclusif, les compétences transférées par l'Etat ». Il revient donc aux CTD d'exercer les matières transférées seules, à l'exclusion de toute autre entité, y compris l'Etat, sauf dans des circonstances exceptionnelles, limitativement énumérées. En effet, l'Etat ne peut exercer les compétences transférées aux CTD que : soit de manière ponctuelle dans le cadre du développement harmonieux du territoire ou en vue de résorber une situation d'urgence ; soit en cas de carence constatée par arrêté du Ministre en charge des CTD sur demande du Ministre concerné par la matière transférée ou de l'organe délibérant à la majorité des 2/3 de ses membres (art. 18(2)). En outre, comme le souligne l'article 16 du CG-CTD, l'exercice des compétences des CTD ne peut faire obstacle à l'exercice par les autorités de l'Etat de leurs attributions en matière de sécurité, défense civile ou militaire, puisque ces compétences doivent être exercées « dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale ». Cette disposition établit ainsi un ordre de priorité entre les intérêts locaux et la défense nationale, au profit de cette dernière.
- **La clarification du statut de l'élu local** : alors que les textes antérieurs ne préoyaient que des dispositions éparées sur le statut des élus locaux, le Code de 2019 le systématise en l'enrichissant considérablement. Ainsi, le Code prévoit-il des dispositions relatives aux signes distinctifs, aux droits et aux devoirs des élus locaux, qu'il s'agisse de tous ou de certains en particulier, eu égard à leur fonction (art. 115 et 146 du CG-CTD).

## 2. Les défis de la décentralisation

<sup>43</sup> Éric-Adol T. Gatsi, « Le contrôle juridictionnel des mesures de police en droit administratif camerounais », *Les Annales de droit*, 13 | 2019, p. 15.

<sup>44</sup> Landry Ngono Tsimi, *La décentralisation régionale dans l'ordre des Etats unitaires : entre soumission et autonomie. Le cas du Cameroun*, Les Editions Sydney Laurent, 2020, p. 93.

En dépit des innovations du Code général des CTD, plusieurs défis restent à relever pour donner au mouvement de décentralisation l'effectivité et l'efficacité souhaitées. La majorité de ces défis sont d'ordre pratique et tiennent à la mise en œuvre des dispositions du Code de 2019. On citera de manière non exhaustive :

- **L'adoption des textes d'adoption par les autorités administratives et politiques** : La mise en œuvre effective et complète du Code est conditionnée par l'adoption de plusieurs textes d'application qui devraient préciser les règles régissant certains secteurs, lesquels devraient rester en veille jusqu'à leur adoption. Ainsi, le statut de la fonction publique locale devra être fixé par un décret du président de la République qui en fixe les modalités de gestion (art. 22(3) CG-CTD). Dans le même sillage, il revient au Ministre chargé des Collectivités territoriales d'établir un tableau-type des emplois locaux qui tienne compte de l'importance des CTD, ainsi que le mode et le taux de rémunération et les indemnités auxquelles le personnel local peut prétendre (art. 210 CG-CTD). Force est de reconnaître que plus de deux ans après l'adoption du Code, ces deux textes importants sont toujours attendus.
  - **Le déficit de moyens humains et financiers des CTD**. L'une des faiblesses du gouvernement local a toujours été Le déficit des moyens humains et financiers. Dans le contexte camerounais, la question des ressources humaines se pose avec plus d'acuité dans les régions qui viennent d'être mises en place. Quant au déficit de moyens financiers, c'est une vieille rengaine des CTD au Cameroun, aggravée par la centralisation de la gestion des fonds qui donne à l'autonomie financière des CTD les apparences d'un « mythe<sup>45</sup> ». L'on aurait pu croire la question résolue avec la création de la Dotation générale de la décentralisation par le Code de 2019, lequel prévoit une fraction minimum de 15% des recettes de l'Etat. La pratique révèle une toute autre réalité. D'une part, cette Dotation générale de la Décentralisation a été ignorée lors de l'exercice 2020 ; d'autre part, prise en compte pour les exercices budgétaires de 2021 et 2022, « elle stagne à 7,2%, loin des 15%<sup>46</sup> » des recettes de l'Etat prévus par la loi.
  - **La lenteur du transfert des compétences** : il est une chose de prévoir le transfert des compétences au profit des CTD ; il est une toute autre que ce transfert soit effectif. En effet l'effectivité du transfert des compétences se fait selon un calendrier dont l'Etat a seul la maîtrise. En pratique, cela se fait sur un temps plutôt long, conformément au principe de progressivité. Il est à rappeler que certaines matières transférées par les lois de 2004 attendent toujours aujourd'hui à l'être effectivement, ce qui a conduit un auteur à conclure à un « abus de progressivité<sup>47</sup> ».
- B. Le statut spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest**
1. **Adoption du Statut Spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest**
    - a. **Contexte d'adoption et clarification notionnelle**

Le statut spécial (SS) a été l'une des principales recommandations du Grand Dialogue National (GDN) qui s'est tenu à Yaoundé du 30 septembre au 4 octobre 2019. Y faisant suite, le Parlement a été convoqué en session extraordinaire du 13 au 20 décembre 2019, en vue de l'examen du projet de loi portant Code général des collectivités territoriales décentralisées (CG-CTD) dont l'une des innovations est l'octroi d'un statut spécial aux régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Le projet de loi fut adopté à l'issue de la session extraordinaire, et la loi promulguée le 24 décembre 2019.

<sup>45</sup> Landry Ngoni Tsimi, L'autonomie administrative et financière des Collectivités territoriales décentralisées : le cas du Cameroun, thèse de Droit public, Université de Paris-Est, 2010, p. 216.

<sup>46</sup> Jean Omer Eyango, « Décentralisation : la dotation générale fixée à 232 milliards Fcfa en 2022 », *Eco Matin*, 29 décembre 2021.

<sup>47</sup> Voir en ce sens, Alain Didier Olinga, « La régionalisation camerounaise en chantier : « acquis constitutionnels et perspectives législatives », in *Juridis Périodique* n° 55, p. 92.

L'institution du SS en faveur de régions du NO-SO peut donc s'analyser comme une tentative de résolution du conflit qui secoue ces deux régions. Plusieurs études confirment que la mise en place de régions infra-étatiques différenciées avec des degrés d'autonomie différents en fonction de leurs spécificités, est un mécanisme de plus en plus utilisé pour résoudre les conflits fondés sur des spécificités régionales et territoriales au sein des Etats.

Le concept d'asymétrie entre les régions est au cœur du dispositif de Statut spécial au Cameroun. La dévolution asymétrique consiste, dans le processus de transfert de compétences aux régions constitutives d'un Etat, à ne pas octroyer à toutes les régions en même temps les mêmes attributs. Le recours à cette technique se justifie par la spécificité des caractéristiques et besoins de certaines régions ou par leurs capacités opérationnelles à assumer certaines fonctions. La dévolution asymétrique est intimement liée à la notion d'autonomie, puisqu'elle suppose « que des parties du territoire de l'État sont autorisées à se gouverner elles-mêmes dans certaines matières en adoptant des lois et des statuts, mais sans constituer un État à part entière<sup>48</sup> ». Selon Roger Suso, « l'autonomie a été l'une des prescriptions les plus importantes pour atténuer les conflits d'autodétermination depuis la fin de la guerre froide<sup>49</sup> ».

C'est donc cette option de dévolution asymétrique que le législateur veut mettre en œuvre avec l'adoption du Code général des Collectivités territoriales décentralisées. Cette intention est affichée dans l'article 3 de cette loi aux termes duquel :

« (1) Les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest bénéficient d'un statut spécial fondé sur leur spécificité linguistique et leur héritage historique.

(2) Le statut spécial visé à l'alinéa 1 ci-dessus se traduit, au plan de la décentralisation, par des spécificités dans l'organisation et le fonctionnement de ces deux Régions.

(3) Le statut spécial se traduit également par le respect des particularités du système éducatif anglophone, et la prise en compte de spécificités du système judiciaire anglo-saxon basé sur la Common Law.

[...] ».

Il convient d'établir une claire distinction majeure entre le modèle fédéral et le Statut Spécial. La mise en place d'un système fédéral impliquerait un changement dans le mode de gouvernance du Cameroun tout entier, car il n'est pas possible de « fédéraliser » une partie d'un pays. Par fédération, on entend un pacte politique et souverain par lequel des Etats Fédérés se lient dans un cadre constitutionnel où une gamme substantielle des compétences sont assignées aux Etats fédérés, et certaines fonctions de souveraineté (défense, monnaie, commerce et accords internationaux) sont confiés à un Gouvernement Fédéral. Une Fédération implique au moins trois (3) entités gouvernantes (1 Gouvernement Fédéral, 2 Etats Fédérés au minimum) chacune soucieuse de et s'occupant de ses compétences respectives.

À la différence du système de gouvernement fédéral qui suppose de modifier de manière significative les relations de toutes les régions du Cameroun avec l'administration centrale, l'aménagement du statut spécial au sein de l'État unitaire se concentre uniquement sur les domaines spécifiques problématiques pour les régions historiquement anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, et vise

---

<sup>48</sup> Heintze, Hans-Joachim (1998). « On the Legal Understanding of Autonomy », in Suksi, Markku (ed.) *Autonomy : Applications and Implications*, The Hague : Kluwer Law International. (7-32).

<sup>49</sup> Roger Suso. « Territorial Autonomy and Self-Determination Conflicts: Opportunity and Willingness. Cases from Bolivia, Niger, and Thailand », Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, April 2010, p. 11; [https://www.recercat.cat/bitstream/id/22334/WP201001\\_ENG.pdf](https://www.recercat.cat/bitstream/id/22334/WP201001_ENG.pdf) , dernier accès le 10 février 2022.

à réaliser une conception d'autonomisation et d'autorégulation régionales, spécifiques à ces régions<sup>50</sup>. Dans cette logique, si toutes les régions du pays aspirent au transfert de plus de compétences pour leur développement économique, social, éducatif, sanitaire, sportif et culturel, les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest doivent en plus, pouvoir gérer les particularités découlant de leur trajectoire historique unique, notamment les caractéristiques Anglo-Saxons avec des incidences sur la principale langue officielle utilisée, le système d'enseignement, et le système juridique.

#### **b. Légitimité et protection du Statut Spécial**

##### **- Déficit de consultation et de sensibilisation avant son adoption définitive**

De manière comparative, les processus de mise en place des régions à Statut Spécial à travers le monde confèrent aux aménagements y relatifs une nature quasi-contractuelle qui nécessite, pour leur adoption, une procédure singulière<sup>51</sup>, différente de celle présidant à l'adoption des lois « ordinaires ». En effet, de manière comparative, une loi portant Statut Spécial n'est pas un texte conçu et adopté par les autorités centrales (Exécutif, Parlement) pour doter la région bénéficiaire d'un statut spécifique. Il s'agit plutôt d'un texte conçu et formulé conjointement avec les institutions des régions concernées, puis soumis à l'exigence d'un double assentiment (Parlement central, et Assemblée Régionale) avant d'entrer en vigueur<sup>52</sup>.

Pourtant, la mise en place du SS en faveur des régions du Nord-ouest et du Sud-ouest a été caractérisée par une implication restreinte des régions concernées. En effet la loi de 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées a été adoptée par le Parlement national seul, sans l'assentiment d'un organe représentant les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest. Le Cameroun a ainsi fait le choix d'un vote majoritaire (au niveau national) sans doter les régions bénéficiaires du levier important que constitue l'assentiment par leurs organes représentatifs – un élément clé qui concrétise le caractère consensuel et presque contractuel de ce dispositif, et qui lui confère une légitimité régionale. Malgré les contraintes liées au dispositif institutionnel préexistant et au contexte sécuritaire, l'importance de la légitimité régionale à octroyer au texte aurait dû conduire à la quête de cet assentiment, par exemple par la mise en place d'une assemblée *ad hoc* chargée spécialement de se prononcer sur le projet de loi.

Le texte qui a été adopté, est une loi nationale ordinaire, contraignante, et « définitive » pour lesdites Régions à Statut Spécial elles-mêmes. Le texte n'envisage pas non plus une procédure formelle par laquelle, les institutions régionales, une fois en place, pourront corriger le déficit de conception collaborative ou d'assentiment concomitant du texte, né de leur absence au moment de son adoption. D'ailleurs, les Régions, y compris à Statut Spécial ayant un champ de délibération spécifique (dont les déviations peuvent être sanctionnées par le représentant de l'État), il sera nécessaire d'interpréter les textes de manière à permettre à leurs instances de procéder à une relecture, et faire des propositions

<sup>50</sup> Landry Ngono Tsimi, « La notion de statut spécial en droit administratif camerounais et son application dans ses deux régions anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest » *Revue Ivoirienne de Gouvernance et d'Etudes Stratégiques* (RIVES), n° 12(2), 2021, pp. 89-108, not. p. 94

<sup>51</sup> Conseil de l'Europe : Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe, Rapport 2003. [https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10177&lang=fr#P320\\_38312](https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10177&lang=fr#P320_38312), dernier accès le 10 février 2022.

<sup>52</sup> Au regard des expériences comparées, l'ordre peut être inversé, à savoir que la loi portant aménagement du SS peut être votée par l'organe représentatif des régions concernées avant d'être adoptée par le Parlement national, ou inversement adoptée par celui-ci avant de requérir l'assentiment régional. La forme de l'assentiment régional peut également varier puisqu'il peut être recherché à travers une consultation populaire (un référendum notamment) ou l'adoption par une assemblée statutaire ou *ad hoc*. Cette approche à l'élaboration initiale, l'amendement, et l'abrogation desdites lois, est constante dans la majorité des Etats octroyant un statut spécial à certaines de leurs régions.

d'amendement périodiques du dispositif de SS dans le CG-CTD, pour l'adapter aux réalités perçues par l'institution régionale, une fois mise en place.

Dans une perspective future, l'implication des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest devra être de mise pour l'adoption des textes complémentaires prévus par le Code. Aux termes de l'article 3(4), des textes particuliers ultérieurs devraient préciser le contenu des spécificités des régions du Nord-ouest et du Sud-ouest dans les systèmes éducatif anglophone et judiciaire anglo-saxon basé sur la Common Law. Cet article 3(4) ne prescrit formellement ni la consultation ni l'assentiment concomitant desdites régions pour l'adoption de ces textes à venir. Il est difficile de concevoir que le contenu des particularités du système éducatif anglophone, et des spécificités du système judiciaire anglo-saxon basé sur la Common Law, qui constituent des piliers du dispositif du Statut Spécial de ces régions (Art 3.3. CG-CTD) puisse être fixé sans une implication formelle des instances représentatives (Assemblées Régionales) de ces régions dotées du Statut Spécial, qui sont déjà instituées.

#### - Une protection perfectible du SS

Une raison de relativisation de la sécurisation juridique du SS est liée à son manque de raffermissement et de solidification à travers une exigence de modification et d'abrogation concomitante, entre les instances centrales et régionales. À titre comparatif, presque toutes les législations à travers le monde portant Statut Spécial sont protégées de toute modification, abrogation, ou renonciation unilatérale, tant par les autorités centrales que par la région concernée. Dans plusieurs pays, cela nécessite une action combinée du législateur national et des organes délibérants des régions concernées, souvent soumise à une majorité qualifiée. Ainsi, l'adoption, la modification, et la suppression de ce dispositif requièrent l'approbation concomitante des instances représentatives nationales et régionales. Compte tenu de son caractère délicat pour la cohésion nationale et de sa fonction pacificatrice, ces mesures visent à ce qu'un compromis sur le Statut Spécial souvent acquis de haute lutte, soit mis à l'abri des modifications unilatérales, ou au gré de majorités politiques éphémères. Aucune mesure similaire n'a été introduite pour protéger le SS des deux régions.

Par ailleurs, la sécurisation juridique du Statut Spécial pour le NO et le SO est diminuée par l'inexistence d'une stabilité de leur existence constitutionnelle, ou d'une prérogative de consultation ou d'assentiment quant à leur existence en tant qu'entités.

L'article 61(2) de la Constitution stipule :

« Le Président de la République peut, en tant que de besoin :

- Modifier les dénominations et les délimitations géographiques des [dix régions du Cameroun] ;
- Créer d'autres régions. Dans ce cas, il leur attribue une dénomination et fixe leurs délimitations géographiques ».

Cette disposition donne au président de la République un pouvoir inconditionnel dans l'ajustement de la composition et des frontières des régions, sans l'approbation ou la consultation du Parlement national ou des assemblées régionales concernées. Si cette disposition concerne l'ensemble des dix régions actuelles du pays, elle a une résonance particulière à l'égard des régions du Nord-ouest et du Sud-ouest qui jouissent désormais d'un Statut spécial. La mise en application de cette disposition à l'égard des régions à SS pourrait déboucher sur une négation du Statut spécial dont elles jouissent selon l'ampleur de la modification entreprise. Les textes actuels n'accordent pas aux régions bénéficiant d'un Statut Spécial, une stabilité d'existence pérenne, un trait qui est portant partagé par la plupart des régions à SS à travers le monde. La spécificité historique propre aux régions du Nord-ouest et du Sud-ouest étant le fondement du Statut spécial, la préservation du dispositif nécessite un encadrement de l'article 61(2) en ce qui concerne ces régions aux spécificités légalement reconnues.

## 2. Contenu du Statut Spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest

### a. Spécificités organisationnelles des régions à Statut Spécial

#### - Nomenclature particulière des organes directeurs

Sur la forme, les instances régionales du Nord-ouest et du Sud-ouest ont des spécificités dans leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Alors que les huit autres régions ont un Conseil régional (organe délibérant) et le Président du Conseil régional assisté d'un Bureau (organe exécutif), les régions à statut spécial ont une Assemblée Régionale et un Conseil Exécutif Régional. Elles disposent en plus d'un Public Independent Conciliator, particularité qui leur est propre dans le paysage régional camerounais.

Une spécificité organisationnelle particulière de l'Assemblée régionale dans le NO et SO est la procédure de l'impeachment prévu par l'article 342 du CG-CTD : « (1) Les deux chambres de l'Assemblée régionale siègent également en formations réunies en cas de mise en œuvre de l'impeachment. (2) Le règlement intérieur de l'Assemblée régionale fixe la procédure et le champ d'application de l'impeachment ».

Dans les autres régions, une telle faculté n'est pas offerte aux Conseils régionaux. La seule hypothèse de destitution de l'Exécutif régional est ouverte au seul Président de la République, après avis du Conseil Constitutionnel, pour des faits limitativement énumérés (art. 315 du CG-CTD). Ce qui revient à dire que les Assemblées régionales des régions à SS disposent un pouvoir réel de contrôle sur l'organe exécutif, comparativement à leurs homologues des huit autres régions. Il convient de préciser néanmoins que dans le paysage de la décentralisation, cet impeachment n'est pas exclusif aux régions à SS car une telle procédure existe au niveau des communes (quoique le terme impeachment ne soit pas utilisé) où le Maire et ses adjoints peuvent être destitués par délibération du Conseil municipal, dans certaines conditions bien déterminées (art. 226(2) du CG-CTD). Il convient aussi de noter la disposition y relative qui renvoie la fixation des modalités au règlement intérieur des Assemblées régionales. Les deux Assemblées régionales du Nord-Ouest et du Sud-Ouest siégeant de manière indépendante l'une de l'autre, il est donc possible que dans la fixation des modalités de mise en œuvre de l'impeachment, des procédures différentes soient adoptées.

#### - L'institution d'un Médiateur régional propre aux régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest : le *Public Independent Conciliator* (PIC)

Le CG-CTD crée en faveur des régions à SS un Public Independent Conciliator, sorte de Ombudsman, dont les fonctions vont de la protection des droits des citoyens à la garantie d'une administration locale de qualité. Le cadre juridique fixant le statut juridique et régissant le fonctionnement du Public Independent Conciliator suscite quelques questionnements au regard de la pratique comparée en matière d'Ombudsmans.

Il existe en la matière deux tendances : celle consistant à n'instituer qu'un Ombudsman national et celle consistant à instituer, en plus, des ombudsmans régionaux. Cette dernière tendance est généralement pratiquée dans les Etats dont les entités infraétatiques sont dotées d'un degré d'autonomie conséquent leur permettant de mettre sur pied une telle structure. C'est le cas des Etats avec régions à statut spécial et *a fortiori* fédéraux. Le modèle camerounais se situe à mi-chemin entre l'ombudsman national et l'ombudsman local. D'une part, en effet, le PIC n'est institué que dans les régions à SS du Nord-ouest et du Sud-ouest, à l'exclusion de toutes les autres régions qui en sont

donc dépourvues<sup>53</sup> ; d'autre part, il est nommé selon une procédure qui implique les autorités régionales et centrales<sup>54</sup>.

La seconde précision est le constat de la discordance entre la procédure nationale de nomination et la limitation de la compétence du PIC aux actes de l'administration régionale et locale. En vertu de l'article 367(3) du CG-CTD, le PIC ne peut agir que si est en cause une administration régionale ou locale, à l'exclusion des actes des services concentrés de l'Etat au sein de la région. Dans l'absolu, la limitation de la compétence des ombudsmans régionaux aux actes de l'administration ne pose pas de problème particulier ; elle constitue même la règle en la matière. Cependant, dans les pays ayant fait le choix de l'institution des ombudsmans régionaux, ceux-ci sont des institutions régionales créées par des lois régionales, instituées par des autorités régionales à travers une procédure qui n'implique aucunement les autorités nationales. Le problème dans le contexte camerounais découle de ce que, contrairement à la pratique courante, le PIC est une institution nationale, créée par une loi nationale, instituée par une autorité nationale à travers une procédure nationale. Il est discordant qu'une telle autorité ayant un statut national ait une compétence limitée aux actes de l'administration régionale et locale.

### **b. Spécificités substantielles : les compétences additionnelles des régions à statut spécial**

#### **- Contenu des compétences additionnelles des régions à statut spécial**

Le statut spécial implique de conférer aux régions concernées des compétences qui les rendent uniques par rapport aux autres régions de l'Etat. Il s'agit généralement des compétences sur des matières qui se sont avérées centrifuges, c'est-à-dire conflictogènes si elles sont gérées de manière centralisée ou uniformisée pour tout le pays. La répartition des compétences entre l'Etat et les régions à statut spécial au Cameroun commande une lecture combinée des articles 3 et 328 du CG-CTD. Le premier fournit le fondement du SS accordé aux régions du Nord-ouest et du Sud-ouest (spécificité linguistique et héritage historique) et identifie les domaines devant être concernés par le SS (spécificité organisationnelle et de fonctionnement, système éducatif et système judiciaire anglo-saxon basé sur la Common Law). L'article 328 étend d'ailleurs ces domaines en y ajoutant les missions régionales de développement, le statut de la chefferie traditionnelle, et les services publics. En définitive, en supplément aux six domaines concernés par le transfert de compétences à toutes les dix régions du pays (économique, social, éducatif, sanitaire, culturel et sportif), les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest jouissent de compétences additionnelles dans les domaines suivants : sous-système éducatif anglophone, sous-système juridique anglo-saxon basé sur la Common Law, missions régionales de développement, statut de la chefferie traditionnelle et gestion des services publics déconcentrés.

Aux termes de l'article 328 du CG-CTD, en effet :

« (1) Outre celles dévolues aux Régions par la présente loi, les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest exercent les compétences suivantes :

La participation à l'élaboration des politiques publiques nationales relatives au sous-système éducatif anglophone ;

La création et la gestion des missions régionales de développement ;

---

<sup>53</sup> Voir, en guise de comparaison <https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/members/regional-ombudsmen> , dernier accès le 09 octobre 2021.

<sup>54</sup> « Le Public Independent Conciliator est nommé par décret du Président de la République sur proposition concertée du représentant de l'Etat et du Président du Conseil Exécutif. Régional pour un mandat de six (06) ans renouvelable » (art. 368(1)).

La participation à l'élaboration du statut de la chefferie traditionnelle.

(2) Les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest peuvent être consultées sur les questions liées à l'élaboration de politiques publiques de la justice dans le sous-système de la Common Law.

(3) Elles peuvent être associées à la gestion des services publics implantés dans leurs territoires respectifs ».

On peut ainsi déceler des dispositions de cet article deux types de compétences reconnus aux régions à SS dans ces matières : des compétences substantielles propres en matière de missions régionales de développement et des compétences formelles et conditionnées dans les autres matières.

○ **L'attribution de compétences de fond étendues en matière de missions régionales de développement**

Les régions à SS disposent de compétences substantielles propres en matière de missions régionales de développement. Celles-ci sont qualifiées de substantielles dans la mesure où en évoquant la « création » et la « gestion », la loi leur donne une compétence effective en matière d'administration des missions régionales de développement. Précédemment, les compétences y relatives relevaient toutes des autorités centrales<sup>55</sup>. Les autres régions ne disposent pas de telles compétences, dès lors que le CG-CTD ne leur accorde qu'un pouvoir d' « élaboration et d'exécution des plans régionaux de développement » (Article 269).

Les compétences des régions à SS sont ensuite considérées comme autonomes en matière d'administration des missions régionales de développement parce qu'elles peuvent les mettre en œuvre de manière autonome, c'est-à-dire sans l'intervention préalable de l'Etat. Il s'agit donc des décisions qu'il leur appartient de prendre et dont elles sont maîtres de l'opportunité et du calendrier.

○ **L'attribution des compétences de forme conditionnées dans les autres matières : éducation, justice, élaboration du statut de la chefferie traditionnelle et gestion des services publics**

A la lecture de l'article 328 du CG-CTD), les compétences supplémentaires dont jouissent les régions à SS en matière d'éducation, de justice, du Statut de la chefferie traditionnelle et les services publics, sont les suivantes : la participation obligatoire à l'élaboration des politiques publiques nationales relatives au sous-système éducatif anglophone ; la consultation facultative sur les questions liées à l'élaboration de politiques publiques de la justice dans le sous-système de la Common Law ; la participation obligatoire à l'élaboration du statut de la chefferie traditionnelle; et l'association facultative à la gestion des services publics implantés dans leurs territoires respectifs.

Il peut être constaté que ces compétences sont restreintes, dans leur contenu et leur modalités de mise en application. Sur leur contenu, on peut affirmer que hormis le cas de l'association à la gestion des services publics implantés dans leurs territoires respectifs qui évoque l'idée d'une cogestion desdits services publics, la loi ne leur reconnaît qu'un droit de collaboration dans ces matières par exclusion à toute compétence substantielle qu'elles sont susceptibles de mettre en œuvre. Cet aspect est cependant crucial. En scrutant les dispositifs de mise en place d'un Statut Spécial à travers des dizaines de pays d'Europe, d'Asie, et d'Afrique, il est très rare sinon impossible de voir une région disposant d'un Statut Spécial dont la teneur se limite à une capacité, voir une faculté de consultation, sur les domaines reconnus de sa spécificité.

<sup>55</sup> Ainsi, les missions de développement suivantes ont toutes été créées en leur temps par les autorités centrales : la Upper Noun Valley Development Authority (UNVDA) 1970 ; la Wum Area Development Authority (WADA), 1973 et liquidée en 1989 ; la Mission de Développement du Nord-Ouest (MIDENO), 1981; la South-West Development Authority (SOWEDA), 1987.

### - Modalités de mises en œuvre des compétences additionnelles des régions à SS

Sur les modalités de mise en application de ces compétences, deux questions méritent d'être posées. La première consiste à savoir si l'Etat central est tenu de requérir la participation/consultation et association des régions à SS dans les matières indiquées par la loi. La réponse à cette question commande de distinguer parmi les cas de recours obligatoires et les cas de recours facultatifs. La participation à l'élaboration des politiques publiques nationales relatives au sous-système éducatif anglophone et la participation à l'élaboration du statut de la chefferie traditionnelle s'analysent comme une compétence liée, c'est-à-dire une obligation du pouvoir central de les associer à la production des politiques publiques y relatives. Autrement dit, aucune réforme des politiques publiques nationales relatives au sous-système éducatif anglophone et aucune réforme du statut de la chefferie traditionnelle ne peuvent se faire sans l'implication des instances régionales du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

Pour les autres compétences prévues à l'article 328 précité en revanche, les autorités centrales disposent d'un pouvoir discrétionnaire de collaboration. En effet, leur consultation sur les questions liées à l'élaboration de politiques publiques de la justice dans le sous-système de la Common Law et leur association à la gestion des services publics implantés dans leurs ressorts respectifs s'analysent en un pouvoir discrétionnaire des autorités centrales, puisqu'ils ne constituent qu'une faculté dès lors que le législateur utilise la formulation « peuvent être consultées ». Les régions à SS ne disposent donc, en la matière, que d'une compétence de consultation facultative, c'est-à-dire qui laisse le choix d'y recourir ou ne pas y recourir aux autorités centrales.

L'autre questionnement sur l'action des régions à SS en rapport avec les matières substantielles sur lesquelles repose le Statut Spécial, est relatif à la portée de leurs capacités de participation, de consultation et d'association. On sait déjà qu'il s'agit tantôt de participation obligatoire, tantôt de consultation et association facultatives, mais le sort de la collaboration entre l'Etat et les régions à SS diffère selon qu'il s'agisse des questions relatives aux affaires traditionnelles et culturelles d'une part, ou des autres questions d'autre part. En vertu de l'article 337(2) du CG-CTD, la House of Chiefs « émet un avis conforme sur les questions suivantes : le statut de la chefferie traditionnelle ; la gestion et la conservation des sites, monuments et vestiges historiques ; l'organisation des manifestations culturelles et traditionnelles dans la Région ; la collecte et la traduction des éléments de la tradition orale ». L'utilisation de la notion d'avis conforme ici entraîne une conséquence importante : non seulement l'Etat devra requérir l'avis de la House of Chiefs dans ces matières, mais surtout il devra s'en tenir à l'avis qu'elle a exprimé à l'issue de sa consultation.

En revanche, pour les autres cas de collaboration entre l'Etat et les régions à SS, le CG-CTD est silencieux quant au sort réservé aux opinions émises. A ce titre, il revient à l'Etat de décider des suites à donner aux avis et opinions exprimés par les régions à SS dans le cadre de leur collaboration, consultation et association dans les diverses matières considérées, ce qui ouvre la possibilité que ces avis puissent être écoutés mais non pris en compte dans les politiques publiques finales adoptées.

Le Centre africain d'Etudes Internationales, Diplomatiques, Économiques et Stratégiques (CEIDES) est un laboratoire d'idées qui cumule plus d'une dizaine d'années d'expérience dont six d'existence officielle sous la forme d'une association indépendante, à caractère scientifique et à but non lucratif.

Le CEIDES a vocation à contribuer à la paix et à la prospérité du continent. Il s'engage ainsi à travers la stratégie, la recherche, le conseil, l'influence et la formation dans le cadre du continuum des 3D Développement/Diplomatie/Défense.

Il compte 4 Clubs actifs qui rassemblent des décideurs, chercheurs et partenaires à différentes échelles.

L'intelligence des situations et des contextes, sans enfermement systémique, par recours à la rigueur méthodologique des sciences sociales, la capacité à mettre en place des espaces ouverts, transdisciplinaires et multiacteurs de dialogue structuré et en partager le fruit par des mécanismes de lobbying et plaidoyer sont notre cœur de métier.



**ceides**

Centre africain d'Etudes Internationales  
Diplomatiques Economiques et Stratégiques

B.P. 35147 Bastos-Yaoundé/Cameroun

Tél : (+237) 243 105 872

Gsm : (+237) 694771463

[www.ceides.org](http://www.ceides.org)      Email : [infos@ceides.org](mailto:infos@ceides.org)



Think tank Ceides