



Souveraineté de l'Etat et l'action extérieure des collectivités locales camerounaises : harmonie ou dichotomie?

Par Arnaud Ndi Abogso

Ph/D en Science Politique, Université de Maroua-Cameroun

ABSTRACT

The external action of local communities seems a priori in dichotomy with the sovereignty of the state. Decentralized local authorities are increasingly present internationally through the mechanics of decentralized cooperation. Their actions, although circumscribed by domestic law, can sometimes seem to contradict the major principles of state sovereignty, which at least legally remains the only subject of international law with the related prerogatives, and the actor principal of international relations. From then on weighs the suspicion of a growing collusion between these old and new actors of international relations.

RESUME

L'action extérieure des collectivités locales semble a priori en dichotomie avec la souveraineté de l'Etat. Les collectivités territoriales décentralisées sont de plus en plus présentes à l'international à travers la mécanique de la coopération décentralisée. Leurs actions bien que circonscrites par le droit interne peuvent parfois s'apparenter en contradiction avec les principes majeurs de la souveraineté de l'Etat, qui du moins reste juridiquement le seul sujet de droit international avec les prérogatives y afférentes, et l'acteur principal des relations internationales. Dès lors pèse le soupçon d'une collusion croissante entre ces anciens et nouveaux acteurs des relations internationales.

Keywords: *Sovereignty, State, external action, local councils.*

Citation: Par Arnaud Ndi Abogso (2022). Souveraineté de l'Etat et l'action extérieure des collectivités locales camerounaises : harmonie ou dichotomie? *International Journal of Arts, Humanities and Social Studies*, 4(2), 201-213.

INTRODUCTION

Le 1^{er} janvier 1960, le Cameroun, territoire sous mandat français de 1919 à 1939, puis territoire sous tutelle française de 1946 à 1959 accéda à l'indépendance. Cet événement était une rupture de continuité avec l'ordre juridique existant, car il y eut transfert, au profit du Cameroun des compétences jusque-là réservées à la France. En théorie, la France et le Cameroun comme ailleurs devenaient des pays étrangers l'un par rapport à l'autre. Nonobstant ce fait, les deux partenaires se trouvaient en quelque sorte prisonniers des habitudes contractantes pendant plusieurs décennies de vie commune. De ce point de vue, la France apparaît comme le pays avec lequel le Cameroun a entretenu les relations les plus diversifiées, privilégiées et constantes.

Il convient toutefois, de rappeler que ces relations étaient essentiellement inter étatiques car, reposant sur les accords de coopération signés entre la France et le Cameroun au lendemain de l'indépendance de celui-ci. Rares ont été les occasions où, les populations ont été directement et massivement associés à l'effort de coopération internationale.

La problématique de la praxis de la coopération décentralisée constitue un nouveau mécanisme d'action extérieure des entités politiques infra étatiques modernes que sont les collectivités territoriales décentralisées. Le contexte émergentiel de la coopération décentralisée en Europe est originaire de la volonté des Etats du continent de réconcilier ces derniers afin de revigorer leurs relations totalement animées par une certaine animosité post-conflictuelle¹.

Mais dans un monde en proie à de nombreuses mutations multidimensionnelles, la coopération décentralisée se heurte à l'épineuse problématique de la souveraineté de l'Etat. Seule entité politique souveraine jusqu'alors habilitée à

¹ De fait les contextes émergentiels de la coopération décentralisée en Europe et Afrique en général, et au Cameroun sont très distincts. La coopération décentralisée émerge en Europe après la deuxième guerre mondiale avec pour objectif majeur, la réconciliation post-conflictuelle, de rapprochement des communautés afin de panser les plaies causées par la guerre. Or, en Afrique en général, et au Cameroun en particulier, il représente un instrument supplémentaire de lutte contre la pauvreté institutionnalisé par les acteurs politiques occidentaux. Elle s'inscrit dans la même logique de l'aide publique au développement à quelques exceptions procédurales et praxéologiques près.

agir avec exclusivité au niveau international dans les limites des compétences à lui attribuées par le normatif international, en l'occurrence le droit international public [1].

De plus en plus, les collectivités publiques locales s'engagent sur le plan international, en offrant ou en recevant des services, en accordant des subventions ou contractent des dettes avec des partenaires homologues situées au-delà des frontières nationales [2]. C'est dans cet état d'esprit que depuis le début des années 1980, un nombre croissant de collectivités locales françaises s'engagent en coopération avec celles du Sud. Ce phénomène a rapidement reçu la dénomination de "coopération décentralisée pour le développement" [3].

Cette étude se propose de faire une sociologie fine et détaillée des liens objectifs et/ou subjectifs entre les différents théories et pratiques, sans mésestimer ou surestimer l'apport de l'un ou de l'autre dans le processus de coopération décentralisée. La coopération décentralisée est tributaire du processus de décentralisation dans plusieurs Etats via le mécanisme du principe de libre administration [4].

Ce principe de libre administration institué² par le constituant camerounais de 1996, présage d'un fondement constitutionnel de la décentralisation, et donc de la coopération décentralisée. Par libre administration, il faut entendre la capacité pour les collectivités locales ou leurs groupements à gérer les affaires relevant de leurs compétences par un conseil élu avec un budget propre³. Toutefois, le principe de libre administration comporte certaines limites.

La coopération décentralisée qui a connu son émergence en Europe dans un contexte de réconciliation post-confliktuelle s'implante en Afrique, et surtout subsaharienne dans un autre contexte, plutôt spécifique. Cette particularité fait d'elle un instrument peu ou prou complexe dans l'ordonnement constitutionnel. Si l'on doit considérer que les bases constitutionnelles de la décentralisation ont déjà été implantées par le constituant, et parallèlement l'on peut considérer que celles de la coopération décentralisée y compris, dans la mesure où, cette dernière est la fille aînée de la décentralisation. Elle vient également consolider les fondements de la libre administration, mais à l'extérieur des frontières étatiques nationales.

La coopération décentralisée représente un instrument de coopération entre collectivités territoriales de nationalité distincte [5], donnant la faculté aux entités locales de procéder à la signature des conventions entre elles et de nouer des relations débouchant sur la matérialisation des projets de développement à bénéfice réciproque [6].

Mais cette pratique se heurte à la question de savoir si à partir du simple principe de libre administration, les collectivités locales en général et, camerounaises en particulier peuvent agir librement à l'international comme des entités souveraines. Autrement dit, l'action internationale des communes est-elle en symbiose avec la souveraineté des Etats, ou représente-t-elle une menace pour cette dernière ? Cette action est-elle complémentaire ou antagonique à la souveraineté de l'Etat ?

Cette question constitue la trame de fond de cet article au regard des limites des marges de manœuvre dont disposent les collectivités locales en matière d'opérationnalisation de la coopération décentralisée entre les collectivités locales camerounaises et étrangères.

Elle est d'autant plus éminente et préoccupante que l'Etat camerounais estime être au stade de parachèvement⁴ de son édifice institutionnel démocratique dont la décentralisation occupe un rang de poids et de choix.

De là, nous émettons l'hypothèse principale selon laquelle l'action extérieure des collectivités locales camerounaises ne serait pas antagonique à la souveraineté de l'Etat. Elle se déploierait sous la bannière et le contrôle de l'Etat dans la mesure où ces dernières ne jouiraient pas du statut de sujet de droit international public [1], contrairement à l'Etat camerounais.

² V. Titre X, article 55, alinéa 2 de la Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n°2008/001 du 14 avril 2008.

³ Loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant règles applicables aux communes camerounaises.

⁴ Si l'on s'en tient au discours des officiels, le Cameroun aurait achevé son édifice institutionnel démocratique, notamment à travers l'institutionnalisation des régions et donc les premières élections des exécutifs régionaux se sont tenues en 2021. Or, seule l'institutionnalisation ne suffit guère, encore faut-il mettre en exergue les prérogatives des institutions juridiquement consacrées. Et pourtant, l'un des talents des institutions camerounaises est qu'elles sont créées, mais vidées de leur substance au plan pratique. Les textes et les organes existent, atteignant parfois un certain alluvionnement, mais se pose toujours la problématique de leur matérialisation. V. à ce sujet, Victor Karady, « Une nation de juristes », in Actes de recherche en sciences sociales, n° 6, vol.7.

La juridicisation de cette nouvelle forme de coopération internationale nous permet simultanément de s'intéresser à la nature juridique des actes que posent les collectivités locales sur le plan international. S'interrogeant sur les possibilités d'intervention des collectivités locales dans la coopération internationale, nous en arrivons à l'hypothèse d'une omniprésence de l'Etat via sa pesante tutelle en matière de coopération décentralisée, et d'autre part aux libertés réelles qu'autorise cette tutelle au profit des acteurs de cette forme de coopération.

De la dichotomie apparente entre la souveraineté de l'Etat et l'action extérieure des collectivités locales.

L'action extérieure des collectivités territoriales décentralisées peut s'apparenter à première vue dichotomique au principe de souveraineté de l'Etat. Ce dernier est toujours apparu comme le seul Léviathan capable d'acter à l'international avec ses homologues étrangers dans le cadre des relations diplomatiques internationales. Mais la pratique coopérative fortement répandue d'abord en Europe, et ensuite en Afrique vient briser l'omerta, en donnant la faculté aux entités politiques infra étatiques de mener des actions de coopération à l'international avec d'autres collectivités locales à travers des conventions⁵ dûment signées entre elles.

Le principe de l'exclusivité des compétences extérieures de l'Etat.

Le principe de l'exclusivité des compétences étatiques à l'extérieur des frontières nationales bien qu'existant en droit international [7] connaît toutefois des limites au regard des mutations actuelles qui existent dans la nouvelle configuration des relations inter étatiques d'une part, et entre leurs démembrements d'autre part. Certains juristes ont dû restreindre cette notion d'exclusivité⁶. Mais la question qui demeure, est celle de savoir s'il peut encore s'agir d'un monopole dur, au regard des évolutions tributaires de la mondialisation et donc de la fluidification des relations planétaires ? Le Léviathan ne s'est-il pas suffisamment affaibli au point où il devient nécessaire, voire impératif de concéder quelques blocs de sa souveraineté internationale à ses démembrements territoriaux, en l'occurrence les collectivités territoriales décentralisées ?

Répondre à cette question semble une véritable gageure devant un droit international public encore très conservatiste, mais en réalité obsolète. Une tentative responsive nous conduira à examiner tour à tour le contenu du principe de l'exclusivité des compétences ou mieux sa consécration et les limites y afférentes. Il s'agit bien de la consécration du principe de l'exclusivité de l'action extérieure de l'Etat en droit international public.

L'Etat souverain est né de l'institutionnalisation du pouvoir politique. C'est un phénomène historique, sociologique et politique pris en compte par le droit, comme sujet de droit par excellence du droit international. L'Etat se définit donc par la prise en compte d'un certain nombre d'éléments. Mais, au-delà de ces éléments de stricte définition, l'Etat peut s'entendre sur le plan international comme un bloc de compétences donc le contenu, l'existence et la nature dérivent directement de l'ordre juridique international. Il sied de noter que la prise en compte de ces éléments dans la définition de l'Etat, a été récemment opérée dans le cadre des événements en Europe de l'Est qui présentaient de manière claire l'avènement de nouveaux⁷ Etats sur la scène internationale.

De ce fait, le droit international reconnaît à l'Etat le droit d'exercer selon sa propre appréciation toutes les fonctions régaliennes [8] ou de commandement, aussi bien à l'interne qu'à l'externe destinées à favoriser les activités licites qui se déroulent sur son territoire. C'est donc dire que l'Etat est maître de la régulation, de la réglementation, et de la gestion des institutions et des activités. Et il le fait à l'exclusion de tout autre sujet de droit international : c'est le principe de l'exclusivité compétentielle.

Matériellement, la compétence de l'Etat s'applique à toutes les fonctions étatiques à savoir notamment l'organisation constitutionnelle, la réglementation administrative et économique, la protection des droits et libertés fondamentaux qui constituent le principe de la plénitude des compétences. Cette compétence s'exerce à l'égard de toutes les personnes se trouvant dans les limites de sa juridiction. Ce qui consacre sa souveraineté territoriale comme droit exclusif d'exercer les activités étatiques. En d'autres termes, l'Etat exerce l'ensemble de ses compétences à l'exclusion de tout autre sujet de droit international. L'exclusivité confère donc au titulaire de la compétence le droit de s'opposer aux activités d'autres Etats ou autres institutions sur son territoire, et à l'international.

⁵ Le décret n°2011/116/PM du 26 avril 2011 fixant les modalités de la coopération décentralisée habilite les collectivités locales camerounaises à signer des conventions de coopération décentralisée avec leurs homologues extérieures. C'est un instrument normatif qui encadre la signature et la mise en œuvre des conventions de coopération entre collectivités locales camerounaises et étrangères.

⁶ L'exclusivité compétentielle peut être polysémique. Et l'exclusivité dont il s'agit ici n'est pas exclusivement celle réservée au Léviathan en matière de politique étrangère. Il est également question de la faculté des organismes parfois régis par le droit privé d'acter à l'international dans le cadre des partenariats.

⁷ Dès les premiers mois de la démocratisation qui bénéficia aux pays d'Europe centrale et orientale, il parut évident que les mutations à l'œuvre n'affecteraient pas uniquement les Etats concernés. Car, avec l'implosion ce qu'on appelait autrefois le "Bloc de l'Est". C'est la question du réaménagement politique, économique et militaire du continent européen qui se trouva rapidement soulevée.

Dans la pratique, les Etats ont toujours interprété le principe de l'exclusivité de manière stricte. Il renvoie à l'idée du domaine réservé [5] et du principe de non-ingérence [9] dans les affaires intérieures de l'Etat. Idée définitivement codifiée par la charte des Nations Unies, qui stipule que : « aucune disposition de la présente charte n'autorise les nations-unies à intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence essentiellement nationale d'un Etat, ni n'oblige les membres à soumettre les affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente charte »⁸.

L'exclusivité des compétences de l'Etat se trouve ainsi protégée [10] et encadrée, l'on est toutefois fondé au regard de la pratique actuelle de s'interroger sur la pertinence et le contenu du domaine réservé. Le domaine réservé se trouve aujourd'hui suffisamment effrité au regard des activités de plus en plus menées par les entités politiques internationales, et donc les collectivités territoriales décentralisées font partie intégrante. Les limites liées au principe de l'exclusivité de l'action internationale de l'Etat sont ainsi ambiguës.

Bien que l'Etat étant le principal sujet de droit international, cette exclusivité commence à se fondre avec la nouvelle sociologie des relations internationales [11]. De fait, de nouveaux acteurs de la scène internationale montent en puissance, et tendent non pas à concurrencer le principal acteur qui est l'Etat, mais plutôt à le compléter dans une dynamique de gouvernance beaucoup plus active, voire pro active.

C'est d'ailleurs l'essence⁹ même de la décentralisation, et donc de la coopération décentralisée qui ont pour objectif principal, l'amélioration de la gouvernance des territoires au regard des défaillances dont font montrent les Etats dits modernes et souverains. Et la coopération décentralisée s'inscrit dans cette dynamique de complémentarisation, et non de supplémentation de l'Etat. Les collectivités territoriales décentralisées, bien qu'étant des démembrements de l'Etat deviennent de plus en plus des acteurs à part entière [12] de la politique internationale.

En effet, les collectivités territoriales décentralisées peuvent librement [13] agir à l'international si et seulement si ces relations relèvent non pas du droit public, mais du droit privé [14], en ce sens que les entités politiques locales ne sont pas des sujets de droit international. Seuls les Etats sont sujets de droit en droit international public. Toutefois, le fait pour les collectivités locales d'agir à l'extérieur dans le respect des règles de droit privé les érige en acteurs internationaux, mais sans toutefois rentrer dans une posture concurrentielle avec l'Etat auquel elles appartiennent. C'est là le cœur de la problématique, la trame de fond de cette étude. Autrement dit, l'action internationale d'une entité locale ne serait pas en déphasage avec la souveraineté de l'Etat lorsque cette dernière s'inscrit dans les règles de droit privé.

Seul sujet de droit international, l'Etat jouit encore d'un monopole quoique souple dans l'action internationale, mais il est de plus en plus édulcoré par ses limites multidimensionnelles dans un monde néo libéral mouvant, complexifié, et donc difficilement contrôlable et réglable. La coopération décentralisée impose [15] une extension du nombre et des catégories d'acteurs sur la scène internationale, le fait que les collectivités territoriales décentralisées agissent à l'international, n'edulcore pas nécessairement la souveraineté des Etats. La souveraineté reste un domaine réservé de l'Etat auquel les collectivités territoriales ne peuvent nullement empiéter, cela démontre à quel point la coopération décentralisée ne saurait être une réelle menace pour la souveraineté d'un Etat.

La coopération décentralisée encore appelée action extérieure des collectivités territoriales, vient accompagner l'action de l'Etat dans ses politiques publiques en général, et celles relatives au développement [16] en particulier. Il s'est d'autant plus avéré que la coopération décentralisée reste un instrument, un outil de développement des pays en voie de développement, qui du moins est venu se substituer au jumelage qui a démontré son manque de pragmatisme, et s'est avéré plus diplomatique que concret et matérialisant.

Substituée par la diplomatie des villes [3], la coopération décentralisée revêt un caractère international, et emmène les collectivités territoriales décentralisées à conventionner avec leurs homologues extérieures. L'Etat n'a pas encore délaissé l'un de ses blocs de compétence aux collectivités territoriales, mais il n'en demeure pas moins que les collectivités locales agissent de plus en plus à l'international. Et leurs actions impactent [17] sur la fonctionnalité des relations internationales, sans pour autant empiéter sur la souveraineté des Etats, tant il est que ces actions relèvent du domaine privé, et non du droit international public.

⁸ V. Article 2, alinéa 7 de la charte onusienne.

⁹ La décentralisation vise un double objectif : d'abord rapprocher optimalement le gouvernant du gouverné en lui permettant de participer peu ou prou au processus décisionnel de sa circonscription administrative. Ensuite, décompresser les prérogatives trop pesantes de l'Etat central en les déléguant, concédant, transférant aux entités politiques locales, en l'occurrence les collectivités territoriales décentralisées qui sont dans le contexte camerounais : les communes et les régions.

Si les Etats agissent à l'international sous l'égide du droit public international, il n'est pas exclu que les collectivités locales le fassent également, mais dans le cadre du droit privé, comme de nombreux organismes relevant de cette sphère¹⁰ de juridicité.

L'harmonie avérée entre la souveraineté de l'Etat et l'action extérieure des collectivités locales.

La libre administration est un principe constitutionnel dédié aux collectivités locales, avec pour objectif majeur de créer une scène émulation démocratique pour les entités démocratiques. Elle constitue donc la capacité pour les collectivités locales ou leurs groupements, à gérer les affaires relevant de leurs compétences par un conseil élu, avec un budget propre. Toutefois, ce principe revêt de nombreuses limites dans la mesure où la constitution maintient les entités locales sous la forte tutelle¹¹ de l'Etat central.

La décentralisation se fait dans le cadre des limites prévues par la loi. Et pour cela, elle est tenue de respecter scrupuleusement les principes constitutionnels tels le caractère indivisible de la République, l'intégrité du territoire, l'organisation des pouvoirs publics, le principe d'égalité¹² entre autres.

Les fondements juridiques de l'intervention extérieure de l'Etat.

La capacité des collectivités locales à poursuivre des actions extérieures se heurte à la notion de souveraineté, cette notion fondant la théorie de l'Etat en droit constitutionnel. La notion de souveraineté liée au principe d'unité est également le fondement de l'intervention étatique dans l'ordre international.

C'est pourquoi seul l'Etat, par l'intermédiaire de ses représentants élus ou nommés, conformément à la loi constitutionnelle, a compétence pour définir et encadrer les orientations politiques de la nation, et plus particulièrement de l'orientation de la politique extérieure. Certes, le constituant érige explicitement en principe, la seule intervention de l'Etat dans les relations avec des autorités publiques étrangères. Nous pouvons cependant constater que cette exclusivité, et ce monopole connaissent des limites, tant dans l'ordre juridique interne que dans l'ordre juridique international.

Les fondements du principe dans l'ordre international.

Les relations extérieures de l'Etat reposent sur le principe de l'unité de l'Etat, principe reconnu dans tous les Etats quel que soit son mode d'administration et ses découpages territoriaux. L'Etat forme un tout, et cette unité est la condition préalable à toute forme de reconnaissance internationale, et s'appuie sur le principe de souveraineté. Les relations que peuvent envisager les collectivités territoriales n'échappent pas à ce principe.

La licéité des actions de coopération décentralisée vient buter sur ce principe de souveraineté. Les collectivités territoriales ont-elles une capacité à agir sur le plan international ? Question a priori éminemment juridique, mais le politologue peut donner une tentative de réponse à la lumière sociologique et institutionnelle de la coopération décentralisée au Cameroun en particulier, et dans le monde en général.

La réponse est a priori claire, et ne suscite à première vue aucune discussion, l'acquisition de la personnalité juridique d'une collectivité territoriale ne vaut que dans l'ordre interne, et non dans l'ordre international. Seuls les Etats ont la personnalité juridique dans l'ordre international, et sont à ce titre sujets de droit international.

Le droit international public ne pourrait admettre une capacité à agir à différents organes publics, distincts de la personne étatique sans remettre en cause la notion d'Etat. L'Etat participe seul aux relations internationales, en vertu de son monopole tributaire des principes de souveraineté et d'unité. Les collectivités territoriales décentralisées pouvant être tout au plus associées dans ces relations au côté de l'Etat auquel elles appartiennent. Cependant, les collectivités locales peuvent engager des actions de coopération extérieure, lorsque l'Etat les autorise soit par un acte international, comme des traités de couverture, soit dans le cadre du droit interne.

Certains juristes différencient les actions de coopération décentralisée. Michel Prieur par exemple estime pour sa part que le problème de souveraineté de l'Etat ne se pose pas dans des relations transfrontalières, car "la souveraineté, au sens du droit international public, n'est pas directement en cause". Une telle affirmation pose indirectement le problème de l'extension de ce raisonnement aux autres formes de coopération, telles la coopération interrégionale communautaire

¹⁰Au regard du flou et de l'opacité qui entourent le principe de libre administration des collectivités locales, nous pensons que ces dernières peuvent prétendre aux actions de coopération à vocation internationale tel que le font les organismes de droit privé, afin de réduire le poids la trop pesante tutélaire étatique.

¹¹ V. Titre X, article 55, alinéa 3 de la Constitution camerounaise suscitée.

¹² A titre d'illustration, nous pouvons citer la décision du conseil constitutionnel français n° 92-316 du 20 janvier 1993, le conseil constitutionnel a considéré "le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général".

et la coopération pour le développement. Or, il semble difficile d'étendre cette affirmation à l'ensemble des actions de coopération décentralisée des collectivités locales [13].

D'autres en revanche, écartent les actions de coopération décentralisée dans sa partie transfrontalière du champ du droit international public, en relevant que ces actions se déroulent en dehors de son champ d'application, en ce sens que ce sont "des relations de bas niveau portant sur des objets locaux d'ordre administratif, économique ou culturel qui se distinguent par nature des problèmes qui engagent la politique du pays"[10].

Ces actions de coopération n'engagent pas la souveraineté de l'Etat, et échappent donc au principe de l'unité. Ce principe d'unité est lié à la notion de souveraineté, et ce principe est indivisible. Contrairement à Pierre-Marie Dupuy qui relève que l'Etat, impliqué dans les relations internationales entraîne stricto sensu l'application du droit international public [18]. Il peut néanmoins décider de se soustraire du droit international public, certaines de ses actions à l'étranger, en n'engageant pas sa souveraineté, et en soumettant ces actions au droit interne de l'un ou de l'autre Etat¹³.

Dans cette perspective, reconnaître à l'Etat la possibilité de contracter comme un particulier, c'est accepter le principe de contrats transfrontaliers conclus entre personnes publiques étrangères par référence expresse ou tacite à une loi nationale. A partir du moment où un Etat peut donc soustraire sa relation contractuelle au droit international public, une collectivité territoriale décentralisée ou infra-étatique le peut également dans le respect du droit interne du pays auquel elle appartient¹⁴.

Rien ne s'oppose donc à ce qu'une collectivité locale ou son groupement s'engage dans des relations extérieures transfrontalières avec une homologue étrangère, pourvu que cette relation n'entre pas dans le champ du droit international public, car les collectivités territoriales décentralisées n'ont pas la personnalité morale pour agir dans cette sphère juridique. Et cela pose deux questions importantes.

Comment mettre en place un projet de coopération avec une autorité locale ayant une capacité internationale dans certains domaines, capacité qui lui a été dévolue par l'Etat duquel il relève ? Qu'en est-il des formes de coopération autre que la coopération transfrontalière ? Doit-on par extension leur appliquer le même raisonnement que pour la coopération transfrontalière ? Ces questions sont extrêmement importantes, car pour mettre en place un projet et un organisme de gestion, il faut connaître clairement les compétences de chacune des parties, et leur capacité juridique effective. Or, le fonctionnement juridique international n'apporte aucune réponse suffisante à ces questions. Dans cette hypothèse, les fondements juridiques internes peuvent-ils répondre à ces interrogations ?

Les fondements du principe dans l'ordre interne.

La constitution camerounaise du 18 janvier 1996 consacre la souveraineté, l'unité de l'Etat camerounais, et son hégémonie pour mener dans actions internationales dans plusieurs de ses articles y afférents. Dans la même perspective, la notion d'indivisibilité de la République pose le principe que la souveraineté nationale appartient au peuple. Aucune partie ou fraction du peuple, aucun individu, encore moins aucune personne morale de droit public ne peut se considérer libre, ni s'en attribuer l'exercice de toute ou une partie de la souveraineté nationale. Et cette conception stato-centriste de la souveraineté de l'Etat se justifie amplement via l'hégémonie du pouvoir exécutif dans les relations internationales d'une part, mais le principe de territorialité souvent évoqué en droit public révèle le talon d'Achille d'une telle conception.

L'hégémonie du pouvoir exécutif dans les relations internationales

Le constituant camerounais met en exergue cette hégémonie¹⁵. Et partage les attributions entre le Président de la République, et le gouvernement qui ont conjointement en charge le domaine des actions extérieures, des relations avec des personnes publiques étrangères, entrant dans le champ de la politique étrangère de la nation. Aucune disposition constitutionnelle ne mentionne la possibilité pour les collectivités locales de mener des actions à l'extérieur du territoire camerounais. Le principe de souveraineté et d'unité de l'Etat interdit donc aux collectivités locales de mener une action extérieure [19].

¹³ C.P.J.I, "Affaires des emprunts serbes", série A, n° 14 : Tout contrat qui n'est pas un contrat entre des Etats en tant que sujets de droit international, a son fondement dans une loi nationale".

¹⁴ Cf infra Robert Lafore, "L'action à l'étranger des collectivités territoriales", p.773, " si une telle possibilité est reconnue aux Etats en tant que personne publique de droit interne, on voit mal au nom de quoi on pourrait interdire aux collectivités territoriales ou aux établissements publics dotés de leur propre personnalité juridique, de recourir aux mêmes procédés contractuels. Le fait de reconnaître à l'Etat la possibilité de contracter avec des personnes publiques étrangères comme un particulier, en dehors des règles du droit des gens, implique nécessairement qu'on accepte que des personnes publiques infra-étatiques, dotées dans l'ordre interne de la personnalité juridique, puissent elles-mêmes s'engager dans des accords fondés sur les lois nationales".

¹⁵ V. Titre VI, alinéa 43 de la Constitution camerounaise.

Cette interprétation stricte du constituant, interdisant la mise en place de telles actions par les collectivités territoriales décentralisées, conduit tout d'abord à affirmer le monopole constitutionnel de l'Etat en matière de relations extérieures, puis dans un second temps l'impossibilité pour les collectivités territoriales décentralisées d'élaborer des relations extérieures. Le principe de la libre administration, connaît ainsi une limite en matière d'action de coopération décentralisée : les collectivités territoriales décentralisées ou leurs groupements n'étant pas sujets de droit international, ne peuvent négocier des accords internationaux avec des personnes publiques étrangères, seul l'Etat, sujet de droit international y est habilité.

Dans le constituant camerounais, seul le Chef de l'Etat est chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions dont le Cameroun est signataire ou par lesquelles le Cameroun se trouve engagé. S'administrer ne signifie pas gouverner, c'est-à-dire prendre des décisions politiques¹⁶. C'est d'ailleurs le principal intérêt de nombreux instruments normatifs qui mentionnent avec force et vigueur, le principe de souveraineté de l'Etat en matière de relations internationales et rappelle que, le gouvernement est garant de l'intérêt national. Les collectivités territoriales décentralisées mettent en œuvre de véritables services d'information au niveau communautaire, et recherchent le concours des spécialistes lors de l'élaboration d'un projet de coopération décentralisée.

Le principe de souveraineté de l'Etat dans les relations extérieures connaît cependant une limite. En effet, le principe de territorialité en droit public n'interdit pas à une collectivité locale de prendre une décision qui puisse avoir des effets sur un territoire étranger.

Les limites inhérentes au principe de territorialité du droit public.

Les relations extérieures des collectivités locales soulèvent le problème de la territorialité des décisions prises par celles-ci, et par voie de conséquence le principe de territorialité en droit public. L'intervention des collectivités locales est définie par le droit public camerounais. Or, le droit public, moyen d'action de droit commun des personnes publiques, ne peut produire d'effet en dehors du territoire national et inversement un droit public étranger ne peut avoir d'effet sur le territoire national en vertu du principe de souveraineté de l'Etat.

Toutefois, Jean-Marie Woerhling souligne que ce principe de territorialité de droit public n'a jamais été établi de manière irréfutable, même si c'est le prolongement du principe de souveraineté de l'Etat en droit public interne. Il arrive à la conclusion selon laquelle si ce principe était démontré, il conduirait à l'imperméabilité des ordres juridiques et paralyserait les échanges extérieurs [10].

Il est néanmoins certain que, si une collectivité locale ne peut prendre un acte régi par le droit interne duquel elle dépend sur un territoire étranger, elle peut dans les limites de sa compétence territoriale prendre un acte dont certains effets peuvent affecter le territoire d'une collectivité territoriale décentralisée étrangère [20].

La souveraineté de l'Etat freine certes les actions extérieures des collectivités locales, mais il n'est guère radicalement exclu que ces entités agissent à l'extérieur dans le cadre des limites régulières à elles concédées dans l'ordre interne, et dans le cadre de la stricte application du principe de libre administration.

Le territoire fixe les limites spatiales de la souveraineté, mais ne se confond à aucun moment avec elle. La décision d'un conseil municipal par exemple peut avoir des effets hors du territoire communal pour régler un service public qui relevait de sa compétence. Charles Einsenmann a soutenu que le principe de territorialité signifie que les collectivités territoriales ont des compétences territorialement délimitées, mais n'agissent pas uniquement sur un territoire déterminé [8].

Ce qui apparaissait comme impossible en droit et pourra susciter des conflits dans la mise en œuvre des outils de développement, sachant que les actions de coopération sont aujourd'hui reconnues comme étant inévitables, particulièrement pour les actions de coopération transfrontalière. Les fondements juridiques de l'intervention de l'Etat dans les relations internationales précisent le cadre de mise en œuvre des actions de coopération, mais n'apportent pas

¹⁶ Paradoxalement à la frilosité du pouvoir central qui interprète à demi-mots le concept de libre administration rendant impossible le franchissement de sa rampe d'application, ce concept ne signifie pas par essence la faculté pour une entité infra étatique à prendre des décisions de nature politique. Mais, plutôt d'être en mesure de décider en toute liberté, sans la présence de l'épée de Damoclès tutélaire, ou encore l'emprise des intérêts du parti dans la gouvernance des affaires locales. Décider en âme et conscience par les élus locaux et pour les intérêts locaux, sans tropisme de quelque nature que ce soit. C'est l'acceptation du concept de libre administration reconnue par le législateur, mais qui a de la peine à être mise en œuvre comme telle dans le contexte camerounais.

vraiment de solutions. Sans interdire les actions de coopération décentralisée, ils démontrent que ces actions sont bien des actions à la limite du droit international et du droit interne.

L'aptitude pour les collectivités locales à engager des actions de coopération décentralisée peut cependant trouver un début de réponse dans le principe de la libre administration dévolu à ces dernières.

La coopération décentralisée : expression de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, les règles applicables sont au nombre de quatre, le respect de la libre administration, le sens de l'intérêt public mutuel qui doit inspirer les initiatives, le principe de spécialité qui impose aux collectivités d'agir dans le cadre de leurs compétences qui leur sont reconnues par la loi, et l'implication systématique de la tutelle via ses représentants locaux.

La valeur constitutionnelle du principe de libre administration des collectivités locales est accompagnée par plusieurs lois de la décentralisation, qui se traduit par la capacité pour ces dernières à gérer les affaires de leur compétence au moyen d'un budget propre et par un conseil élu dans le respect des lois de la République.

Le principe de la libre administration de la constitution renforce le pouvoir des collectivités locales à gérer de façon autonome leurs affaires propres. Ce principe peut constituer un support constitutionnel au développement des actions de coopération décentralisée des collectivités locales, et plus particulièrement aux actions transfrontalières. Jean-Marie Baylet souligne d'ailleurs à ce propos que "l'action extérieure peut continuer à se développer sans difficultés majeures".

Le principe de la libre administration

Le principe de la libre administration est un fondement juridique qui permet aux collectivités territoriales décentralisées de s'administrer librement. Il reste cependant à en déterminer le contenu avant de s'attacher à rechercher si les actions de coopération décentralisée sont l'affirmation de ce principe.

Les fondements juridiques du principe de la libre administration

L'article 55 de la constitution camerounaise énonce que "Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, et dans les conditions prévues par la loi". Cet article renvoie par conséquent, à celui qui dispose que "La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources". La possibilité pour une collectivité locale de mener une action extérieure est donc indissociable de la liberté qui lui est reconnue par le constituant de s'administrer librement. Cette base constitutionnelle permet de donner une cohésion à l'ensemble des actions menées quelle que soit l'approche que nous pouvons avoir.

Certains juristes français tel Yves Luchaire faisant référence à la constitution française en son article 72-2, estime qu'il n'y a pas de vide juridique, car ce dernier pose le principe de la libre administration qui implique pour les collectivités locales, la possibilité d'avoir et d'entretenir des relations à l'extérieur du territoire national. Alors que Christian Autexier par exemple quant à lui, estime que ce principe s'entend à l'intérieur des limites des frontières étatiques. Cependant, il convient de relever qu'après une analyse approfondie, si les constituants étatiques n'autorisent pas, ils n'interdisent pas pour autant une action de coopération décentralisée menée par une collectivité territoriale décentralisée à l'extérieur des frontières de son Etat d'appartenance [7].

Par ailleurs, le législateur a voté des lois, notamment celles de 2004¹⁷ traitant de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, déterminant de facto les domaines attribués à ces dernières. Mais ces lois ont soulevé des problèmes, le premier de faire une différence sur les termes employés, et le second sur les formes juridiques que peut revêtir le principe de la libre administration.

Si le normatif emploie des termes différents, le normatif se réfère soit au principe de la libre administration interne des collectivités territoriales, soit au principe de la libre administration des collectivités locales à l'international. Le principe de la libre administration ne fait aucune distinction entre les termes de collectivités territoriales et de collectivités¹⁸.

Le contenu du principe

¹⁷ Il s'agit notamment de trois lois : Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun ; Loi n°2004/016 du 22 juillet 2004 fixant règles applicables aux régions et la Loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant règles applicables aux communes.

¹⁸ Décision du conseil Constitutionnel du 20 Janvier 1984, G.D.C.C, p.687.

Le système juridique repose sur le principe de la clause générale de compétence au profit des collectivités. Les lois de la décentralisation qui ont attribué des compétences propres aux collectivités locales ont-elles évincé cette clause générale de compétence ?

La clause générale ne signifie pas que les compétences des collectivités locales sont illimitées¹⁹ et soient indéterminées. Elle signifie simplement que les collectivités locales sont compétentes dans tous les domaines qui ont un intérêt public local. Elle détermine donc une généralité de compétence au profit de la collectivité lorsqu'il s'agit pour elle, de satisfaire un besoin d'intérêt local²⁰.

La batterie²¹ normative camerounaise de la décentralisation dispose que "le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune". Or, une partie de la doctrine maintient qu'en votant les lois de répartition de compétences, le législateur a voulu écarter la clause générale de compétence. D'autre part, l'abandon de la clause générale de compétence pour l'application de la théorie de compétences propres, signifierait qu'une collectivité locale ne pourrait intervenir que dans les domaines relevant de sa compétence et a contrario, qu'elle ne pourrait jamais intervenir dans des domaines exclus de sa compétence même si ces derniers concernent son intérêt public local²².

Pourtant, pour un souci d'efficacité de la décentralisation, à chaque collectivité territoriale décentralisée doit correspondre une compétence, l'organisation des services correspondants, et l'affectation des ressources nécessaires. La loi a pour but de définir et de redéfinir les compétences de chacun des niveaux de collectivité, mais aussi de choisir quelle collectivité pourra le mieux se substituer à l'Etat, pour mettre en œuvre une compétence déterminée. C'est une nouvelle distribution des cartes de la part de l'Etat, en fonction de l'aptitude des collectivités locales à agir dans les domaines qui leurs sont attribués.

Selon Pierre Muller, les lois de la décentralisation avaient deux objectifs majeurs, "il s'agissait d'abord de libérer les collectivités territoriales de la tutelle de l'Etat et en second lieu, il fallait procéder à une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités, de façon à décharger l'administration de certaines tâches, et à la rapprocher de l'usager".

La loi de 2004 est un transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales ou leurs groupements, ce qui ne supprime en rien les compétences de ces derniers en application de la clause générale de compétence.

Enfin les juristes et les politiques se sont entendus pour soutenir que les collectivités locales et leurs groupements ont plus de compétences qu'auparavant ; il est donc difficilement soutenable de remplacer une clause générale par des compétences limitativement énumérées et de soutenir une extension des compétences en faveur des collectivités et de leurs groupements.

Les collectivités locales s'administrent librement dans les conditions prévues par les lois de la République, et peuvent intervenir non seulement dans leurs propres domaines de compétence, mais également à chaque fois que l'intérêt public local dans le principe de la libre administration peut fournir une base juridique à une intervention extérieure des collectivités locales ou encore à leurs groupements.

Le rattachement des actions de coopération décentralisée au principe de libre administration.

Si une collectivité locale ne peut prendre part à l'élaboration, et à la signature d'un accord international ou participer à des relations diplomatiques, la constitution ne lui interdit pas expressément de négocier des accords portant sur des intérêts locaux dans le cadre des relations relevant de la coopération décentralisée [10].

L'exercice des compétences dévolues aux collectivités locales peut conduire ces dernières à dépasser la frontière lorsque l'intérêt public local le demande. C'est dans cette perspective que Christian Autexier relève toutefois que "ces actions ne peuvent être considérées comme l'expression de la libre administration des collectivités territoriales qui découle de la formulation de l'article 72-2 que dans les limites expressément posées par cet article à savoir, le respect des lois fixant les conditions de la libre administration" [14].

L'action extérieure ne peut donc porter que sur des matières relevant de la compétence *rationae materiae*, cette limite découlant de la définition de l'action extérieure des collectivités locales comme expression de la libre administration.

¹⁹ Jean-Marie Pontier, "Semper manet, sur une clause générale de compétence", R.D.P., 1984, p.1465.

²⁰ Jean-Claude Douence, "La notion d'affaires locales", Encyclopédie des collectivités, Dalloz, p.6020.

²¹ Partant du constituant camerounais du 18 janvier 1996 et toutes les normes réglementant la décentralisation y font référence.

²² Jean-Marie Pontier, "Semper manet", op.cit., p.1449.

Néanmoins, la libre administration n'interdit pas que certaines compétences soient partagées entre les différents niveaux de collectivités locales ou entre ces niveaux et l'Etat, conformément au mécanisme que Charles Einsenman qualifie de "semi-décentralisation"²³. C'est ainsi que Christian Autexier considère que les actions extérieures des collectivités locales sont une expression de la libre administration, à la condition de concilier ce principe avec les compétences diplomatiques dévolues à l'Etat par la constitution au moyen de la notion de "compétences conjointes".

Cette technique de semi-décentralisation permet d'énoncer que, dans les secteurs où l'action d'une collectivité locale chevauche une compétence de l'Etat, la libre décision de la collectivité doit se conjuguer avec le "nihil obstat" qui traduit la compétence de l'Etat. C'est toutefois attribuer une spécialité à l'action extérieure des collectivités locales par rapport aux autres compétences qui leurs sont attribuées.

Or, il est quasi-difficile de définir une telle compétence comme spécifique, car ce n'est qu'une modalité parmi d'autres de mettre en œuvre des attributions légales, que le fondement en soit la clause générale de compétence ou les compétences d'attributions définies par les lois y afférentes. L'exception ne pouvant venir que des lois initiales de décentralisation ou des lois subséquentes. Les collectivités locales et leurs groupements exercent les compétences que la loi camerounaise leur a attribuées sur le plan interne et à l'extérieur du territoire national lorsque l'intérêt public local le demande.

Comme nous l'estimons, le territoire ne peut en effet limiter la vocation administrative d'une collectivité locale d'entretenir des relations avec un homologue étranger. Il n'est nullement question dans une coopération avec une collectivité ou une autorité locale étrangère, particulièrement la coopération décentralisée, d'imposer ses objectifs sur un territoire étranger, mais bien au contraire, d'établir une relation durable pour permettre le montage des projets d'intérêt commun avec les collectivités ou autorités locales étrangères dans le respect des lois internes de leur pays²⁴.

La notion d'intérêt public local ne saurait être symbolique, même si la loi n'en définit pas explicitement le contenu matériel, et laisse aux différentes collectivités locales le soin d'en déterminer, la libre appréciation sous réserve du contrôle de légalité. L'intérêt public local, qui est une finalité, est propre à chaque catégorie de collectivité territoriale, et correspond à la mission de cette dernière [13]. Si l'Etat à travers sa production normative a toujours reconnu que les collectivités locales ont en charge la satisfaction des différends publics locaux²⁵, le contrôle de légalité ne vérifiant que la satisfaction réelle des besoins de la collectivité.

Et pourtant, le développement de la coopération décentralisée apporte une nouvelle dynamique au développement local. Et les formes d'actions extérieures des collectivités locales sont très variées²⁶. La limitation des actions de coopération décentralisée au nom de la souveraineté est un fallacieux prétexte juridique que les collectivités locales ne sont pas des sujets de droit international comparativement aux Etats. C'est dire que les marges de manœuvre des entités politiques locales sont extrêmement édulcorées, au regard des opportunités offertes par la mondialisation néolibérale. Or, la coopération décentralisée qui s'inscrit dans une dynamique développementiste, gagnerait en revigorant le degré d'autonomie des collectivités locales décentralisées pour mieux opérationnaliser ses actions de développement local.

Tributaire des mécaniques décentralisationnelles étatiques, la coopération décentralisée se concentre davantage sur le développement socio économique des collectivités territoriales, comparativement à l'ancienne pratique qui fut le jumelage. Cette circonspection actionnelle à vocation développementiste de la coopération décentralisée, a créé une ruée vers celle-ci au grand dam du jumelage. Dans cette perspective, les Etats semblent moins comprendre les enjeux de développement du local, et imposent parfois à ces entités des conditions drastiques²⁷ dans le processus de conventionnement avec leurs homologues étrangères. Les Etats qui ont le monopole de l'action internationale parce que seuls sujets de droit international ne facilitent guère la praxis coopérative entre leurs collectivités nationales et extérieures.

²³ Charles Einsenman, cours de droit administratif, tome 1, L.G.D.J., 1982, p.272.

²⁴ Jean-Claude Douence, La vocation générale des collectivités locales fondées sur l'intérêt public local", Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, p.6042.

²⁵ Nous faisons notamment allusion à toutes les lois de 2004 régissant la décentralisation camerounaise.

²⁶ Cela peut aller de simples contacts informels à la mise en place d'un organisme dotée de la personnalité morale pour le développement ou la gestion d'un projet, en passant par les jumelages.

²⁷ De fait le décret de 2011/1116/PM du 26 avril 2011 fixant les modalités de la coopération décentralisée au Cameroun, impose d'énormes tracasseries administratives aux collectivités locales avec leur tutelle avant de procéder à toute opérationnalisation de ou des convention(s) signée(s) avec leurs homologues extérieures, rendant extrêmement pesante et longue la procédure de conventionnement.

Certes la politique internationale devient de plus en plus un domaine très délicat, au regard de la multiplication des acteurs non étatiques, qui ne cessent de concurrencer les Etats et les mettent dans des difficultés économiques, sociales voire politiques. La décentralisation a posé les balises de la coopération internationale, mais la coopération décentralisée vient davantage la matérialiser avec des projets de développement économique, social et infrastructurel. Le lourd tutorat de l'Etat envers les collectivités territoriales décentralisées ne permet pas néanmoins aux entités politiques locales, de mener des actions de développement et de mettre efficacement en œuvre [12] la politique de coopération décentralisée bien autorisée par l'Etat auquel elles appartiennent.

Le droit international public qui proclame haut et fort le monopole de l'Etat en matière d'action internationale, et donc de souveraineté ne laisse pas entrevoir des flexibilités en matière de praxis coopérative. Or, comme nous l'avons mentionné plus haut, les entités locales peuvent agir à l'extérieur avec leurs homologues dans le cadre de la coopération décentralisée, tant que cela se fait sous l'empire non pas du droit public, mais du droit privé et sur les bases des lois nationales²⁸ de l'Etat auquel elles sont tributaires.

La coopération décentralisée revêt de nombreux enjeux de développement, surtout dans un contexte de sous développement comme celui des Etats africains en général, et subsahariens en particulier. La décentralisation ayant posé les balises²⁹ nécessaires aux problématiques de répartition des champs de compétence, entre les Etats centraux et les périphéries, en particulier les entités politiques infra étatiques, plus connues sous le nom de collectivités territoriales décentralisées. La mondialisation des échanges entre les pays du Sud [3] et ceux du Nord vient davantage renforcer cet état de fait. Les ressources humaines en matière de décentralisation laissent cependant perplexes le processus de décentralisation, et donc de coopération décentralisée au niveau des Etats subsahariens. L'implémentation de la coopération décentralisée est d'autant plus confrontée à cette problématique dans la mesure où, elle se veut davantage concrète, active, que théorique et diplomatique. C'est dire que la formation et la qualification de la ressource humaine est un impératif à une véritable éclosion de la coopération décentralisée, au-delà des contorsions juridiques de la notion de souveraineté.

Le rattachement structurel et constitutionnel

L'idée de ne pas concentrer l'intégralité de l'administration camerounaise entre les seules mains du pouvoir étatique, s'inscrit dans un contexte historique de longue haleine. Toutefois, les grandes réformes ayant mis en place de manière effective cette répartition des pouvoirs entre l'autorité étatique et les collectivités territoriales décentralisées, ne se sont réalisées qu'avec beaucoup d'incrémentalisme dont le constituant en porte des germes inhibiteurs³⁰. L'actuel paysage territorial du Cameroun, avec ses découpages géographiques et politiques multiples, n'en demeure pas moins respectueux du principe d'unité et d'indivisibilité de la République.

A l'origine, le principe était celui de la libre administration des collectivités, et non celui de la décentralisation qui a pour corollaire la coopération décentralisée. S'agissant des collectivités territoriales, le constituant camerounais de 1996 précise succinctement qu'il s'agit des régions et des communes, mais aussi avec récemment des collectivités locales à statut particulier. La question que soulève l'étude du principe de libre [21] administration des collectivités territoriales est celui de l'effectivité de son exercice par ces entités politiques.

En effet, ce principe ne connaît aucune définition juridique précise et déterminée. Ainsi donc se pose la question de savoir dans quelle mesure les actes pris par les collectivités territoriales décentralisées entrent dans le champ de leur libre administration et sont rendus effectifs ? Il importe donc pour cela de s'interroger sur la manière dont ces actes, notamment en coopération décentralisée demeurent encadrés par la tutelle de l'Etat, mais aussi de rechercher l'étendue de l'autonomie des collectivités territoriales dans leur pouvoir de décision. La notion de libre de libre administration s'apparente dès lors à une notion creuse [22], plus prometteuse que concise et opératoire. Cela s'applique davantage sur la praxis de la coopération décentralisée, qui reste presque quasiment centralisée entre les mains du ministère de tutelle

²⁸ Lois de 2004 régissant la décentralisation au Cameroun, op.cit.

²⁹ En réalité, la coopération décentralisée est la fille aînée de la décentralisation comme s'accordent souvent certains auteurs en ce sens que la décentralisation est venu baliser le chemin en matière de répartition des compétences entre l'Etat central et les entités politiques infra étatiques, et sur ce dans de nombreux domaines de la vie publique. La coopération décentralisée vient juste spécifier cet état de chose en matière d'actions extérieures des collectivités territoriales décentralisées.

³⁰ Le constituant camerounais suscité a eu de la peine à mettre en œuvre la décentralisation pourtant prévue dans son corpus juridique. Le législateur a trouvé une formule très ingénieuse en la matière en parlant de transfert progressif ou de progressivité transférentielle ou encore d'institutionnalisation progressive. Et cette inertie institutionnelle voire conservatisme politico-administratif s'est justifié au regard du temps mis pour voir poindre à l'horizon les premières lois sur la décentralisation au Cameroun. Entre un constituant qui date de 1996 et les premières lois sur la décentralisation qui datent de 2004, le gap fut énorme, soit une décennie après, dix ans d'écart.

des collectivités territoriales, en l'occurrence le ministère de la décentralisation et du développement, récemment créé³¹ pour les besoins de la cause.

Dans cette acception, l'action extérieure des collectivités territoriales s'apparente dans une certaine mesure à une poussée dichotomique entre la résistance conservatrice de l'Etat en matière d'actions internationales, et la nécessité d'une coopération archétypale fructueuse entre collectivités territoriales décentralisées de nationalité distincte. L'action extérieure des collectivités territoriales camerounaises quoi que très tatillonne [23], semble créer un effet de résistance tributaire des institutions politico-administratives centrales, en l'occurrence la tutelle administrative des collectivités locales, donc toute action extérieure requiert au préalable l'aval de celle-ci. On n'aboutit ainsi ni à une autonomie fonctionnelle, ni juridique de la pratique coopérative entre collectivités locales camerounaises et celles étrangères. Toute chose qui s'inscrit en totale contradiction³² avec les bases constitutionnelles de l'Etat du Cameroun, et renforce l'idée d'une dichotomie entre sa souveraineté et l'action extérieure des collectivités locales.

Le déficit de mise en œuvre du principe de libre administration

Dans la plupart des collectivités locales quelque soit leur adresse géographique, le principe de libre administration revêt un assez nombre d'ambiguïtés juridiques, qui viennent plomber et écorner la praxis dudit principe. Le principe de libre administration s'apparente en réalité à une véritable fiction, un mythe pour les entités locales, pourtant soucieuses de se déployer ardemment et efficacement sur la scène internationale, en vue de conquérir et nouer autant que possible des partenariats de développement. Or, la pesante tutelle politico-administrative qui s'inscrit aux antipodes de cette botte de foin dans une aiguille, que constitue le principe de libre administration, ne permet guère de nourrir une telle lueur d'espoir.

En effet, bien qu'étant constitutionnellement et réglementairement consacré, la mise en œuvre du principe de la libre administration vient se heurter à un double contrôle, tant au plan interne qu'international de l'action des collectivités territoriales décentralisées camerounaises. Cela se manifeste à travers un contrôle a priori des actes des entités locales, y compris ceux tributaires de l'organe délibérant, qui se prennent en présence du représentant de la tutelle administrative, et qui jouit d'un pouvoir d'annulation juridiquement inattaquable.

Au plan international, nous n'en sommes pas loin de cette même emprise interne où toutes les procédures conventionnelles de coopération décentralisée sont préalablement et strictement soumis au contrôle, et à l'approbation tutélaire. Dans une telle configuration de la gouvernance locale, le principe de libre administration des collectivités locales est complètement vidé de sa substance, de son essence, et n'est rien d'autre qu'un géant aux pieds d'argile. Et donc rendant incapable les entités politiques locales camerounaises d'instiguer des actions allant au sens antagonique-souverain de l'Etat auquel elles appartiennent.

Au demeurant, l'action extérieure des collectivités locales s'inscrit dans une logique continuiste des efforts de développement entrepris par l'Etat central et non antagonique ou attentatoire à la souveraineté de ce dernier. Et ce d'autant plus que, les collectivités locales n'ont pas qualité de sujets de droit international, pour rivaliser d'adresse avec l'Etat ou en constituer une menace. L'Etat reste pour le moment le principal acteur des relations internationales, en dépit de ses foisonnantes fenêtres de vulnérabilité, du nombre croissant de ses handicaps multidimensionnels, et les collectivités locales décentralisées qui sont par ailleurs des entités infra étatiques agissent, et continuent d'agir en son nom et sous son contrôle.

CONCLUSION

Loin d'être en dichotomie avec les principes de la souveraineté de l'Etat, l'action extérieure des collectivités locales demeure encadrée par l'Etat. Certes, il est des chevauchements de compétences, des goulots d'étranglement dus aux pesanteurs de la centralité conservatrice et adaptatrice de l'Etat. Certes, des ambiguïtés juridiques persistent en matière de clarification du principe de libre administration des collectivités locales. Il n'empêche que l'Etat camerounais en particulier n'a toujours pas été concurrencé par ses entités politico-administratives en matière de primauté diplomatique, ni à imposer sa loi, voire à gouverner à distance [24]. Il dispose pour se faire des représentants à travers sa tutelle éminemment représentée au sein des différentes catégories de collectivités territoriales.

³¹ V. Décret n°2018/449 du 1^{er} août 2018 portant création, organisation et fonctionnement du MINDDEVEL (Ministère de la décentralisation et du développement local) qui est le ministère de tutelle des collectivités locales au Cameroun.

³² Le principe de la libre administration reste un simple vœu pieux pour les élus locaux confrontés à toutes sortes de stratagèmes, de contorsions d'un Etat doté d'une forte capacité de conservatisme adaptateur de son autorité tant au plan politico-administratif que politico-institutionnel.

Par ailleurs, l'action extérieure des collectivités locales, plus connue sous le nom de coopération décentralisée, n'a ni pour vocation ou pour essence de concurrencer, ni d'entraver la souveraineté de l'Etat auquel elles appartiennent. Bien au contraire, l'essentiel vise à mener des actions de coopération intercommunale conjointe dans le but d'impulser des actions de développement dans une dynamique de réciprocité [25]. L'abaissement providentialiste de l'Etat, si d'aventure s'accroissait, bouleverserait de fond en comble la configuration des relations internationales, qui ne pourrait plus compter sur lui pour défendre sa souveraineté, sa diplomatie, sa citoyenneté, en un mot : sa puissance publique.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

1. Ndiaye P. (1994), 'Les collectivités territoriales et l'ordre international : état et prospective de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français', Université de Montpellier I, 631 p.
2. Brunel S., (1997) : La coopération Nord-Sud, Paris, Presses Universitaires de France.
3. Petite Ville F., (1995) : La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud, Paris, L'Harmattan.
4. Rangon F. (2015) : *Le gouvernement local*, Paris, PUF.
5. Dolez B. (1993), 'Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat : contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales', Université de Lille II, janvier, 472 p.
6. Noizet C. (2002), 'Coopération décentralisée et développement local, instruments juridiques de coopération au service des politiques de développement local', Université de Reims, 608 p.
7. Autexier C., (1991) : « La licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et la préservation des intérêts nationaux », R.F.D.A, pp.211-253.
8. Einsenmann C., (1974) : « Les fonctions des circonscriptions dans l'organisation de l'administration », R.F.D.A, pp.400-425.
9. Hamon P., (2001) : « Stratégie internationale : coopérer ou rivaliser ? », Armor, le magazine de la Bretagne au présent, n°420, pp.21-28.
10. Woerhling J.M., (1977) : « Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional des régions frontalières contigües », Revue territoire, n°21, pp.180-202.
11. Merle M. (1982) : *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz.
12. Bekkouche A., (2004) : « La coopération décentralisée : un vecteur de démocratie et de développement », Territoires, la revue de la démocratie locale, n°445, cahier 2, pp.6-15.
13. Ferstenberg J. (1998) : « Droit et pratique de l'action extérieure des collectivités territoriales », in : Revue juridique centre-ouest, Vol. 1, pp.25-40.
14. Autexier C., (1986) : « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », R.F.D.A, pp.530-568.
15. Claisse Y. (1994) : *Le droit de la coopération décentralisée*, Paris, LGDJ.
16. Noizet C., (2003) : La coopération décentralisée et le développement local. Les instruments juridiques de coopération, Paris, L'Harmattan.
17. Bregeot G., Chenavez I., (2006) : *L'impact de la coopération décentralisée sur les territoires*, Paris, Cités Unies.
18. Dupuy P.M, (1977) : « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », A.F.D.I, n°4, pp.800-849.
19. Gallet B. (2005) : « Les enjeux de la coopération décentralisée », in Revue internationale et stratégique, Vol.6, n°8, pp.12-30.
20. Prieur M., (1998) : « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », R.F.D.A, pp.300-325.
21. Cellier P.M, (2002) : « Il faut accorder les acteurs de la coopération décentralisée », Territoires, la revue de la démocratie locale, n°426, cahier 2, pp.20-22.
22. Tadjie R., (2008) : « Le contrôle des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun », in Cahiers juridiques et politiques, revue de démocratie locale, n°11, pp.18-27.
23. Ndi Abogso A., (2022) : 'La praxis de la coopération décentralisée dans les collectivités locales camerounaises : cas de la commune d'arrondissement de Yaoundé 3 ème- Efulan', Revue ivoirienne de gouvernance et d'études stratégiques, n°14 vol. n°2, pp.168-199.
24. Rémond B. (1998) : *La fin de l'Etat jacobin ?* Paris, LGDJ.
25. Logie G., (2004) : Nature des échanges : coopérer dans la réciprocité ??, Territoires, la revue de la démocratie locale, n°445, cahier 2, pp.11-20.

Textes juridiques

Loi constitutionnelle n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n°2008/001 du 14 avril 2008.

Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun.

Loi n° 2004/ 018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

Décret n° 2011/1116/PM du 26 avril 2011 fixant les modalités de la coopération décentralisée au Cameroun.

Décret n°2018/449 du 1^{er} août 2018 portant création et organisation du MINDDEVEL (Ministère de la décentralisation et du développement local).
Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun.
Décret n°2020/111 du 2 mars 2020 portant création, organisation et fonctionnement de la National School of Local Administration (NASLA).