



HAL
open science

General Code of Decentralized Territorial Collectivities and Management of the Public Domain in Cameroon: Case of Temporary Occupation of Public Roads (TOPR)

Ulrich Ella Bite'E

► **To cite this version:**

Ulrich Ella Bite'E. General Code of Decentralized Territorial Collectivities and Management of the Public Domain in Cameroon: Case of Temporary Occupation of Public Roads (TOPR). 2020. hal-03130942

HAL Id: hal-03130942

<https://auf.hal.science/hal-03130942>

Preprint submitted on 25 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES ET GESTION DU DOMAINE PUBLIC AU CAMEROUN : CAS DE L'OCCUPATION TEMPORAIRE DE LA VOIE PUBLIQUE (OTVP)

BITE'E ELLA Ulrich étudiant-chercheur doctorant en droit

Droit public, Université de Douala (Cameroun)

La prolifération des activités économiques informelles au Cameroun est en train de faire du domaine public l'espace de prédilection pour rapprocher les commerçants de leurs clients. En effet les commerçants peuvent souhaiter, soit pour diversifier leur offre, soit pour exercer leur profession, s'installer sur le domaine public¹. Ce phénomène n'échappe pas à la doctrine qui reconnaît d'ailleurs que « *l'attrait de l'activité commerciale pour le domaine public n'est plus à démontrer* »². Dans un tout autre domaine l'on constate également une recrudescence des chantiers de construction d'immeubles qui parfois empiètent sur la voie publique : on parle alors dans un cas comme dans l'autre d'occupation privative du domaine public. Celle-ci renvoie précisément au « *droit reconnu à un particulier d'utiliser à son profit individuel et de manière exclusive un bien appartenant au domaine public* »³. En fait, la possibilité pour des personnes privées de s'installer sur le domaine public a longtemps posé problème à cause du régime juridique existant et des incompatibilités majeures entre la domanialité publique et les outils juridiques du droit privé⁴. En principe, une telle occupation « *n'est en effet pas, a priori, la destination normale du domaine public* »⁵, elle est au contraire « *une dérogation au caractère public du domaine* »⁶, C'est la raison pour laquelle la doctrine la présente comme « *une utilisation anormale du domaine public* »⁷. Or c'est ce caractère

¹ TARDIEU (J.), *L'occupation du domaine public par les commerçants-propositions du CCIP*, Rapport au nom de la Commission du commerce et des échanges, Paris, octobre 2005, p. 2.

² LEVAIQUE (L.), « Baux commerciaux et domaine public », in *Revue du groupement Strathémis*, Les personnes publiques et l'optimisation du domaine, n° 02, janvier 2011, www.strathemis.com, p. 6

³ GILLET-LORENZI (E.), TRAORE (S.), *Droit administratif des biens*, 1^{ère} éd., Paris, Editions du CNFPT, 2007, p. 98.

⁴ SAUGEZ (H.), *L'affectation des biens à l'utilité publique : Contribution à la théorie générale du domaine public*, thèse de doctorat en droit public, Université d'Orléans, 2012, p. 298.

⁵ Conseil d'Etat, *Redevances pour service rendu et redevance pour occupation du domaine public*, Tours, La documentation française, 24 octobre 2002, p. 47.

⁶ Art. 1, Règlement redevance d'occupation temporaire de la voie publique, Région de Bruxelles-capitale, Commune d'EVERE, du 27 février 2017.

⁷ EBANG MVE (U. N.), « Recherche sur les aspects juridiques de l'occupation privative du domaine public en droit administratif camerounais », p. 3.

anormal des utilisations privatives et leurs conséquences sur le public ou sur les dépendances visées qui ont toujours justifié leur assujettissement à un régime juridique particulier⁸. Cela étant, la doctrine définit le domaine public comme étant la « *partie du patrimoine des personnes publiques soumise à un régime juridique de droit administratif très protecteur* » et dont les biens sont imprescriptibles et inaliénables⁹. Le *Dictionnaire de droit administratif* de Chrystelle SCHAEGIS n'est pas loin de cette définition dans la mesure où il considère que le domaine public est constitué de biens meuble et immeubles propriété des personnes publiques et devant être affectés à l'usage du public ou au fonctionnement d'un service public¹⁰. Pour certains auteurs, « *le domaine public est formé par les biens immeubles de l'Etat affectés à l'usage du public* »¹¹. Pour d'autres encore, « *le domaine public est constitué de tous les biens que la personne publique a décidé d'y incorporer. Cette incorporation est soit le résultat d'une décision expresse de classement, soit celui d'une affectation à un service public avec réalisation d'aménagements spécifiques, soit enfin d'une affectation de fait à l'usage du public* »¹². Les éléments de définition du domaine public en droit positif camerounais ressortent d'une ordonnance du 06 juillet 1974 fixant le régime domanial. Selon cette dernière, « *font partie du domaine public, tous les biens meubles et immeubles qui, par nature ou par destination sont affectés soit à l'usage direct du public, soit aux services publics* ». Ladite ordonnance ajoute que « *les biens du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables* »¹³. Par ailleurs, vu que l'essentiel de ces critères de définition du domaine public sont d'origine jurisprudentielle¹⁴, on constate donc un accord parfait entre doctrine, législation et jurisprudence. D'après les textes, le domaine public se subdivise en deux grandes parties à savoir : le domaine public naturel et le domaine public artificiel. Le premier comprend le domaine public maritime, le domaine public

⁸ GILLET-LORENZI (E.), TRAORE (S.), *op. cit.*, p. 98.

⁹ Voir « Domaine public » in GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, 25^e éd., Paris, Dalloz, 2017-2018, p. 777.

¹⁰ Vr. « Domaine public » in SCHAEGIS (C.), *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Ellipses, 2008, pp. 112-113. Les mêmes éléments de définitions apparaissent également dans un autre dictionnaire de droit administratif. Confère VAN LANG (A), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2005, pp. 124-126.

¹¹ MAJERUS (Pierre), L'Etat luxembourgeois, cité par THEWES (M.), CHEVRIER (T.), « La gestion des biens du domaine public », p. 4.

¹² EYMARD (T.), « domaine public-domaine privé » in *Revue du groupement Strathémis*, *op. cit.*, p. 1

¹³ Art. 2, Ordonnance n° 74-2 du 06 juillet 1974 fixant le régime domanial.

¹⁴ CAMUS (A.), *Le pouvoir de gestion du domaine public*, thèse de doctorat en droit public, Université de Paris-Ouest Nanterre La Défense, 2013, p. 2. L'auteur affirme ici que « le juge administratif est le principal architecte de la matière domaniale... »

fluvial, le domaine public terrestre et le domaine public aérien¹⁵ tandis que le second comprend pour la plupart les routes, les chemins de fer, les ports commerciaux, maritimes et fluviaux, les lignes télégraphiques et téléphoniques, les monuments et édifices publics créés et entretenus par l'Etat ou les autres personnes morales de droit public¹⁶. La parcelle du domaine public qui nous intéresse dans le cadre de la présente analyse est bien évidemment le domaine public artificiel, plus précisément dans son versant routier.

D'après une définition du droit français¹⁷ à laquelle nous recourons par simple souci de compréhension, le domaine public routier est « *l'ensemble des biens du domaine public affectés aux besoins de circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* »¹⁸. La même définition se retrouve déjà chez Emmanuelle GILLET-LORENZI et Seydou TRAORE pour qui « *le domaine public routier comprend les biens appartenant à une personne publique et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* »¹⁹. Il renvoie en d'autres termes à la voie publique qui à son tour, peut se définir sur le plan doctrinal comme étant la « *voie affectée à la circulation terrestre publique (hors voies ferrées) et appartenant au domaine public de la collectivité (Etat, commune...) qui en est propriétaire* »²⁰. Sur le plan textuel, la voie publique ne trouve pas de définition dans le droit positif camerounais. Toutefois, pour mieux comprendre sa définition, nous faisons épisodiquement appel au droit étranger. C'est ainsi qu'elle renvoie selon les textes de la Commune d'Anderlecht à « *toute voie de communication accessible à la circulation du public et ce y compris les trottoirs, même si cette voie est ouverte par un particulier...* »²¹. Elle s'oppose aux voies privées qui, « *même ouvertes à la circulation publique, ne font pas partie du domaine public* »²². Elle fait l'objet au Cameroun de plusieurs régimes d'occupation privative, et dont la gestion appartient aux collectivités locales compétentes, notamment le stationnement, le parking et

¹⁵ Art. 3, Ordonnance n° 74-2 du 06 juillet 1974, *op. cit.*

¹⁶ Art. 4, *ibid.*

¹⁷ Le recours au droit étranger ici, notamment à celui de la France est dû au silence du droit camerounais en la matière et contribue ainsi à clarifier davantage la notion de domaine public routier.

¹⁸ Art. L 111-1 code de la voirie routière français.

¹⁹ GILLET-LORENZI (E.), TRAORE (S.), *op. cit.*, p. 45.

²⁰ JEGOUZO (Y.), *Droit de l'urbanisme. Dictionnaire pratique*, Paris, éditions Le moniteur, 2011, p. 1005.

²¹ Art. 2 Règlement – Redevance sur l'occupation temporaire de la voie publique, Commune d'Anderlecht.

²² AUBY (J-M.), BON (P.), AUBY (J-B.), TERNEYRE (P.), *Droit administratif des biens*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2016, version numérique, p. 85.

l'occupation temporaire de la voie publique (OTVP). Cette dernière peut s'entendre ici comme une utilisation privative et temporaire de la voie publique donnant droit au paiement d'une redevance à l'autorité compétente. Elle ne peut être effective qu'après la délivrance d'une autorisation par l'autorité gestionnaire du sol.

La loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées (CGCTD), qui vient abroger celles de juillet 2004, ainsi que celle portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées, en plus de codifier l'essentiel du droit des collectivités locales, apparaît comme une réforme majeure de la décentralisation camerounaise. Ceci parce qu'elle marque premièrement le passage d'une législation éparsée à une législation unifiée et deuxièmement par rapport à ses nombreuses innovations qui ont été largement commentées à la radio et à la télévision. Ces innovations qui touchent bien évidemment la gestion du domaine public local, plus particulièrement celle de l'occupation temporaire de la voie publique, sont celles qui nous inspirent la présente étude et en fondent l'originalité, étant donné que « *la question de l'occupation du domaine public n'est pas une problématique nouvelle* »²³.

Notre étude se fait dans un contexte où l'on assiste de plus en plus à une augmentation néfaste du désordre urbain dans la plupart des villes du Cameroun, et où les conflits de compétences entre les communes d'arrondissement et les communautés urbaines se font de plus en plus ressentir, remettant ainsi vivement en question le système de décentralisation camerounais. Elle a pour cadre géographique principal la ville de Douala, tout en s'étendant à l'ensemble des villes et communes du Cameroun. Il s'y dégage un intérêt premièrement théorique dans la mesure où cette étude apparaît comme une des premières contributions de la doctrine dans l'analyse des réformes apportées par le nouveau code général des collectivités territoriales décentralisées. Cette étude apparaît aussi comme une contribution supplémentaire au droit administratif des biens camerounais, au regard du modeste nombre d'écrits en la matière. Deuxièmement, un intérêt pratique ressort de ce sujet en ce qu'il apporte une nouvelle grille de lecture sur le champ de compétence des collectivités locales en matière d'OTVP tel qu'il ressort des textes, de sorte à éviter à l'avenir d'autres éventuels conflits de compétences. Un tel sujet pourrait ainsi être d'un apport non négligeable pour les collectivités territoriales, le

²³ SOGLOHOUN (P.), « L'occupation du domaine public au Bénin et en Côte-d'Ivoire », p. 4.

juge administratif et les usagers du domaine public. En plus, au regard du cadre géographique de ce sujet qu'est le Cameroun, cette étude fait ressortir davantage les éléments de spécificité du droit camerounais en matière de droit des collectivités territoriales.

Ce sujet soulève la question centrale de savoir : quel est l'apport du code général des collectivités territoriales décentralisées en matière de gestion du domaine public, plus précisément en matière d'OTVP ? Pour répondre à cette problématique, nous allons nous appuyer principalement sur une exégèse dudit code et de l'ancienne législation sur la décentralisation, et accessoirement sur la casuistique juridique. Notre recherche sera ainsi articulée autour de deux grands axes : premièrement, montrer l'impact du CGCTD sur le pouvoir décisionnel en matière d'OTVP (I). Et deuxièmement, étudier son apport à l'évolution du rôle du juge administratif en la matière (II).

I – L'impact du Code général des collectivités territoriales décentralisées sur le pouvoir décisionnel en matière d'OTVP

Le pouvoir décisionnel dont il est question ici est la prérogative qui appartient aux collectivités territoriales décentralisées, en tant qu'institutions publiques autonomes, de prendre des actes administratifs unilatéraux à caractère décisive dans l'exercice de leurs missions. Selon René CHAPUS, c'est « *le pouvoir de prendre des décisions s'imposant par la seule volonté de leur auteur et par conséquent indépendamment du consentement de ceux qu'elle concerne* ». Ce pouvoir est la première des prérogatives de la puissance publique²⁴. La décision administrative qui en est issue peut se définir comme étant une déclaration unilatérale de volonté qui émane d'un organe de l'Etat agissant en vertu de la puissance publique et qui, aux fins de réaliser une tâche administrative, a des effets juridiques externes pour un cas individuel et concret²⁵. En d'autres termes on parle de décision lorsque la manifestation de volonté de son auteur se traduit par l'édiction d'une norme destinée à modifier l'ordonnement juridique ou bien, au contraire, à le maintenir en l'Etat²⁶. Certains parlent plutôt de « *décisions exécutoires* »²⁷ comme Marie-Christine

²⁴ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, tome 1, 15^e éd., Paris, Montchrestien, 2001, p. 501.

²⁵ PANCHAUD (A), « La décision administrative, étude comparative », in *RIDC*, vol 4, n^o 4, octobre-décembre 1962, pp. 677-697, p. 678.

²⁶ CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 503.

²⁷ Pour René CHAPUS le caractère exécutoire n'est pas un élément indispensable de la définition et de

ROUAULT dans le sens d'actes dans lesquels l'administration met en œuvre le pouvoir de modifier unilatéralement des situations juridiques²⁸. Certains autres ont plutôt tendance à confondre les décisions administratives telles que nous les avons définies, aux actes administratifs unilatéraux en général, or « *tous les actes administratifs unilatéraux ne constituent pas des décisions administratives* »²⁹. Mieux encore, « *acte unilatéral et décision ne se confondent pas : cette dernière est au premier ce que l'espèce est au genre* » selon les termes de René CHAPUS³⁰. C'est donc dire que les décisions ne constituent qu'une catégorie d'actes administratifs parmi tant d'autres. Par ailleurs il existe sur le plan matériel deux types de décisions administratives à savoir : les décisions individuelles et les décisions réglementaires. Les premières désignent des « *actes par lesquels une autorité administrative décide d'octroyer ou refuser un avantage à une seule personne nommément désignée* »³¹. Ainsi, pour qu'une décision puisse être reconnue comme individuelle, il est fondamental que la norme qu'elle édicte ait pour destinataires une ou plusieurs personnes nominativement désignées³². Les décisions réglementaires quant à elles, ont les caractères du règlement en tant que celui-ci désigne « *tout acte à caractère général, abstrait et impersonnel qu'une autorité administrative est amenée à prendre dans l'exercice de ses pouvoirs* »³³. Elles édictent ainsi une norme générale se distinguant du fait qu'elle s'adresse à une ou plusieurs personnes désignées de façon abstraite, contrairement aux décisions individuelles³⁴. Sur le plan formel également il existe deux catégories de décisions. La première regroupe les décisions implicites. Celles-ci ne peuvent que se déduire des faits. Il y'a ainsi décision implicite au terme d'un certain délai, lorsque la loi ou le règlement a expressément disposé que l'expiration de ce délai vaudra en l'absence de décision expresse, décision

l'identification de la décision administrative. C'est d'ailleurs le sens de son propos lorsqu'il affirme qu' « *il est certain en effet, que la considération du caractère exécutoire d'un acte unilatéral n'entre pas dans la définition de la décision* » car selon lui, il existe des actes unilatéraux qui, tout en étant des décisions ne peuvent être qualifiés d'exécutoires. Tel est le cas par exemple des décisions de refus rejetant une demande. Par ailleurs, l'auteur constate que le recours pour excès de pouvoir est recevable contre toute décision, même non exécutoire, à la seule condition que la décision existe.

²⁸ ROUAULT (M-C), *Droit administratif*, Mémentos LMD, 8^e éd., Paris, Lextenso éditions, 2012, p. 128.

²⁹ SEILLER (B.), *Droit administratif. 2- L'action administrative*, 3^e éd., Barcelone, Flammarion, 2010, p. 118.

³⁰ CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 502.

³¹ GUERIN (E.), « Les actes de l'administration : les actes administratifs unilatéraux, 2017, wikiterritorial.fr.

³² CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 525.

³³ DERROY (D.), « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en droit belge », *Belgium.doc*, 31 mai 2006, p. 13.

³⁴ CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 526.

implicite³⁵. Dans la seconde catégorie se trouvent les décisions explicites. Celles-ci au contraire des premières peuvent être gestuelles, verbales ou écrites. Toutefois, l'administration étant principalement paperassière, la grande majorité de ses décisions est ainsi sous forme écrite, ce qui simplifie considérablement la preuve de l'existence et du contenu des décisions³⁶. Le pouvoir décisionnel des collectivités territoriales décentralisées ainsi clarifié, révèle deux différentes facettes en matière d'OTVP : un aspect administratif et un aspect fiscal. Et c'est sur la base de cette division qu'il sera partagé dans l'ancien régime entre les communautés urbaines et les communes d'arrondissement. L'abolition de ce pouvoir décisionnel partagé est une des réformes du code général des CTD (A). Ce pouvoir décisionnel est désormais réattribué exclusivement aux communes d'arrondissement (B).

A – L'abolition d'un pouvoir décisionnel partagé entre communautés urbaines et communes d'arrondissement en matière d'OTVP

Le droit camerounais distingue trois types de collectivités territoriales dont les deux premiers sont consacrés par la Constitution³⁷ à savoir les régions et les communes. La troisième catégorie que représente la communauté urbaine est quant à elle issue de la loi. D'ailleurs celle du 24 décembre 2019 la définit comme une collectivité territoriale composée d'au moins deux communes³⁸, alors que dans l'ancienne loi il s'agissait d'une personne morale de droit public bénéficiant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière³⁹. Quoi qu'il en soit, ces deux définitions légales ne renseignent pas assez sur la réalité. La communauté urbaine se définirait plutôt dans les faits comme une agglomération urbaine à régime particulier jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, et dont la compétence s'étend à plusieurs communes d'arrondissement. Chacune de ces catégories de collectivités territoriales détient des compétences en matière de gestion du territoire national. C'est dans cet ordre d'idées que la loi portant code de l'urbanisme dispose que « *le territoire camerounais est le patrimoine commun de la Nation. L'Etat et les collectivités territoriales décentralisées en sont les gestionnaires*

³⁵ *Ibid.*, p. 504.

³⁶ *Ibid.*, p. 505.

³⁷ Art. 55 (1), Constitution du 18 janvier 1996.

³⁸ Art. 240 (2), Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

³⁹ Art. 109 (2) de l'ancienne loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes. Disposition ayant d'ailleurs été abrogée par l'actuelle loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 précitée.

et les garants dans le cadre de leurs compétences respectives »⁴⁰. Pour ce qui est de la gestion du domaine public relative à l'occupation temporaire de la voie publique, seules les communes en général sont compétentes selon la loi⁴¹, c'est-à-dire les communes normales, les communautés urbaines et les communes d'arrondissement⁴². Pour les communes dites normales, le problème ne se posait déjà pas dans l'ancienne législation, il se pose encore moins avec la nouvelle puisque, le pouvoir décisionnel de celles-ci en matière d'OTVP ne souffre d'aucune limite ni sur le plan administratif, ni sur le plan fiscal. En revanche, pour ce qui est des agglomérations particulières bénéficiant du statut de communauté urbaine, il était difficile dans l'ancien système de savoir avec certitude qui, des communes d'arrondissement⁴³ ou de la communauté urbaine détenait ce pouvoir décisionnel. Par ailleurs c'est dans ce dernier cas que tous les problèmes semblaient se poser. Avant la réforme de décembre 2019 sur la décentralisation, les textes prévoyaient deux champs de compétence matérielle similaires aux deux catégories de communes, raison pour laquelle les confusions de compétences étaient légion, surtout en matière domaniale. Les communes d'arrondissement se retrouvaient par exemple à délivrer les décisions d'OTVP dont les communautés urbaines revendiquaient la compétence. Par ailleurs la loi disposait paradoxalement que « *la création d'une communauté urbaine emporte le transfert de compétences et de ressources à ladite communauté urbaine par les communes d'arrondissement* »⁴⁴.

Etait-ce alors à dire que partout où il existait une communauté urbaine, les communes d'arrondissements perdaient de leurs compétences au profit de celle-ci ? En tout cas, cette disposition ainsi que l'article 2 du code de l'urbanisme précité et la loi portant fiscalité locale, semblaient être à l'origine de la coutume qui consistait à accorder à la Communauté urbaine le pouvoir décisionnel à caractère administratif, et aux communes d'arrondissement le pouvoir décisionnel fiscal. Le premier est dit

⁴⁰ Art. 2, Loi n°2004/003 du 21 avril 2004 portant code de l'urbanisme.

⁴¹ Art. 158, Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des Collectivités territoriales décentralisées ayant abrogé l'article 17, Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

⁴² Les communes d'arrondissement se distinguent des communes dites normales par le simple fait qu'elles exercent leurs compétences sur le même espace géographique que les communautés urbaines. La loi à ce sujet dispose que « *les communes qui constituent la communauté urbaine portent la dénomination de communes d'arrondissement* ».

⁴³ Précisions que selon l'article 240 (3) de la loi portant code général des collectivités territoriales décentralisées, lorsqu'une commune est dans le champ de compétence géographique d'une Communauté urbaine, celle-ci devient une commune d'arrondissement.

⁴⁴ Art. 124, *ibid.*

administratif parce qu'il porte principalement sur la gestion, la conservation voire la police du domaine public routier. Il consiste ici à la délivrance de l'autorisation d'occupation temporaire et à la prise des mesures de police et des sanctions administratives y relatives.

L'importance qu'a le domaine public fait de sa protection aujourd'hui une mission capitale pour les pouvoirs publics. Ailleurs, il s'agit d'une « *exigence constitutionnelle* », voir d'« *un impératif d'ordre constitutionnel* »⁴⁵. C'est dans le souci de cette protection qu'est né le système d'autorisation. Celui-ci se justifie par le fait que toute occupation privative du domaine public suppose un titre juridique accordé préalablement par l'autorité gestionnaire dudit domaine⁴⁶. C'est d'ailleurs ce que pensent Emmanuelle GILLET-LORENZI et Seydou TRAORE lorsqu'ils affirment que « *l'utilisation privative est subordonnée à l'accord préalable et formellement donné par les autorités administratives compétentes* ». Ils ajoutent en plus que « *tout régime d'autorisation tacite d'occupation serait contraire à l'impératif de protection du domaine public* »⁴⁷. Pour d'autres encore, l'exigence d'une autorisation vient du fait que les utilisations privatives du domaine public ne sont pas soumises à un régime de liberté⁴⁸. Ce système est devenu un principe en droit camerounais, tel qu'il ressort des dispositions légales en ces termes « *Toute occupation des dépendances du domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales décentralisées est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation d'occuper le sol à titre provisoire, délivrée par l'autorité compétente* »⁴⁹. Il en ressort que, cette autorisation est la condition absolue pour occuper le domaine public car pour certains auteurs, elle contribue à sa valorisation⁵⁰. Elle concerne les parties du domaine public routier soustraites de l'usage commun pour des occupations privatives⁵¹.

L'autorisation se définit comme étant « *une permission qu'une personne doit*

⁴⁵ En France surtout, respectivement d'après les décisions du conseil constitutionnel (n°2003-473 DC du 26 juin 2003, Loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit), et du Conseil d'Etat (CE, 21 mars 2003, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et le réseau). Voir COLIN (F.), *Droit public*, Paris, Lextenso éditions, 2009, p. 463.

⁴⁶ EBANG MVE (U.N.), *op. cit.*, p. 1.

⁴⁷ GILLET-LORENZI (E.), TRAORE (S.), *op. cit.*, p. 98.

⁴⁸ AUBY (J-M.), BON (P.), AUBY (J-B.), TERNEYRE (P.), *Droit administratif des biens*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2016, version numérique, p. 139. On peut également citer SOGLOHOUN (P.) *op. cit.*, p. 8 qui affirme que « l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est pas libre ».

⁴⁹ Art. 97, Code de l'urbanisme, *op. cit.*

⁵⁰ SOGLOHOUN (P.), *op. cit.*, p. 7.

⁵¹ AKOUETE (J-L.), « Définition et gestion du domaine routier », 17 décembre 2018, www.wikiterritorial.fr.

obtenir d'une autorité pour accomplir un acte dont l'importance justifie cette exigence »⁵². Pour Chrystelle SHAEGIS, il s'agit d'un « acte émanant d'une autorité de police administrative et subordonnant l'exercice d'une activité à une déclaration préalable et à l'obtention d'un accord »⁵³. C'est cette dernière définition qui semble le plus coller avec l'autorisation relative à l'OTVP que délivraient les Délégués du gouvernement auprès des communautés urbaines. Selon la doctrine, les utilisations privatives du domaine public sont traditionnellement autorisées par deux voies bien distinctes : la première unilatérale, renvoie aux permissions ou autorisations de voirie et la seconde, plutôt contractuelle, fait référence aux concessions de voirie⁵⁴. Concernant la première voie, il ressort que « dans le cadre de la gestion de leur domaine public, les collectivités publiques sont recevables à consentir, par décision unilatérale, à un particulier le droit d'utiliser de manière privative une dépendance dudit domaine public »⁵⁵. Ces autorisations unilatérales dont celle relative à l'OTVP fait partie⁵⁶, peuvent impliquer une occupation privative avec incorporation au sol ou modification de l'assiette du domaine occupé⁵⁷ : la doctrine française parle dans ce cas de permission de voirie stricto sensu. Celle-ci autorise une occupation avec emprise c'est-à-dire supposant une pénétration dans le sous-sol à la suite de travaux portant sur l'infrastructure. Ces autorisations sont également requises même en l'absence de toute emprise⁵⁸, c'est-à-dire lorsque les installations autorisées sont simplement placées sur le sol ou lorsqu'il s'agit des constructions légères sans fondation : dans ce cas au contraire, il s'agit des permis de stationnement⁵⁹. Le droit camerounais distingue juste les autorisations relatives à l'OTVP et celles relatives aux véhicules, à l'implantation des stations-service ou des panneaux publicitaires⁶⁰. Les concessions de voiries quant à elles sont également importantes en raison du fait que dans certains secteurs économiques comme les transports, l'énergie et les télécommunications, les entreprises privées et publiques ont besoin d'utiliser le

⁵² Vr. « Autorisation », in CABRILLAC (R.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 3^e éd., Paris, Lexisnexis, 2008, p. 40.

⁵³ SHAEGIS (C.), *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Ellipses, 2008, p. 25.

⁵⁴ DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER (O.), *Droit administratif des biens*, Mémentos LMD, 5^e éd., Paris, EJA, 2007, p. 132.

⁵⁵ GILLET-LORENZI (E.), TRAORE (S.), *op. cit.*, p. 99.

⁵⁶ Pour certains auteurs tels qu'Urbain Noël EBANG MVE, « l'autorisation d'occuper le domaine public est de nature unilatérale »

⁵⁷ AKOUETE (J-L.), *op. cit.*

⁵⁸ EBANG MVE (U.N.), *op. cit.*, p. 4.

⁵⁹ AUBY (J-M.), BON (P.), AUBY (J-B.), TERNEYRE (P.), *op. cit.*, p. 145.

⁶⁰ Art. C 91, Code général des impôts édition 2020.

domaine public pour mieux accomplir leurs missions⁶¹. Le régime des deux formes d'autorisations se distingue toutefois sur quelques points à savoir : premièrement la situation de l'occupant contractuel est plus fortement garantie que celle de l'occupant unilatéralement autorisé ; deuxièmement les droits de l'occupant contractuel sont généralement plus étendus ; et enfin, le contentieux n'est pas le même⁶². Pour certains auteurs, l'occupation du domaine public est basée sur un acte unilatéral si elle répond à un besoin individuel alors que l'autorisation qui est susceptible de faire l'objet d'un contrat répond à un besoin collectif ou général⁶³. Pour ce qui est précisément de l'OTVP, il ressort de la doctrine que l'autorisation y relative prend la forme d'un arrêté municipal⁶⁴. Elle peut également prendre la forme d'une décision dans le sens formel du terme. Mais dans la pratique, on constate que le droit positif camerounais n'a pas prévu de forme précise. Comme dirait un auteur, il y'a en la matière une absence remarquable de formalisme⁶⁵. Et cette absence fait qu'il n'existe pas de forme standard pour les autorisations d'OTVP entre toutes les collectivités territoriales. Chacune est libre d'adopter la forme qu'elle estime adéquate. Après tout, *« l'existence et la légalité d'une décision peuvent être reconnues alors qu'elle n'a pas été formalisée »*⁶⁶.

Cela étant, l'autorisation d'OTVP s'applique entre autres aux dépôts de matériaux (sable, pierres, bois, etc.) sur les emprises de la voie publique, à l'exposition de meubles, de marchandises ou de tout autre objet⁶⁷. Elle peut en outre concerner un certains types de commerces, notamment les débits de boissons, les restaurants⁶⁸ lorsque ceux-ci empiètent sur la voie publique par leurs terrasses. Dans un autre registre, la liberté de réunion peut aussi être porteuse d'un accès privatif au domaine public et cet accès autant que les autres, doit se concilier à l'affectation du domaine public et à la préservation de l'ordre public⁶⁹. Le pouvoir de délivrer l'autorisation ici, procède pour certains du pouvoir propre de gestion du domaine public qui est consacré au profit de la collectivité propriétaire dudit domaine⁷⁰. Pour

⁶¹ EBANG MVE (U.N.), *op. cit.*, p. 4.

⁶² AUBY (J-M.), BON (P.), AUBY (J-B.), TERNEYRE (P.), *op. cit.*, p. 143.

⁶³ SOGLOHOUN (P.), *op. cit.*, p. 12.

⁶⁴ TARDIEU (J.), *op. cit.*, p. 11.

⁶⁵ CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 505.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Art. 91 (1), loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.

⁶⁸ TARDIEU (J.), *op. cit.*, p. 10.

⁶⁹ CAMUS (A.), *op. cit.*, p. 428.

⁷⁰ Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 49.

d'autres, ce pouvoir est plutôt issu de celui de la police de conservation, dont le but est de permettre au propriétaire des voies de maîtriser les atteintes ou les empiètements sur le domaine public⁷¹. En tout état de cause, il en ressort que le pouvoir de délivrer l'autorisation relative à l'OTVP appartient à l'autorité publique disposant des prérogatives de propriétaire ou de gestionnaire. Or d'après l'ancien dispositif législatif, les Délégués du gouvernement avaient le pouvoir de décider en matière d'OTVP autant que les Maires des communes d'arrondissements. Mais c'est la compétence des premiers qui était retenue pour délivrer l'autorisation. D'ailleurs en matière de police et de sanctions relatives à l'OTVP, le pouvoir décisionnel de la communauté urbaine intervenait également.

« *La police consiste à réglementer les activités privées afin de maintenir l'ordre public. Ses buts sont la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques* »⁷². Il existe deux types de polices qui se distinguent de par leur étendue : la première est générale tandis que la seconde est spéciale, du fait qu'elle ne concerne que certains lieux (universités, gares, etc.), ou encore certaines activités (chasse, pêche, jeux d'argent, presse etc.)⁷³. La police exercée sur le domaine public est spéciale : la doctrine utilise pour elle le concept de « *police de la conservation du domaine public* » et son exercice est destiné à maintenir l'intégrité matérielle du domaine et assurer un usage conforme à l'affectation⁷⁴. Pour ce qui est du pouvoir de police de la communauté urbaine, il se basait sur la loi qui dispose que : « *Le Maire est chargé du pouvoir de police municipale en matière d'urbanisme et de l'exécution des actes y relatifs en relation avec les autorités administratives compétentes, en vue d'assurer, notamment, la salubrité publique et le respect des règles d'urbanisme* »⁷⁵. D'après la doctrine, la finalité des mesures de police, au lieu d'être répressive, est plutôt préventive et donc dans le cas d'espèce vise à prévenir tous actes de désordre urbain et de troubles à l'ordre public dus à l'occupation temporaire de la voie publique. Les collectivités locales ont donc le pouvoir de prendre des décisions réglementaires ou individuelles destinées à garantir la consistance, l'intégrité et l'affectation des biens domaniaux⁷⁶. Sur le terrain, des services spécifiques au sein des communautés

⁷¹ AKOUETE (J-L), *op. cit.*

⁷² Vr. « Police » in CABRILLAC (R.), *op. cit.*, p. 311.

⁷³ Confère SCHAEGIS (C.), *op. cit.*, p. 215.

⁷⁴ GILLET-LORENZI (E.), TRAORE (S.), *op. cit.*, p. 77.

⁷⁵ Art. 119, Code de l'Urbanisme, *op. cit.*

⁷⁶ GILLET-LORENZI (E.), TRAORE (S.), *op. cit.*, p. 78.

urbaines s'occupaient des opérations de police municipale, avec l'appui des services juridiques. Ceux-ci s'assuraient entre autres que l'occupation était conforme à la parcelle demandée, à l'activité déclarée et qu'elle ne nuit pas à l'intérêt général. Ils pouvaient ainsi user des rappels à l'ordre, des avertissements, des mises en demeure etc. Cependant, pour ce qui concerne le pouvoir de sanction, l'approche est très différente.

La gestion contentieuse et répressive apparaissant sans doute comme la plus connue et la plus usitée en droit domanial⁷⁷, Il est clair que « *toute personne qui entre en relation avec l'administration se place ainsi dans la sphère où s'exerce le pouvoir disciplinaire de celle-ci* »⁷⁸. L'occupant privatif se doit donc d'utiliser le domaine public conformément aux prescriptions de l'acte d'autorisation⁷⁹ puisque, le pouvoir de sanction en matière d'OTVP comme dans la plupart des autorisations vient du fait que les obligations que doivent respecter les personnes titulaires de cette autorisation sont contenues dans le titre lui-même et dont le non-respect justifie la sanction⁸⁰. Dans l'ancienne législation, la communauté urbaine dans l'exercice de ses missions faisait usage de sanctions administratives. Celles-ci désignent des décisions unilatérales prises dans le cadre de l'exercice de prérogatives de puissance publique et infligeant des peines sanctionnant une infraction aux lois et règlements⁸¹. Il en existe deux types dans le cas de l'OTVP : celles qui sont privatives de droits d'une part et les pécuniaires d'autre part. Seules les premières étaient de la compétence des communautés urbaines. Elles ont pour but d'affecter la décision administrative d'autorisation et de la priver de ses effets. Elles s'appliquaient plus dans les cas d'occupation sans titre du domaine public, c'est-à-dire en cas d'« *occupation purement volontaire dénuée de tout fondement juridique* »⁸². Une telle occupation constitue une situation illicite à laquelle il doit être mis fin sans que

⁷⁷ THIERRY (M.), *L'occupation sans titre du domaine public*, thèse de doctorat en droit public, Université de Bourgogne Franche-Comté, 2019, p. 189.

⁷⁸ WALLINE (M.), Note sous l'arrêt Duhays du 12 juillet 1929, cité par BITE'E ELLA (U.), *Les autorités publiques indépendantes au Cameroun : le cas de l'ART*, mémoire master 2 droit public interne, Université de Douala, 2016-2017, p. 90.

⁷⁹ SOGLOHOUN (P.), *op. cit.*, p. 32.

⁸⁰ PERROUD (T.), *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, Thèse de droit public, Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2011, p. 129.

⁸¹ Selon deux définitions réunies du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat français, citées par CHARBEL Aoun dans sa thèse de doctorat intitulée *L'indépendance de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes*, p. 106.

⁸² Vr. « Occupation » in CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 12^e édition mise à jour, Paris, PUF, 2018, p. 1458

l'intéressé puisse prétendre à une indemnité⁸³. Elle peut naître de trois situations distinctes : soit de l'absence de titre d'occupation soit de l'expiration du titre soit de sa résiliation⁸⁴. L'occupant sans titre est donc soit celui qui n'a jamais bénéficié d'une autorisation ou d'un contrat d'occupation, soit celui dont l'occupation a donné lieu à un titre qui pour une raison quelconque est expiré⁸⁵. A ce sujet, la réglementation en vigueur prévoit que « *l'occupation ou l'empiétement sur le domaine public...des collectivités territoriales décentralisées sans l'obtention préalable d'une autorisation de l'autorité administrative compétente constitue une infraction passible des sanctions prévues par la réglementation en vigueur* »⁸⁶. C'est dire par exemple que, si une dépendance du domaine public a été occupée sans autorisation, soit que celle-ci a été retirée, soit qu'elle n'a pas été demandée, cette occupation peut faire l'objet de démolitions ou de déguerpissements⁸⁷ ou alors, pour les matériaux et objets de toute nature exposés sur la voie publique, ceux-ci peuvent être mis en fourrière⁸⁸. L'expulsion liée au déguerpissement a pour objectif « *la protection du domaine public et garantit l'affectation des dépendances domaniales à un usage collectif ou à un service public au nom du principe de continuité des services publics* »⁸⁹. L'ultime sanction privative de droit est le retrait de l'autorisation et celui-ci peut malheureusement intervenir à tout moment puisque l'OTVP est fondamentalement précaire. Seulement, pour éviter que l'administration ne fasse un usage abusif de ses prérogatives de puissance publique, une exigence de bonne foi⁹⁰ est imposée à l'occupant privatif qui doit à cet effet utiliser son autorisation dans le strict respect des règles, sinon le retrait intervient en tant que sanction⁹¹. Toutes ces sanctions sont précédées d'opérations de contrôle diligentées par le Chef de l'exécutif communal.

Le pouvoir décisionnel à caractère fiscal quant à lui, vient du souci qu'a l'administration locale de valoriser économiquement son domaine public. Selon les

⁸³ AUBY (J-M.), BON (P.), AUBY (J-B.), TERNEYRE (P.), *op. cit.*, p. 163.

⁸⁴ THIERRY (M.), *op. cit.*, p. 16.

⁸⁵ AUBY (J-M.), BON (P.), AUBY (J-B.), TERNEYRE (P.), *op. cit.*, p. 163.

⁸⁶ Art. 19 (1), Décret n° 2008/0740/PM du 23 avril 2008 fixant le régime des sanctions applicables aux infractions aux règles d'urbanisme. Art. 124 également du code de l'urbanisme.

⁸⁷ EBANG MVE (U.N.), « Recherche sur les aspects juridiques de l'occupation privative du domaine public en droit administratif camerounais », pp. 2-4.

⁸⁸ Art. 92 (2), Loi n° 2009/019, *op.cit.*

⁸⁹ THIERRY (M.), *op. cit.*, p. 191.

⁹⁰ EBANG MVE (U.N.), *op. cit.*, p. 9.

⁹¹ Rappelons que tout retrait d'autorisation d'OTVP n'intervient pas sous forme de sanction. Il peut parfois intervenir en cas de projet de réalisation de projets d'intérêt public.

dire de Prudent SOGLOHOUN, « *il ne sert à rien d'autoriser l'occupation d'une dépendance du domaine public, si cela n'aboutit pas à sa valorisation* »⁹². En effet l'affectation du domaine public à l'usage de tous ou à un service public n'empêche en aucun cas sa valorisation économique⁹³, surtout si tant est que « *les dépendances domaniales sont sources de richesses et les occupations domaniales (...) sources de revenus* »⁹⁴. Mettre en valeur le domaine public au sens large revient donc à « *concilier, juridiquement, l'utilisation par le public ou le service public et l'utilisation privative, par les particuliers d'une seule et même dépendance au même moment* »⁹⁵. La valorisation économique quant à elle consiste à optimiser l'exploitation du domaine public dans le but de retirer des ressources financières⁹⁶. C'est elle qui justifie l'existence d'une redevance. On comprend alors cette affirmation de Marion THIERRY : « *l'occupation privative du domaine public permet au propriétaire ou au gestionnaire domanial de générer des ressources financières. Ces ressources financières prennent la forme de redevances d'occupation du domaine public qui peuvent, selon la nature de l'occupation, se révéler attractives* »⁹⁷. L'existence de cette redevance a pour conséquence que, le principe de gratuité qui régit les utilisations collectives du domaine ne s'étend plus aucunement aux utilisations privatives qui elles, sont désormais régies par le principe inverse⁹⁸, de non gratuité des occupations privatives du domaine public consacré par la jurisprudence administrative française⁹⁹. Dans le contexte camerounais, la volonté de valorisation du domaine public est plutôt fondée sur la loi portant fiscalité locale et le code général des impôts qui classent parmi les recettes fiscales des communes d'arrondissement le produit des droits d'occupation temporaire de la voie publique¹⁰⁰. Ce caractère onéreux de l'OTVP, au-delà d'être le fait d'un souci de bonne gestion patrimoniale, vient aussi de ce que cette occupation porte atteinte au droit d'accès de tous les usagers au domaine. Du coup, la redevance constitue « *la contrepartie*

⁹² SOGLOHOUN (P.), *op. cit.*, p. 6.

⁹³ THIERRY (M.), *op. cit.*, p. 150.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 154.

⁹⁵ GILLET-LORENZI (E.), TRAORE (S.), *op. cit.*, p. 98.

⁹⁶ THIERRY (M.), *op. cit.*, p. 151. Selon l'auteure la valorisation économique doit être distinguée de la notion d'usage économique du domaine public qui elle renvoie, d'après les termes du Conseil d'Etat, au fait d'attirer les opérateurs économiques pour qu'ils s'installent sur le domaine public afin d'y mener des activités économiques.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 161.

⁹⁸ AUBY (J-M.), BON (P.), AUBY (J-B.), TERNEYRE (P.), *op. cit.*, p. 140.

⁹⁹ Il s'agit de l'arrêt CAA Marseille, 06 décembre 2004, commune de Nice.

¹⁰⁰ Art. 115 (2).

des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation au détriment de la jouissance commune »¹⁰¹. Le rôle des communes d'arrondissement était donc, en tant qu'elles étaient également en charge de la gestion du domaine public routier, de déterminer le montant des droits d'OTVP selon les taux fixés par la loi dans leurs différents espaces géographiques, de l'imposer aux utilisateurs privés et de percevoir lesdits droits. Les sanctions administratives de type pécuniaire, en tant qu'elles sont des pénalités financières dues au manquement à une règle de droit ; des « *amendes administratives* »¹⁰² en quelque sorte, s'appliquaient ainsi pour la plupart, en cas de non-paiement des taxes communales dans les délais légaux¹⁰³. Celles-ci étaient infligées par les mairies d'arrondissements puisque, comme il a déjà été précisé plus haut, ce sont elles qui percevaient les droits d'OTVP. Il était donc logique ce soient également elles qui infligeaient des sanctions relatives à cette prérogative.

La place secondaire qui est accordée au procédé de décision réglementaire en matière d'OTVP est à décrire au vu de ce qui précède. Tel qu'il a déjà été précisé plus haut la décision administrative peut être aussi bien individuelle que réglementaire. Par ailleurs, il est reconnu à l'autorité gestionnaire du domaine public non seulement le pouvoir d'attribuer les autorisations, mais aussi celui d'en déterminer par voie réglementaire les conditions d'attribution¹⁰⁴. Ceci est la reconnaissance d'un certain pouvoir normatif au profit des collectivités territoriales décentralisées. Ce pouvoir normatif local, bien que ne pouvant « *jamais* » être autonome dans le cadre des Etats unitaires décentralisés¹⁰⁵, est néanmoins effectif lorsqu'il vise à mettre en application la loi et les règlements et lorsqu'il est conforme à ceux-ci. Dans les faits, les autorités locales compétentes privilégient l'usage de la décision individuelle alors qu'elles ont également la possibilité à travers les décisions réglementaires, de préciser et d'organiser davantage le régime de l'OTVP. Ailleurs il existe des règlements municipaux qui viennent préciser les lois et les compléter dans les domaines où celles-ci sont insuffisantes¹⁰⁶. Cela n'est pas encore apparemment le cas au

¹⁰¹ Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 48.

¹⁰² SAROT (M.J.), *La sanction administrative*, rapport général du Conseil d'Etat belge, p. 475.

¹⁰³ Art. 144, Loi n° 2009/019, *op. cit.*

¹⁰⁴ Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁵ NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, thèse de doctorat en droit public, Université de Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2010, p. 259.

¹⁰⁶ C'est l'exemple de la Commune d'Esneux en France qui a adopté un règlement de police sur

Cameroun, d'où la méconnaissance actuelle du régime de l'OTVP par les administrés.

Le partage du pouvoir décisionnel en matière d'OTVP entre communautés urbaines et mairies d'arrondissement tel qu'il vient d'être passé au crible, ne semble pas avoir assez convaincu dans l'ancien dispositif législatif puisque non seulement il n'était pas assez connu des différents acteurs, il n'était pas non plus respecté. Le législateur a donc décidé d'attribuer le pouvoir décisionnel tout entier et exclusivement aux communes d'arrondissement.

B – Le début d'un pouvoir décisionnel exclusif des communes d'arrondissement

L'une des contestations les plus courantes dans l'ancien régime juridique portait sur le statut du Délégué du gouvernement et de la communauté urbaine en général. L'ancienne loi semblait accorder une flagrante prééminence à cette dernière au détriment des communes d'arrondissement. D'ailleurs le sujet a été remis au goût du jour lors du grand dialogue national, et c'est sans doute l'une des raisons de la réforme qui s'en est suivie. Selon l'actuel code général des collectivités territoriales décentralisées, sont exclusivement de la compétence des communautés urbaines « *la délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis d'implanter, des permis de construire et de démolir* »¹⁰⁷. Cette disposition fait clairement ressortir une restriction stricte du pouvoir qu'a la communauté urbaine de délivrer des actes relatifs à l'urbanisme. On peut en déduire sans risque de se tromper que la délivrance des autorisations d'occupation temporaire de la voie publique n'appartient plus au domaine de compétence des communautés urbaines. Le code dispose en outre que les communes d'arrondissement exercent toutes les compétences transférées aux communes par la loi, à l'exception de celles expressément attribuées à la communauté urbaine¹⁰⁸. Or l'une des compétences transférées aux communes, qui n'apparaît pas dans le champ de compétence de la communauté urbaine est évidemment la délivrance de l'autorisation relative à l'OTVP. En plus, la disposition qui prévoyait dans l'ancienne loi le transfert de compétences des communes d'arrondissements à la communauté urbaine ayant disparue, il est désormais clair que de la volonté du législateur camerounais, tout le pouvoir

l'occupation privative du domaine public.

¹⁰⁷ Art. 241 (3), Loi n° 2019/024, *op. cit.*

¹⁰⁸ Art. 250 (2), *ibid.*

décisionnel en matière d'OTVP revient aux communes d'arrondissement et à elles seules. Ces dernières pourront ainsi, en plus de délivrer les autorisations y relatives, réglementer et contrôler leur usage et surtout déterminer et recouvrer les droits qui s'y rapportent. Et au cas où un conflit dans l'exercice de cette compétence surviendrait avec les communautés urbaines, le juge administratif détient désormais une compétence particulière.

II – L'apport du Code général des Collectivités territoriales décentralisées sur le rôle du juge administratif en matière d'OTVP

Parmi les nombreuses innovations qu'a apporté le nouveau code général des collectivités territoriales décentralisées, il serait incongru d'oublier celle consacrant une évolution significative du rôle du juge administratif. En effet avec cette loi, la compétence traditionnelle qu'a le juge administratif s'étend à l'égard des communes d'arrondissement, suite à la réattribution exclusive du pouvoir décisionnel à ces dernières (A). En outre, celui-ci bénéficie d'une nouvelle prérogative puisqu'il peut désormais statuer en cas de conflits de compétences entre les communes d'arrondissement et les communautés urbaines (B).

A – L'extension de la compétence classique du juge administratif à l'égard des communes d'arrondissement

Il va de soi qu'en tant qu'organes à part entière de l'administration, les collectivités territoriales décentralisées sont, et à juste titre soumises, dans l'exercice de leurs missions, à la compétence du juge administratif. L'évidence de cette compétence se fonde autant sur le texte constitutionnel que sur les textes légaux. La Constitution par exemple consacre au plus haut niveau de la hiérarchie judiciaire la compétence de la Chambre administrative de la cour Suprême. Elle dispose en cela que, celle-ci « *connait de l'ensemble du contentieux administratif de l'Etat et des autres collectivités publiques* »¹⁰⁹. Les textes légaux quant à eux, renvoient tout d'abord à la loi n° 2006/16 du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême qui entérine la disposition constitutionnelle relative à la Chambre administrative¹¹⁰. Il s'agit aussi de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux

¹⁰⁹ Art. 40 Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

¹¹⁰ Art. 38.

administratifs. Celle-ci consacre la compétence des juridictions inférieures, de premier degré, dans un souci de complétude de l'ordre de juridiction et de conformité à la règle du double degré de juridiction en contentieux administratif. Elle est plus explicite et extensive que les textes précités en ce qui concerne la compétence du juge administratif. C'est ainsi qu'elle dispose d'abord que « *les Tribunaux Administratifs connaissent en premier ressort, du contentieux des élections régionales et municipales et en dernier ressort, de l'ensemble du contentieux administratif concernant l'Etat, les collectivités publiques territoriales décentralisées et les établissements publics administratifs...* »¹¹¹. Elle ajoute que le contentieux administratif comprend : les recours en annulation pour excès de pouvoir et, en matière non répressive, les recours incidents en appréciation de légalité ; les actions en indemnisation du préjudice causé par un acte administratif ; les litiges concernant les contrats administratifs ; les litiges intéressant le domaine public, et enfin les litiges intéressant les opérations du maintien de l'ordre¹¹². Toutefois, ayant établi que la gestion du domaine public relative à l'OTVP pouvait avoir autant un aspect purement administratif que fiscal, il en est ressorti que l'OTVP peut engendrer aussi bien un contentieux administratif général qu'un contentieux administratif spécial à caractère fiscal. Dans ce dernier cas rappelons que, la matière fiscale est également au cœur de l'action unilatérale de l'Etat et de ses démembrements, et constitue ainsi l'une des voies privilégiées de l'exercice des prérogatives de puissance publique. La compétence du juge administratif y apparaît donc logiquement comme le principe¹¹³. Or, en plus des textes portant sur les juridictions administratives précités, cette compétence est régie par la loi du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale et le Code général des impôts, qui spécifient le contentieux de l'OTVP, ainsi que les pouvoirs du juge administratif. En tout état de cause, le contentieux administratif à caractère fiscal peut porter soit sur les litiges relatifs au montant d'une imposition qui ici renvoie aux droits d'OTVP, soit sur les litiges relatifs au recouvrement desdits droits¹¹⁴.

Cette compétence classique du juge administratif qui, s'appliquait au pouvoir

¹¹¹ Art. 2 (2), Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

¹¹² Art. 2(3), *ibid.*

¹¹³ Conseil d'Etat, *Le juge administratif et l'impôt*, Les dossiers thématiques du Conseil d'Etat, le 23 janvier 2019, p. 4.

¹¹⁴ GAUTHIER (T.), « Le juge judiciaire de l'impôt », in Actes de colloque sur le thème Le juge pénal et le juge de l'impôt, p. 2

décisionnel alors divisé entre les communautés urbaines et les communes d'arrondissement, est maintenue aussi bien dans ses aspects purement administratif que fiscal, mais au profit des seules communes d'arrondissement. Le code général des collectivités territoriales décentralisées étend ainsi le contrôle du juge administratif sur les communes d'arrondissement, étant donné que leur pouvoir décisionnel en matière d'OTVP, qui était jadis limité au domaine fiscal inclut désormais l'aspect administratif. Ce pouvoir décisionnel est d'ailleurs fondamentalement limité, il reste soumis au grand principe de légalité ou mieux, de juridicité prescrivant à toute entité administrative de n'agir qu'en conformité avec le droit en vigueur¹¹⁵. C'est dans ce sens que le code général des CTD dispose que « *Les Collectivités Territoriales exercent leurs missions dans le respect de la Constitution, des lois et des règlements en vigueur* »¹¹⁶. D'ailleurs deux autorités veillent à cela : le Préfet, représentant la tutelle administrative et le juge qui est le garant naturel du respect de la loi. La doctrine affirme en cela que « *le contrôle de la légalité des actes administratifs peut être réalisé au moyen de deux procédés. Il s'agit, d'une part, du contrôle administratif dans lequel l'illégalité est constatée et sanctionnée par l'administration elle-même, et d'autre part, le contrôle juridictionnel dans lequel ces opérations sont faites par le canal d'une juridiction* »¹¹⁷. Dans le premier cas, trois hypothèses existent : premièrement, le contrôle est exercé par le supérieur hiérarchique à l'égard des actes de son subordonné (recours hiérarchique¹¹⁸) ; deuxièmement, ledit contrôle est effectué par l'auteur de l'acte lui-même (recours gracieux) et enfin, troisièmement, il est exercé par l'autorité qui assure la tutelle de celle qui a pris la décision en cause (recours de tutelle). Le contrôle administratif ainsi détaillé peut autant s'exercer d'office que sur demande d'un administré¹¹⁹. Dans ce dernier cas, il apparaît désormais comme une voie de

¹¹⁵ D'après la définition du principe de légalité dans le *Lexique des termes juridiques*, 17^{ème} édition.

¹¹⁶ Art. 39 (1), Code général des CTD, *op. cit.*

¹¹⁷ FANDJIP (O.), « Le recours de tutelle dans le contentieux des actes des autorités municipales au Cameroun : entre consécration législative et incertitudes jurisprudentielles », in *Les Annales de droit* 7 | 2013, pp. 93-109, p. 95

¹¹⁸ C'est un recours sous la forme d'une requête adressée par l'administré au supérieur lointain ou immédiat de l'auteur d'un acte dont il conteste la régularité. Il est en principe ouvert dans tous les contentieux, à la seule différence qu'il n'a pas une incidence sur la procédure administrative contentieuse, sauf le fait qu'il peut entraîner le règlement à l'amiable du litige, il ne représente donc pas fondamentalement un impératif.

¹¹⁹ OWONA (J.), *Le contentieux administratif de la République du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 12.

recours obligatoire¹²⁰, préalable au contrôle du juge administratif, surtout pour ce qui est du recours gracieux et du recours de tutelle¹²¹. Ces derniers, d'après la doctrine sont des recours dits administratifs ou précontentieux, par opposition aux recours dits juridictionnels ou contentieux. Ils sont valables aussi bien dans le contentieux administratif général que dans le contentieux administratif à caractère fiscal¹²². Ils sont portés devant l'administration elle-même en vue de faire annuler l'un de ses actes prétendu illégal ou de demander une réparation pécuniaire¹²³. Autrement dit, Ces deux voies de recours ont pour but d'amener l'autorité administrative, directement ou indirectement concernée par le litige, à le régler à l'amiable. Raison pour laquelle, dans une acception plus large, « *le recours gracieux proprement dit, autant que le recours de tutelle, sont des recours gracieux* »¹²⁴. Ces derniers font partie du règlement interne des litiges par l'administration car, bien plus qu'il n'y paraît, l'administration camerounaise a une forte propension au règlement amiable des litiges. C'est ainsi qu'elle peut se réserver le pouvoir de régler elle-même les litiges l'opposant à des particuliers ou à d'autres administrations¹²⁵.

Cela étant, pour aborder la question du recours de tutelle, il faut d'abord comprendre la tutelle elle-même, telle que l'Etat l'exerce sur les collectivités territoriales décentralisées. En effet « *théoriquement, l'existence d'une autorité de tutelle est le second élément de la décentralisation* »¹²⁶. La tutelle exercée par le Préfet correspond alors au mode naturel de contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées¹²⁷. Elle accorde un nombre important de pouvoirs au représentant du gouvernement sur ces dernières. Premièrement un pouvoir d'annulation d'office¹²⁸ qui, permet de faire disparaître rétroactivement les décisions de l'autorité décentralisée¹²⁹; deuxièmement un pouvoir d'approbation qui concerne les décisions déjà prises mais qui pour être exécutoires nécessitent

¹²⁰ Le recours au contrôle administratif comme préalable à la saisine du juge est dit obligatoire parce qu'il conditionne la recevabilité des actions en justice.

¹²¹ FANDJIP (O.), *op. cit.*, p. 96.

¹²² Le code général des impôts (art. C 138) et la loi portant fiscalité locale (art. 138) maintiennent ces deux recours précontentieux pour des litiges relatifs à la fiscalité locale.

¹²³ Vr. « Recours administratif », in GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *op. cit.*, p. 600.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 98.

¹²⁵ OWONA (J.), *op. cit.*, p. 12.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 99.

¹²⁷ SCHAEGIS (C.), *op. cit.*, p. 280.

¹²⁸ Le principe ici est plutôt la saisine du juge administratif par l'autorité tutélaire aux fins d'annulation de la décision illégale, le pouvoir d'annulation d'office accordé à la tutelle est l'exception.

¹²⁹ Art. 77 (4), Code général des CTD, *op. cit.*

l'approbation de l'autorité tutélaire¹³⁰ ; troisièmement un pouvoir d'autorisation qui consiste à soumettre toutes les mesures envisagées par les collectivités locales à l'autorisation préalable du représentant du gouvernement. Enfin, il y a le pouvoir de substitution d'action : celui-ci suppose une abstention d'agir de l'autorité décentralisée au profit de l'autorité tutélaire¹³¹. Cependant, étant donné que cette tutelle ne se fait pas assez ressentir dans le cas des actes relatifs à l'OTVP, elle reste néanmoins en matière de contentieux administratif, pour les administrés, un recours obligatoire préalable au contrôle exercé par le juge¹³². C'est dans ce dernier cas que l'on parle de recours de tutelle, contrairement à la tutelle exercée d'office. Olivier FANDJIP dans son article intitulé « *Le recours de tutelle dans le contentieux des actes des autorités municipales au Cameroun : entre consécration législative et incertitudes jurisprudentielles* », démontre à suffisance le caractère obligatoire de ce recours de tutelle avant la saisine du juge administratif. Il s'inspire des textes législatifs qui, dans l'ancien système juridique de la décentralisation prévoyaient déjà le recours de tutelle ; et des jurisprudences ayant jugé irrecevables des recours contentieux pour défaut de recours de tutelle, à l'exemple de l'affaire *Entreprise des travaux d'hydraulique et de génie civil contre communauté urbaine de Yaoundé*¹³³, ou encore de l'affaire *KWANYA NGANWA André Richard contre Communauté Urbaine de Douala* du 13 août 2008¹³⁴.

Le recours de tutelle est très souvent indissociable du recours gracieux préalable en matière de contentieux des actes des autorités municipales. Mais contrairement au premier, le recours gracieux est direct, c'est-à-dire qu'il s'adresse à l'auteur même¹³⁵ de l'acte querellé afin que celui-ci revienne sur sa propre décision

¹³⁰ Art. 76 (1), *ibid.*

¹³¹ NKAKE EKONGOLO (D.B.), BITE'E ELLA (U.), *La régulation des télécommunications au Cameroun : cas de l'ART*, Douala, Editions Cheikh Anta Diop, janvier 2020, p. 197.

¹³² FANDJIP (O.), *op. cit.*, p. 98. L'auteur affirme précisément que « Autant que le recours gracieux, le recours de tutelle est un préalable obligatoire ».

¹³³ Jugement n° 66/CA/CS, du 18 juin 2008. Dans cette affaire le juge administratif affirme plus précisément que « seuls le délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine en premier lieu et le préfet du département où se situe la communauté urbaine en second lieu, sont habilités à recevoir les recours gracieux dirigés contre les actes du délégué du gouvernement ».

¹³⁴ Le juge administratif a décidé dans cette affaire que « si le requérant a adressé un recours gracieux au délégué du gouvernement de la communauté urbaine de Douala conformément à la loi, aucune requête n'a été adressée à l'autorité de tutelle de ladite communauté urbaine en l'occurrence le préfet ; qu'il s'en suit que ce recours est irrecevable pour vice de forme ».

¹³⁵ D'après Joseph OWONA dans son *Contentieux administratif de la République du Cameroun*, le recours gracieux était jadis adressé au ministre compétent ou à l'autorité statutairement habilitée à représenter la collectivité publique ou l'établissement public en cause.

après un réexamen pour des motifs de fait ou de droit avancés¹³⁶. Comme dirait Jacqueline MORAND-DEVILLER, le requérant doit d'abord, afin de lier le contentieux, s'adresser à l'administration pour lui réclamer réparation du préjudice qu'il aurait subi et ce n'est qu'en cas de refus, exprès ou implicite de sa part qu'il pourra saisir le juge¹³⁷. Selon Oliver FANDJIP, le recours gracieux « *peut être entendu comme un recours émanant d'un justiciable potentiel, et adressé à l'autorité administrative qui a pris une décision, ce recours vise à lui demander de reconsidérer le contenu ou la forme de l'acte en question et dont le bien-fondé est contesté* »¹³⁸. Il est institué par la loi qui dispose en cela que « *Le recours devant le tribunal administratif n'est recevable qu'après rejet d'un recours gracieux adressé à l'autorité auteure de l'acte attaqué ou à celle statutairement habilitée à représenter la collectivité publique ou l'établissement public en cause* »¹³⁹. Le rejet dont il est question ici renvoie au silence gardé par l'autorité pendant un délai de trois mois sur une demande ou réclamation qui lui est adressée¹⁴⁰. Le recours gracieux doit normalement, sous peine de forclusion, être formé dans les trois mois de la publication ou de la notification de la décision attaquée. Mais par exception, en cas de demande d'indemnisation, il peut être formé dans les six mois suivant la réalisation du dommage ou de sa connaissance. Par ailleurs, en cas d'abstention d'une autorité ayant compétence liée, ce délai est de quatre ans à partir de la date à laquelle ladite autorité était défaillante¹⁴¹. En matière fiscale, un recours similaire est prévu par les textes en ces termes : « *Le contribuable qui se croit réclamer à tort le paiement d'une taxe communale peut, par écrit, en faire réclamation auprès du chef de l'exécutif municipal dans un délai de trente jours à partir de la date d'émission du titre de créance ou de la connaissance certaine de l'imposition* »¹⁴².

En droit camerounais, la règle du recours gracieux préalable est une règle absolue s'imposant au magistrat administratif¹⁴³. Selon la doctrine, celle-ci est une exigence d'ordre public dans la mesure où, les actes des exécutifs municipaux

¹³⁶ OWONA (J.), *op. cit.*, p. 13.

¹³⁷ MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif*, Collection Cours, 12^e éd., Paris, Montchrestien, Lextenso éditions, 2011, p. 621.

¹³⁸ FANDJIP (O.), *op. cit.*, p. 95. Spécifiquement à la note infra-paginale n° 13.

¹³⁹ Art. 17 (1), loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

¹⁴⁰ Art. 17 (2), *ibid.*

¹⁴¹ Art. 17 (3), *ibid.*

¹⁴² Art. C 138 du Code général des impôts et 138 de la loi portant fiscalité locale précités.

¹⁴³ OWONA (J.), *op. cit.*, p. 85.

faisant griefs, au même titre que ceux des autres autorités administratives doivent, à peine d'irrecevabilité en cas de recours contentieux, satisfaire à cette exigence¹⁴⁴. D'ailleurs l'analyse de la jurisprudence contribue en grande partie à justifier cette impérativité. On peut ainsi citer entre autres les affaires ZE Edmond c/Etat Fédéral du Cameroun¹⁴⁵, et TAH Thomas c/ État du Cameroun où, les juges ont considéré que, la non saisine, ou encore la saisine d'une autorité autre que l'auteur de l'acte querellé dans le cadre du recours précontentieux est assimilable à une absence de recours, laquelle est sanctionnée par l'irrecevabilité du recours contentieux¹⁴⁶. Cette règle de l'impérativité du recours gracieux soulève des questions au sein de la doctrine, notamment en cas de procédures d'urgence¹⁴⁷. Ce à quoi Jacques BIPELE KEMFOUEDIO et Olivier FANDJIP apportent une réponse. Selon eux, dans les procédures d'urgence spéciales¹⁴⁸, « *le législateur camerounais a implicitement réitéré l'exclusion du recours précontentieux* », par contre il en va autrement pour ce qui est des procédures d'urgence accessoires¹⁴⁹ où la règle de l'impérativité reste strictement applicable¹⁵⁰. Cela étant, bien que cette impérativité du recours gracieux puisse comporter des risques¹⁵¹, ce dernier se caractérise principalement par sa gratuité et sa libre ouverture. En plus, le fait qu'il soit préalable a pour premier avantage qu'il permet d'amorcer une espèce de compromis sans recours contentieux et sans perte de temps pour les deux parties au litige. Et en second lieu, il délimite le litige et détermine en avance son objet, ce qui facilite la tâche au juge administratif¹⁵².

En effet, « *le juge règle les litiges sur la base du droit, appliquant et interprétant strictement les sources de la légalité* »¹⁵³. Son contrôle sur les collectivités territoriales se fait au travers des recours contentieux, ou simplement juridictionnels. Ceux-ci peuvent s'entendre comme étant des actes de procédure par lesquels « *une*

¹⁴⁴ FANDJIP (O.), *op. cit.*, p. 100.

¹⁴⁵ Arrêt n° 212, CFJ/CAY du 18 août 1972.

¹⁴⁶ Jugement n° 53/CS/CA, du 25 juin 1992.

¹⁴⁷ BIPELE KEMFOUEDIO (J.), FANDJIP (O.), « Le nouveau procès administratif au Cameroun : réflexion sur le recours gracieux en matière d'urgence » In *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 64 N°4, 2012. pp. 973-993, p. 978.

¹⁴⁸ Les procédures d'urgence spéciales sont pour l'essentiel les matières électorales, partisans et associatives. Ou encore, le cas des recours des autorités de tutelle contre les actes des autorités sous-tutelles.

¹⁴⁹ Il s'agit dans ce cas du référé administratif et de la procédure du sursis à exécution.

¹⁵⁰ BIPELE KEMFOUEDIO (J.), FANDJIP (O.), *op. cit.*, p. 979.

¹⁵¹ Le grand risque du recours gracieux selon Joseph OWONA (*op. cit.*) est « de voir l'administration paralyser les recours particuliers en restant silencieuse et ne donnant pas de réponse susceptible de permettre l'introduction d'une requête déclenchant une instance contentieuse ».

¹⁵² OWONA (J.), *op. cit.*, p. 85.

¹⁵³ MORAND-DEVILLER (J.), *op. cit.*, p. 618.

personne saisit au principal une juridiction de premier ressort de conclusions, pour en faire connaître le bien-fondé »¹⁵⁴. Le contrôle du juge présente, lui aussi, quelques avantages par rapport aux recours administratifs : tout d'abord, la juridiction statue avec plus d'indépendance en ne se conformant qu'aux lois et aux règlements ; ensuite, la juridiction rend des décisions à caractère contradictoire et conformes aux droits de la défense indispensables pour les intérêts des administrés ; et enfin, la juridiction rend des jugements revêtus de l'autorité de la chose jugée qui s'impose à toutes les parties¹⁵⁵.

De ce qui précède, il ressort que l'occupation temporaire de la voie publique est soumise au régime de l'autorisation qui ici, est un acte administratif unilatéral de caractère décisoire. Il est donc évident que c'est la Chambre administrative de la Cour suprême qui est compétente, et ce même, pour ce qui est de l'aspect fiscal tel qu'il ressort des textes¹⁵⁶. Mais en dehors de cette juridiction qui couvre l'ensemble du territoire national¹⁵⁷, ce sont les tribunaux administratifs, agissant comme « *les juges de droit commun du contentieux administratif en premier ressort* »¹⁵⁸ et dont la compétence géographique est régionale¹⁵⁹, qui contrôlent en premier ressort la légalité de tous les actes des communes d'arrondissement relatifs à l'OTVP. Ceux-ci doivent en règle générale, et sous peine de forclusion, être saisis dans un délai de soixante jours à compter de la décision de rejet du recours gracieux, et ce délai court à partir du lendemain du jour de la notification à personne ou à domicile élu¹⁶⁰. Ledit délai peut être prorogé dans les cas où le requérant a déposé une demande d'assistance judiciaire, ou lorsque celui-ci a saisi une juridiction incompétente¹⁶¹. Pour ce qui est des recours contentieux à caractère fiscal relatifs à l'OTVP, le requérant, pour saisir le juge administratif alors juge de l'impôt, dispose d'un délai de trente jours à compter de la date du rejet de sa requête¹⁶². Le recours au juge administratif devant obéir logiquement aux règles de droit commun, les conditions liées aux personnes s'imposent à sa saisine : à savoir la capacité, l'intérêt et la

¹⁵⁴ Vr. « Recours juridictionnel », in VAN LANG (A), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2005, p. 274.

¹⁵⁵ OWONA (J.), *op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁶ Art. 140 (2), Loi portant fiscalité locale, *op. cit.*

¹⁵⁷ Art. 3 (2), Loi fixant organisation et fonctionnement de la Cour suprême, *op. cit.*

¹⁵⁸ Art. 14 (1), Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006, *op. cit.*

¹⁵⁹ Art. 5 (1), *ibid.*

¹⁶⁰ Art. 18, *ibid.*

¹⁶¹ OWONA (J.), *op. cit.*, pp. 87-88.

¹⁶² Art. C 140 (1), Code général des impôts, édition 2020.

qualité à agir¹⁶³. La phase d'instruction est premièrement contradictoire car, les parties doivent pouvoir échanger librement leurs arguments et, avoir connaissance des documents produits par la partie adverse. Deuxièmement, elle est écrite, ce qui aurait pour avantages la garantie d'une bonne justice, le respect du contradictoire et la rationalisation du débat¹⁶⁴. Troisièmement, « *l'instruction est secrète. Les documents communiqués sont réservés aux acteurs du procès* ». Et enfin, elle est inquisitoriale¹⁶⁵, au vu de « *l'importance du rôle laissé au juge dans le déclenchement, la recherche des preuves et la conduite du procès* »¹⁶⁶.

Les juridictions administratives jouissent d'un certain nombre de pouvoirs dans le cadre des différents recours¹⁶⁷ contre les décisions des communes d'arrondissement prévus par les textes¹⁶⁸. Ces pouvoirs s'exercent aussi bien en face des actes de gestion ou de police, que des actes de valorisation du domaine public à caractère fiscal. Dans le contentieux de l'annulation par exemple, le juge a le pouvoir d'annuler totalement ou partiellement une décision relative à l'OTVP, lorsque celle-ci est illégale. L'annulation peut porter sur la décision d'autorisation elle-même, dans quel cas il s'agira d'un recours pour excès de pouvoir. Ce dernier désigne le « *recours juridictionnel formé auprès du juge administratif en vue de l'annulation d'un acte administratif unilatéral, pour cause d'illégalité* »¹⁶⁹. En effet, selon Yves JEGOUZO, le droit de l'urbanisme reposant principalement sur des polices administratives caractérisées par l'édiction de règlements assortis de sanctions mais aussi le plus souvent sur un régime d'autorisations et de déclarations préalables, c'est le contentieux de la légalité qui occupe la place prépondérante dans le contentieux de l'urbanisme et ce dernier repose principalement sur le recours en annulation pour

¹⁶³ OWONA (J.), *op. cit.*, pp. 90-92.

¹⁶⁴ MORAND-DEVILLER (J.), *op. cit.*, pp. 618-619.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 620.

¹⁶⁶ Vr. « Inquisitoire » in CABRILLAC (R.), *op. cit.*, p. 230.

¹⁶⁷ Nous nous inspirons ici de la théorie d'Edouard LAFERRIERE qui distingue les recours contentieux en fonction des pouvoirs attribués au juge. Cette théorie fait face à une autre, toute aussi importante à préciser. Cette dernière a pour défenseurs Léon DUGUIT et Gaston JEZE et consiste plutôt à répartir les recours contentieux en fonction de la nature du litige et du contenu de la requête. On parle alors de contentieux objectif d'une part, dont où le litige porte sur la défense du droit, et du contentieux subjectif, portant plutôt sur la défense d'un droit. Lire à ce sujet PAILLARD (C.), « Les recours contentieux », Notice 27, in PETIT (J.), *Droit administratif et administration*, collection Les notices, La documentation française, 2008, pp. 157-160, p.158.

¹⁶⁸ BITE'E ELLA (U.), *op. cit.*, p. 158.

¹⁶⁹ Vr. « Recours pour excès de pouvoir », in VAN LANG (A), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *op. cit.*, 276.

excès de pouvoir¹⁷⁰. L'annulation peut porter également sur les actes établissant l'imposition ou le recouvrement des droits d'occupation temporaire de la voie publique. Ici, d'après la doctrine du Conseil d'Etat français, l'office du juge consiste à « *déterminer si l'acte administratif sur lequel repose l'imposition et qui rend exigible une créance de l'administration sur un contribuable est conforme aux dispositions de la loi fiscale en vigueur lors de son édicton* »¹⁷¹.

Dans le cas du recours en plein contentieux, encore appelé contentieux de pleine juridiction, « *le juge dispose des pouvoirs les plus étendus* »¹⁷². Ainsi, en plus du pouvoir d'annulation précité, il a le pouvoir de réformer l'acte irrégulier ou de condamner la commune d'arrondissement à payer des dommages-intérêts aux victimes de ses actes. Il en est ainsi par exemple en cas de déguerpissements et de démolitions, ou dans les cas où la commune d'arrondissement permet à un tiers d'occuper indument la dépendance objet de l'autorisation d'occupation privative¹⁷³. Les aspects fiscaux liés à l'OTVP, comme dans le cas de tout impôt, ressortissent principalement du contentieux de pleine juridiction. Le juge peut non seulement annuler mais aussi réformer les décisions de l'administration fiscale locale en se substituant à cette dernière¹⁷⁴. Ces spécificités du contentieux de pleine juridiction ont été observées entre autres, dans l'affaire les Etablissements LIN PIN c/ Commune d'arrondissement de Douala 1^{er} du 23 juin 2016. Le tribunal administratif du littoral dans le cas d'espèce, est saisi par les premiers qui contestent la régularité et demandent l'annulation d'un bulletin d'émission à eux adressé par la Commune d'arrondissement de Douala 1^{er} et mettant à leur charge des droits d'occupation temporaire de la voie publique d'une valeur de 54 750 FCFA pour l'exercice 2014. Dans sa décision, le juge annule non seulement ledit bulletin, mais condamne aussi la commune à restituer la moitié de la somme sus évoquée, que le requérant avaient auparavant déjà payé¹⁷⁵. En dehors de ces deux types de recours qui sont les plus connus et usités, on peut citer en outre le contentieux de l'interprétation, permettant de saisir la juridiction administrative afin qu'elle interprète un acte administratif dont

¹⁷⁰ Vr. « Recours contentieux » in JEGOUZO (Y.), *op. cit.*, p. 799.

¹⁷¹ Les dossiers thématiques du Conseil d'Etat, *Le juge administratif et l'impôt*, le 23 juin 2019, p. 8.

¹⁷² VAN LANG (A), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *op. cit.*, 275.

¹⁷³ EBANG MVE (U.N.), *op. cit.*, p. 18.

¹⁷⁴ Les dossiers thématiques du Conseil d'Etat, *Le juge administratif et l'impôt*, *op. cit.*, p. 8

¹⁷⁵ Jugement N°106/QD/16 du 23 juin 2016.

certaines dispositions sont obscures¹⁷⁶. Le contentieux de l'appréciation de la légalité également, qui est exercé dans le cadre d'une procédure pendante devant une autre juridiction et contraignant cette dernière à sursoir à statuer afin que le juge administratif se prononce sur la légalité d'un acte¹⁷⁷.

Les pouvoirs du juge administratif en matière d'actes relatifs à l'OTVP s'observent également dans le cas des procédures d'urgence. Ces dernières ont lieu avant tout jugement au fond, et on peut en distinguer deux : le référé administratif et le sursis à exécution¹⁷⁸. Le premier permet au juge de prononcer diverses mesures protectrices des administrés¹⁷⁹. Le second quant à lui, accorde au juge le pouvoir non négligeable, de suspendre le caractère exécutoire des décisions des autorités municipales. Il peut permettre par exemple la suspension d'une décision de refus d'octroi d'une autorisation d'occupation domaniale¹⁸⁰. En matière fiscale, celui-ci peut prendre le nom de sursis de paiement selon l'article L 121 du Code général des impôts.

A l'ensemble de ces attributions que nous qualifierons de classiques, le code général des collectivités territoriales décentralisées vient ajouter une compétence inédite.

B – L'adoption d'une compétence nouvelle au profit du juge administratif

Le juge administratif assumait déjà un rôle assez significatif dans l'ancien régime juridique, tant il contrôlait le pouvoir décisionnel aussi bien administratif que fiscal des collectivités territoriales compétentes en matière d'OTVP. Toutefois, il semblait évident que ce rôle ne suffisait plus, surtout au vu de la persistance des conflits de compétences entre communautés urbaines et communes d'arrondissement. Il a été même à certains moments question de confrontations violentes entre les agents de ces deux formes de communes. Pourtant, en même temps on nous dit que « *les missions et attributions des principaux acteurs de la décentralisation sont généralement bien définis dans les textes* », que « *le problème se pose surtout par rapport à la maîtrise ou à la connaissance de ces textes par*

¹⁷⁶ Vr. « Recours en interprétation » in GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *op. cit.*, p. 601.

¹⁷⁷ Vr. « Recours en appréciation de la légalité », in SCHAEGIS (C.), *op. cit.*, p. 235.

¹⁷⁸ Art. 30, Loi n° 2006/022, *op. cit.*

¹⁷⁹ « Référé administratif », in VAN LANG (A), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *op. cit.*, p. 278.

¹⁸⁰ CAMUS (A.), *op. cit.*, p. 424.

certains élus». C'est donc sans doute cette méconnaissance ou mieux, cette mauvaise connaissance des textes qui est à l'origine de ces conflits de compétence et qui fait en sorte qu'il y ait un manque réel d'articulation entre les différents ordres de collectivités locales à différents niveaux¹⁸¹. Mais en tout état de cause, c'est à l'autorité de tutelle qu'il revenait alors, officieusement, le pouvoir de trancher ces conflits de compétence, essentiellement par le biais de moyens conciliatoires à l'instar des plateformes d'entente. On peut ainsi citer, la plateforme d'entente qui devait être signée entre la Communauté Urbaine de Douala (C.U.D) et les communes d'arrondissement de la même ville, en matière des droits de parking, étant donné que ces derniers faisaient également l'objet d'un conflit féroce de compétences. Ladite plateforme allait certainement s'étendre à l'occupation temporaire de la voie publique. Mais elle n'a apparemment pas fait l'unanimité, d'où son abandon. C'est sans doute au vu de tout cela que la nouvelle loi portant code général des collectivités territoriales décentralisées a été adoptée. Concernant ces conflits de compétences sus évoqués, elle dispose qu'« *en cas de conflit de compétences entre la Communauté Urbaine et la Commune d'Arrondissement, le Maire de la Ville ou le Maire de la Commune d'Arrondissement saisit le juge administratif territorialement compétent* »¹⁸². C'est ainsi la consécration d'une nouvelle compétence au profit de la juridiction administrative ; c'est aussi la consécration de la régulation juridictionnelle de la décentralisation¹⁸³ au plan communal. Celle-ci n'est toutefois pas totalement inédite en droit camerounais, dans la mesure où la Constitution l'avait déjà consacrée au plan régional en attribuant au Conseil constitutionnel le pouvoir de statuer sur les conflits d'attribution autant entre les institutions de l'Etat, et entre l'Etat et les régions, qu'uniquement entre les régions¹⁸⁴. Dans ce cadre, il revient au juge constitutionnel de « *vérifier le respect de la répartition des compétences aussi bien horizontale que verticale des pouvoirs* »¹⁸⁵. Cette compétence, consciemment ou pas, n'a pas été

¹⁸¹ Ministère de la Décentralisation et des collectivités locales (Direction de la Décentralisation), Programme National de Développement Local (Sénégal), *Clarification des rôles et responsabilités des acteurs de la décentralisation*, Rapport d'étude, janvier 2011, p. 23.

¹⁸² Art. 241 (4), Loi n° 2019/024, *op. cit.*

¹⁸³ Concept emprunté à Guillaume PROTIERE. Confère PROTIERE (G.), « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », in *Politeia-les cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, 2007, pp. 247-277, p. 25.

¹⁸⁴ Art. 47 (1), Constitution du 18 janvier 1996, *op. cit.*

¹⁸⁵ WANDJI K. (J.F.), *La justice constitutionnelle au Cameroun*, Paris, MENAIBUC, 2015, p. 83. L'auteur précise que la répartition des compétences entre organes centraux de l'Etat ou entre régions est horizontale, tandis que la répartition des compétences entre le pouvoir central et ses entités territoriales régionales est verticale.

voulue exhaustive par le constituant au profit de la juridiction constitutionnelle, le législateur s'est donc servi de cette incomplétude en fondant la compétence du juge administratif pour les conflits d'attribution entre communautés urbaines et communes d'arrondissement. On peut tout de même regretter que cette nouvelle compétence n'ait pas été élargie aux conflits entre les régions et les communes, ou encore qu'elle n'ait pas encore été formellement élargie à la Chambre administrative de la Cour suprême. En tout cas, cette nouvelle attribution du juge administratif reste néanmoins en accord avec l'esprit de la loi selon lequel, le juge administratif intervient dans l'ensemble du contentieux de l'administration. C'est sans doute l'interprétation extensive de l'article 40 de la Constitution et des lois de 2006 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême et des tribunaux administratifs qui permet de déduire une telle compétence de la juridiction administrative. Après tout, tous les éléments sont réunis pour parler d'un contentieux administratif notamment, la présence de personnes morales de droit public dans l'exercice de leurs missions d'intérêt général et l'usage par celles-ci de prérogatives de puissance publique.

Cependant, sans douter du bien-fondé de la nouvelle compétence attribuée au juge administratif, de trancher les conflits de compétence entre les communautés urbaines et les communes d'arrondissement, celle-ci soulève un bon nombre d'interrogations, notamment en ce qui concerne la procédure. Quelle serait la procédure à adopter face à ce nouveau type de contentieux ? Serait-ce une procédure au fond, une procédure d'urgence ou encore un recours incident ? Y aurait-il application du principe du double degré de juridiction ? A notre humble avis, la nouvelle compétence du juge administratif devrait logiquement s'exercer dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dont l'incompétence est un élément déclencheur. Le juge pourra ainsi annuler les actes de certaines communautés urbaines empiétant sur le domaine d'attribution des communes d'arrondissement et vice versa. De toute façon, il s'agit là d'une avancée considérable que l'on doit à la réforme initiée par le code général des collectivités territoriales décentralisées du 24 décembre 2019. Bien que le pouvoir décisionnel en matière d'OTVP ait été réattribué exclusivement et expressément aux communes d'arrondissement, la pratique pourrait révéler dans l'avenir un maintien des vieilles habitudes. Il s'agira alors pour le juge administratif de dire simplement le droit. En outre, il n'est pas interdit que la

procédure issue de cette nouvelle prérogative du juge administratif soit clarifiée au fil du temps, conformément au principe de progressivité cher au législateur camerounais.

En définitive, l'occupation temporaire de la voie publique apparaît comme l'un des nombreux domaines dans lesquels s'exprime l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun. Le pouvoir décisionnel qui s'y exprime, était jusqu'ici partagé entre les communautés urbaines et les communes d'arrondissement. Mais avec l'avènement du nouveau code général des collectivités territoriales décentralisées le 24 décembre 2019, ce pouvoir a été entièrement confié à ces dernières. En plus, ce nouveau texte consacre une compétence inédite au juge administratif, en plus de sa compétence classique : celle de trancher les conflits de compétences entre communautés urbaines et communes d'arrondissement en général, et en matière d'OTVP en particulier. Cette réforme démontre toute sa pertinence, ainsi que la volonté de l'ordre dirigeant d'améliorer la décentralisation au Cameroun, mais elle reste en même temps sérieusement contestée.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Constitution du 18 janvier 1996.
2. Code général des impôts, édition 2020.
3. Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.
4. Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation.
5. Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.
6. Loi n°2004/003 du 21 avril 2004 portant code de l'urbanisme.
7. Loi n° 2006/16 du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême.
8. Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.
9. Loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.
10. Ordonnance n° 74-2 du 06 juillet 1974 fixant le régime domanial.

11. Décret n° 2008/0740/PM du 23 avril 2008 fixant le régime des sanctions applicables aux infractions aux règles d'urbanisme.
12. Organigramme de la CUD, Arrêté N° 017/A/CUD/CAB/DLG/2018 portant réorganisation des services de la Communauté Urbaine de Douala.
13. Règlement redevance d'occupation temporaire de la voie publique, Région de Bruxelles-capitale, Commune d'EVERE, du 27 février 2017.
14. Règlement – Redevance sur l'occupation temporaire de la voie publique, Commune d'Anderlecht.
15. AKOUETE (Jean-Luc), « Définition et gestion du domaine routier », 17 décembre 2018, www.wikiterritorial.fr.
16. AUBY (Jean-Marie), BON (Pierre), AUBY (Jean-Bernard), TERNEYRE (Philippe), *Droit administratif des biens*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2016, version numérique.
17. BIPELE KEMFOUEDIO (Jacques), FANDJIP (Olivier), « Le nouveau procès administratif au Cameroun : réflexion sur le recours gracieux en matière d'urgence » In *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 64 N°4, 2012. pp. 973-993
18. BITE'E ELLA (Ulrich), *Les autorités publiques indépendantes au Cameroun : le cas de l'A.R.T.*, mémoire master 2 droit public interne, Université de Douala, 2016-2017
19. CABRILLAC (Rémy), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 3^e éd., Paris, Lexisnexis, 2008
20. CAMUS (Aurélien), *Le pouvoir de gestion du domaine public*, thèse de doctorat en droit public, Université de Paris-Ouest Nanterre La Défense, 2013, 698p.
21. CHAPUS (René), *Droit administratif général*, tome 1, 15^e éd., Paris, Montchrestien, 2001, 1427 p.
22. COLIN (Frédéric), *Droit public*, Paris, Lextenso éditions, 2009, 633 p.
23. Conseil d'Etat, *Le juge administratif et l'impôt*, Les dossiers thématiques du conseil d'Etat, le 23 janvier 2019, 23 p
24. Conseil d'Etat, *Redevances pour service rendu et redevance pour occupation*

du domaine public, Tours, La documentation française, 24 octobre 2002, 104 p.

25. CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, 12^e édition mise à jour, Paris, PUF, 2018, 2260 p.
26. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER (Odile), *Droit administratif des biens*, Mémentos LMD, 5^e éd., Paris, EJA, 2007, 314 p.
27. DEROY (David), « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en droit belge », Belgium.doc, 31 mai 2006
28. EBANG MVE (Urbain Noël), « Recherche sur les aspects juridiques de l'occupation privative du domaine public en droit administratif camerounais »
29. EYMARD (Thierry), « domaine public-domaine privé » in *Revue du groupement Strathémis*, Les personnes publiques et l'optimisation du domaine, n° 02, janvier 2011, www.strathemis.com, p. 1.
30. FANDJIP (Olivier), « Le recours de tutelle dans le contentieux des actes des autorités municipales au Cameroun : entre consécration législative et incertitudes jurisprudentielles », in *Les Annales de droit* 7 | 2013, pp. 93-109.
31. GAUTHIER (Thierry), « Le juge judiciaire de l'impôt », in Actes de colloque sur le thème Le juge pénal et le juge de l'impôt, 11 p.
32. GILLET-LORENZI (Emmanuelle), TRAORE (Seydou), *Droit administratif des biens*, 1^{ère} éd., Paris, Editions du CNFPT, 2007, 205 p.
33. GUERIN (Éric), « Les actes de l'administration : les actes administratifs unilatéraux, 2017, wikiterritorial.fr.
34. GUINCHARD (Serge), DEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques*, 25^e éd., Paris, Dalloz, 2017-2018
35. JEGOUZO (Yves), *Droit de l'urbanisme. Dictionnaire pratique*, Paris, éditions Le moniteur, 2011, 1034 p.
36. LEVAIQUE (Laurence), « Baux commerciaux et domaine public », in *Revue du groupement Strathémis*, Les personnes publiques et l'optimisation du domaine, n° 02, janvier 2011, www.strathemis.com, p. 6.

37. Ministère de la Décentralisation et des collectivités locales (Direction de la Décentralisation), Programme National de Développement Local (Sénégal), *Clarification des rôles et responsabilités des acteurs de la décentralisation*, Rapport d'étude, janvier 2011, 41 p.
38. MORAND-DEVILLER (Jacqueline), *Droit administratif*, Collection Cours, 12^e éd., Paris, Montchrestien, Lextenso éditions, 2011, 774 p.
39. NGONO TSIMI (Landry), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, thèse de doctorat en droit public, Université de Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2010, 429 p.
40. NKAKE EKONGOLO (David Bienvenu), BITE'E ELLA (Ulrich), *La régulation des télécommunications au Cameroun : cas de l'ART*, Douala, Editions Cheikh Anta Diop, janvier 2020, 258 p.
41. OWONA (Joseph), *Le contentieux administratif de la République du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2011, 230 p.
42. PANCHAUD (André), « La décision administrative, étude comparative », in RIDC, vol. 4, n° 4, octobre-décembre 1962, pp. 677-697
43. PETIT (Jacques), *Droit administratif et administration*, collection Les notices, La documentation française, 2008, 173 p.
44. PERROUD (Thomas), *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, Thèse de droit public, Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2011
45. PROTIERE (Guillaume), « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », in *Politeia-les cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, 2007, pp. 247-277
46. ROUAULT (Marie-Christine), *Droit administratif*, Mémentos LMD, 8^e éd., Paris, Lextenso éditions, 2012
47. SAROT (M.J), *La sanction administrative*, rapport général du Conseil d'Etat belge,

48. SAUGEZ (Hélène), *L'affectation des biens à l'utilité publique : Contribution à la théorie générale du domaine public*, thèse de doctorat en droit public, Université d'Orléans, 2012.
49. SCHAEGIS (Chrystelle), *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Ellipses, 2008
50. SEILLER (Bertrand), *Droit administratif. 2- L'action administrative*, 3^e éd., Barcelone, Flammarion, 2010
51. SOGLOHOUN (Prudent), « L'occupation du domaine public au Bénin et en Côte-d'Ivoire », 36 p.
52. TARDIEU (Jacques), *L'occupation du domaine public par les commerçants-propositions du CCIP, Rapport au nom de la Commission du commerce et des échanges*, Paris, octobre 2005
53. THEWES (Marc), CHEVRIER (Thibault), « La gestion des biens du domaine public », 34 p.
54. THIERRY (Marion), *L'occupation sans titre du domaine public*, thèse de doctorat en droit public, Université de Bourgogne Franche-Comté, 2019, 446 p.
55. VAN LANG (Agathe), GONDOUIN (Geneviève), INSERGUET-BRISSET (Véronique), *Dictionnaire de droit administratif*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2005, 354 p.
56. WANDJI K. (Joseph Francis), *La justice constitutionnelle au Cameroun*, Paris, MENAIBUC, 2015, 253 p.