

**La nécessité constitutionnelle d'un vote d'assentiment  
au niveau régional du Statut Spécial pour le Nord-Ouest et le Sud-Ouest :  
l'impératif de rechercher un consensus avec ces Régions  
au lieu du recours à une majorité à l'échelle nationale**

23/12/2019

**Auteurs :**

Me. Paul Nana Simo &  
Dr. Eric-Adol Gatsi Tazo

---

1. Alors que le Projet de Loi portant Code General des Collectivités Territoriales Décentralisées qui intègre un Statut Spécial pour les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest vient d'être adopté par le Sénat du Cameroun, il y'a **une dimension constitutionnelle** de ce qui s'est passé dans les deux Chambres siégeant à Ngoa-Ekelle et à Tsinga, respectivement, qui ne devrait pas être perdu de vue.
2. Comme nous avons eu à la préciser dans plusieurs publications précédentes sur les processus constitutionnels de mise en place de dizaines de Régions à Statut Spécial ou Régions Autonomes/Administratives Spéciales à travers le monde, pour qu'elles entrent en vigueur, il ne suffit pas que les lois portant Statut Spécial soient votées par le Parlement national de l'Etat en question. **Pour être contraignantes et applicables aux Régions en question, lesdites lois octroyant le Statut Spécial doivent aussi faire l'objet d'un vote favorable par l'organe représentatif de la Région concernée (Conseil Régional). Ce sont ces deux votes favorables – par le Parlement National et par le Conseil Régional – qui scellent le pacte contractuel entre l'Etat et ladite Région.** L'un des acteurs ne peut unilatéralement engager l'autre.
3. Cet aspect n'a pas suffisamment été pris en compte dans le débat public, et les Camerounais pourront commencer à se réjouir qu'un Statut Spécial a été octroyé en décembre 2019 par le Parlement national. Cette perception doit être rectifiée. **Nulle part au monde, où existe des régions à Statut Spécial ou des Régions Autonomes/Administratives Spéciales, peuvent-elles entrer en existence suite à l'adoption d'une loi nationale, sans qu'un vote concomitant et favorable n'ait lieu par l'organe représentatif (Conseil Régional) de la Région elle-même. Le vote en question au niveau régional n'est pas une**

**simple formalité ou une procédure de routine** : il s'agit d'une véritable entente entre la Région et l'Etat, nécessaire pour rendre le dispositif contraignant à l'égard des institutions en question.

4. Si les Conseils Régionaux en question n'émettent pas un vote favorable à la loi portant Statut Spécial, ou s'ils souhaitent y apporter des modifications majeures, le processus entre en eaux troubles. D'où l'importance, afin de sceller le pacte national de confiance avec lesdites Régions, de rechercher un consensus avec ces Régions. **Il fallait éviter de recourir au poids des majorités démographiques au niveau du parlement national, pour passer outre les préoccupations qui ont été évoquées de manière non partisane, par les propres Députés et Sénateurs de ces Régions.** Le contenu du Statut Spécial aurait dû être conçu pour ne pas rencontrer de nouvelles réticences lors du vote au niveau régional, et ne devrait pas être éloigné des attentes des acteurs appelés à y apposer leur consentement.
5. Dans chaque pays à travers le monde qui abrite des régions à Statut Spécial, **l'élaboration du texte législatif qui définit le contours du Statut Spécial, ainsi que des amendements à cette loi, suivent un processus qui implique formellement l'organe représentatif de la région concernée (Conseil ou Assemblée Régionale) dans l'initiative d'élaboration du texte, dans le vote sur le projet, et dans la consultation préalable obligatoire – avant que le texte ne soit adopté par le Parlement national.** Parmi ces dispositifs, nous notons le suivants :
  - (i) Consultation ou avis de l'Assemblée délibérante (régionale) avant adoption du statut spécial par une loi ou loi organique par l'Assemblée Nationale (**France**),
  - (ii) Préparation à l'initiative de la région concernée, après avis des collectivités locales, et puis transmis au Parlement national pour adoption. Faculté à l'Assemblée Régionale d'initier des amendements au Statut Spécial, et l'obligation du gouvernement national de communiquer à l'Assemblée Régionale des projets d'amendements du Statut Spécial (**Italie**),
  - (iii) Les projets de statut des régions autonomes sont élaborés par une assemblée composée des membres du conseil de la Région/Province concernée, et puis transmis au Parlement national pour être examiné comme une loi. Double initiative du Parlement / Conseil régional et du Gouvernement / Parlement national, d'initier des amendements au Statut (**Espagne**),

- (iv) Les projets de statut politique et administratif des régions autonomes sont élaborés par leurs assemblées législatives et adressés à l'Assemblée nationale. Si elle les modifie ou les rejette, elle les remet à l'assemblée régionale pour avis, puis le texte retourne à l'assemblée nationale pour discussion et délibération finale. Une fois adopté, l'initiative d'amender le Statut Spécial reste avec l'assemblée régionale, qui élabore et approuve le projet à envoyer à l'assemblée nationale (**Portugal**),
  - (v) L'amendement et l'abrogation du Statut Spécial ne peut être fait que suite à des textes concomitants du Parlement national et du parlement de la Région à Statut Spécial. Au niveau du Parlement national, les amendements suivent la procédure prévue pour la révision de la Constitution, et au niveau de l'assemblée régionale, doivent obtenir un vote favorable d'au moins deux-tiers (**Finlande**),
  - (vi) Les projets de loi du Gouvernement qui touchent à des questions portant un intérêt particulier pour, et qui sont destinés à être appliqués dans la Région à Statut Spécial sont soumis aux autorités de ladite région pour consultation et avis, avant qu'ils ne soient promulgués et rendus exécutoires dans la région (**Danemark**),
  - (vii) Les projets de loi préparés par le Parlement national qui touchent directement à la gouvernance de la région à Statut Spécial sont élaborés en consultation et après avis de l'assemblée législative de la région à Statut Spécial. Tout amendement envisagé à la loi portant Statut Spécial doit être examiné par, et procéder par des consultations avec le parlement de la région (**Indonésie**).
6. Au Cameroun, l'introduction *d'un Statut Spécial* par le truchement de, et à l'intérieur *d'une loi portant réforme plus globale des rapports entre l'Etat et les Collectivités Territoriales* (Régions et Communes) constitue une méthode assez atypique d'octroyer et de mettre en place un Statut Spécial pour des Régions. (La pratique courante étant d'avoir une Loi séparée consacrée uniquement au Statut Spécial de la Région concernée). Si l'approche adoptée dans cette loi peut paraître comme étant inspiré par un souci d'économie législative (pour diminuer le nombre de projets de loi à soumettre) il n'est pas sans risques, surtout parce qu'il rend les dispositions relatives à un aspect (code général des CTD) indissociable et inséparable à l'autre (le Statut Spécial des 2 Régions).
7. La question de l'inséparabilité se pose parce que quand les Conseils Régionaux du Nord-Ouest et du Sud-Ouest seront appelés à voter le texte, est-ce qu'ils seront à mesure de « séparer » ces dispositions, et ne voter que sur le Livre

destiné au Statut Spécial ? Quelle serait la situation si lesdits Conseils souhaitent modifier certaines dispositions des Livres généraux applicables à tous les CTD, par exemple, afin d'obtenir une dérogation à leur application aux Régions à Statut Spécial ?

8. Une préoccupation majeure qui aurait dû militer contre l'utilisation d'une approche fortement majoritaire sur cette loi, est l'attitude adoptée en rapport avec le Statut Spécial par les membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat dont les circonscriptions électorales sont dans les huit (8) autres Régions du pays. D'une part, les électeurs de leurs circonscriptions ne sont pas « directement » concernés par les dispositions du Statut Spécial, mais sont *très* intéressés par les règles générales applicables à toutes les CTD.
9. Il est important, voir vital d'être conscient de la nature presque « contractuelle » des mesures législatives à prendre (au niveau national et régional) pour créer un dispositif de Statut Spécial ou d'autonomie régionale contraignant qui lie les institutions concernées. Sinon, **la tentation serait de recourir à des majorités « crues », soit selon l'obédience politique, soit sur des bases régionales, pour faire passer en force le projet de loi au niveau national, sans rechercher un consensus avec, et nonobstant les réserves et les revendications des Députés et Sénateurs des Régions concernées. Ceci est une grave erreur.**
10. Nous expliquons ci-dessous pourquoi – en de termes constitutionnels – il en serait ainsi, et puis nous extrapolons l'analyse au contexte politico-sécuritaire qui prévaut dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. **Nous en déduisons qu'en réalité, les détenteurs des mandats électifs dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, détenaient ce qui se rapproche à un droit de véto sur les dispositions du projet de loi relatives au Statut Spécial.** Si dans leur majorité, ils ont exprimé leur désaccord avec le texte, l'effet contraignant desdites dispositions sur, et leur applicabilité à ces Régions, sera hautement contestable d'un point de vue du droit et des politiques constitutionnelles.
11. La premier postulat dans notre argumentation, est **qu'une majorité au niveau national, et même une majorité écrasante au niveau du parlement national siégeant à Yaoundé, ne peut à elle seule, valablement édicter un dispositif de Statut Spécial applicable aux régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.** Même si chaque Député et Sénateur représentant une circonscription hors de ces 2 Régions (145/180 pour l'Assemblée Nationale, 80/100 au Sénat) a voté en faveur du projet de loi et ses dispositions portant Statut Spécial, lui donnant ainsi une majorité qualifiée confortable de 80% (donc bien au-delà des deux-tiers), cela en soi ne suffit pas pour rendre le Statut Spécial

applicable et opérationnel. Ces dispositions ont besoin d'un vote par les Conseils Régionaux concernés qui marque leur assentiment.

12. Le prochain dilemme qui se pose, c'est que **les Conseils Régionaux des régions du NO et SO ne sont pas encore en place, donc à quelle institution reviendrai la responsabilité d'émettre ce vote favorable sur le Statut Spécial pour le compte de ces régions**, une fois voté par le parlement national ? Il existe deux possibilités. La première, c'est qu'après la convocation des scrutins régionaux (*dont la date n'est pas encore connue*), les Conseils Régionaux de ces deux régions seront mis en place, et auront parmi leurs premières tâches, à valider le Statut Spécial à travers un acte législatif régional.
13. Cette option évoque cependant la question pratique de la faisabilité desdits scrutins dans les régions du NO et du SO, au regard du conflit et du contexte d'insécurité actuel. Les élections présidentielles d'octobre 2018 ont été marquées par un faible taux de participation des électeurs au vote. Il ne faudra pas aussi perdre de vue qu'au fur et à mesure que les enjeux des élections se « localisent », les opérations électorales peuvent elles-mêmes devenir les cibles des violences.
14. **Si les élections futures tenues dans les régions du NO/SO (législatives, municipales, régionales) sont marquées par de très faibles taux de participation des électeurs, les détenteurs de mandats à l'issue de ces élections peineront à se faire passer pour des « représentants » élus et valables de ces régions.** Confier l'approbation du Statut Spécial – un dispositif particulier découlant de la Constitution pour concilier les spécificités historiques de ces Régions – à des organes non représentatives serait un moyen d'enterrer la promesse du Statut Spécial, diminuant ainsi les pistes de sortie du conflit.
15. Ce contexte souligne l'importance d'avoir les Représentants élus des régions concernées qui peuvent valider le dispositif de Statut Spécial ou d'autonomie régionale. L'avenir *immédiat* paraît incertain quant aux possibilités d'avoir des élus du peuple représentatifs à l'issue d'élections tenues dans des conditions de sécurité acceptables et avec un taux de participation raisonnable. **D'où l'importance lors de cette session extraordinaire des détenteurs des mandats électifs de ces deux régions**, élus respectivement en 2013 et début 2018, quand les taux de participation des électeurs (ou grands électeurs), ainsi que la situation sécuritaire, ne laissait pas de doute sur leur légitimité.
16. Quand les conditions le permettront, une vote en bonne et due forme par les Conseils Régionaux concernés pour valider le Statut Spécial et ainsi conclure le pacte initié par le vote au niveau du Parlement National serait impératif. Mais, en attendant que cela ne se produise, **les décisions de vote par les élus du**

peuple des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, à savoir leur 35 Députés à l'Assemblée Nationale, et leurs 20 Sénateurs constituent, par effet de substitution la meilleure preuve constitutionnelle actuelle, de l'assentiment ou le désaccord par ces Régions au Statut Spécial.

17. Si ces décisions de vote révèlent une fissure sur des bases régionales, avec **des abstentions ou des votes défavorables de la majorité des Députés et Sénateurs des deux régions, ou si elles montrent que le Projet n'a pas obtenu une majorité simple (plus de « oui », que de « non » et d'abstentions), une majorité absolue (plus de la moitié votant pour), ou une majorité qualifiée (les deux-tiers votant pour), la validité toute entière du dispositif de Statut Spécial qui en résulterait serait remise en question.** Au fait, tant que des Conseils Régionaux représentatifs, dûment élus, n'auront pas siégés pour voter leur assentiment au Statut Spécial pour le compte des régions, **il serait très discutable si ce dispositif sera exécutoire et applicable** à ces Régions.
18. Il faut garder à l'esprit qu'un dispositif de Statut Spécial, d'autonomie, ou de compétences particulières pour certaines régions est destiné les doter d'une voix spéciale dans la gestion de leurs spécificités historiques et associées. **Il ne suffit pas qu'une majorité au niveau national a décidé du contenu à accorder à ces régions dans le cadre du Statut Spécial.**
19. Les partenaires qui ont accompagné le Cameroun dans la recherche de solutions pacifiques, dans le cadre constitutionnel du pays, pour résoudre la crise, tels l'Union Africaine, l'Union Européenne, la Francophonie, le Commonwealth, les Nations Unies, ainsi que les partenaires bilatéraux du Cameroun, poseront une question à l'issue du processus : **quel accueil les régions bénéficiaires ont-elles réservées au Statut Spécial ? Il est douteux que ces partenaires trouvent comme un bon dénouement, un Statut Spécial auquel ont fait objection, les élus desdites régions.** Car ceci constituera une continuation de la prise de décision pour la minorité par la majorité. L'acceptation du dispositif permet de l'utiliser comme un levier pour la paix, en disant à ceux qui ont pris les armes : « déposez les armes, et bénéficiez de cette forme d'autonomie régionale qui vous êtes accordé, afin de gérer vos spécificités ».
20. Un point additionnel est que **La Loi sur les Langues Officielles et les dispositions du Statut Spécial du projet de loi portant Code Général des CTD, doivent être vus comme faisant partie du même courant d'action législative.** Le gouvernement a soumis les deux textes devant le pouvoir législatif (quoique dans des sessions ordinaires et extraordinaires successives) dans la même vague de réponses à la crise Anglophone. En plus, le premier texte

(sur les Langues Officielles) vise à régler sur le plan national, une question qui est fortement centrifuge, à savoir l'utilisation des langues officielles entre les régions, et qui constitue un domaine dans lequel les régions du Nord-Ouest / Sud-Ouest cherche à établir une exception, dans le cadre du Statut Spécial. Il convient de noter à quel point – et toutes obédiences politiques confondues – ce texte a suscité l'émoi et les remontrances de la part des élus du peuple de ces deux régions.

21. Pour les élus des autres Régions du Cameroun, le Statut Spécial aurait dû être un moment important pour marquer non seulement leur attachement à la **solidarité nationale** (entre tous les Camerounais), mais aussi à la **solidarité inter-régionale** (entre Régions du pays). **Car nul ne sait quand, et comment sa propre région se trouvera dans le besoin d'un dispositif ou d'une attention particulière de la Nation entière.** Nul n'oublie comment, il y'a seulement quelques années, les ressortissants de certaines parties septentrionales du pays se sont vues indexées sur le plan national, pour un supposé collaboration ou facilitation des actes qui, par la suite se sont avérés être ceux d'un mouvement djihadiste complexe et transfrontalier, nécessitant une réponse multi-Etats pour le confronter.
  
22. L'histoire nous donne aussi des enseignements importants, sur la nature délicate du recours à des majorités au niveau national pour atteindre certains objectifs précis, passant outre des préoccupations des composantes de la Nation. **Il y'a exactement 50 ans, fut adopté la Loi No. 69/LF/15 du 10 novembre 1969, qui, contournant la procédure de révision dans l'article 47 de la Constitution Fédérale du Cameroun de Septembre 1961 qui exigeait un processus consultatif entre les 2 Etats fédérés du Cameroun méridional et occidental, permettra de mettre fin à la fédération par le recours direct à un référendum populaire à l'échelle nationale.** Ainsi, au lieu d'un processus consultatif équilibrant les points de vue des composantes du pays (dont l'un était le précurseur des actuelles régions du NO et SO), le recours à une majorité nationale à été entrepris. 50 ans après, la Nation est encore devant sa copie. Aura-t-elle appris la leçon, un demi-siècle plus tard ?