

N

Alain VALETTE

l'Organisation Communale au Cameroun Oriental.

Références : Bulletin officiel des Communes N° 10 et 11. 1967

Lois N° 66/4 et 66/5/COR du 7/7/1966.

Lois N° 67/2, 67/3 et 67/4/COR du 1er Mars 1967.

Lois N° 67/5/COR du 21 Janvier 1967.

Circulaire N° 17/INT/DAC du 23 Juillet 1967 et 17/C/FINT/DC du 16 AOUT 1967.

Traditionnellement les deux formes principales que revêt la décentralisation de l'autorité et des fonctions gouvernementales sont la déconcentration en faveur des services régionaux de l'Administration et la dévolution de compétence aux autorités locales (décentralisation).

La déconcentration implique la nomination dans la région ou la commune de fonctionnaires représentant le pouvoir central et disposant de pouvoirs précis nécessaires à leur fonction. Il s'agit de dispositions purement administratives, n'impliquant en rien l'abandon par les ministres de leur ultime pouvoir de décision.

La décentralisation au contraire signifie l'attribution à des collectivités locales de pouvoirs nécessaires pour remplir certaines fonctions précises, dans des domaines définis. On se trouve en présence d'un véritable transfert de compétence plutôt que d'une délégation, même lorsque la délégation est assortie de limites fixées par la législation nationale.

Une fois adopté le principe de la décentralisation territoriale, chaque gouvernement doit adapter cette autonomie aux impératifs tant politiques qu'économiques du pays. Dans un pays sous-développé il est certain que les conditions particulières d'analphabétisme, de non préparation à la vie publique, l'objectif d'unité nationale impliqueront de la part des autorités prudence et réalisme.

La France, puissance tutélaire, a opté au Cameroun pour une décentralisation prudente et diversifiée : alors que toutes les communes françaises sont soumises au statut juridique défini par la loi municipale du 5 avril 1884, il n'existe pas au Cameroun de statut unique des communes, et les textes qui en précisent les règles toujours plus nombreux finissent par être contradictoires.

25 NOV. 1983

O. R. S. T. O. M. Fonds Documentaire

N° : 3878ex1

Cote : B

B 3878 ex 1

I) LES TYPES DE COMMUNES.

L'ensemble des 118 communes du Cameroun Oriental se partagent en trois types principaux : les communes de plein exercice (CPE), les communes de moyen exercice (CME), les communes mixtes rurales (CMR). La distinction entre les trois catégories se fait selon deux critères: le mode de désignation du maire, le degré de développement économique et social de la commune.

Les communes ont dans la quasi totalité des cas, pour ressort territorial l'arrondissement (il existe quelques exceptions : il s'agit dans ce cas de districts ou de groupements.)

1) Les communes de plein exercice ; (14) sont le type vers lequel doivent tendre les autres sortes de communes puisqu'elle ont un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget. Nous verrons que trois de ces communes (Yaoundé, Douala, Nkongsamba), sont régies de façon particulière.

2) Les communes de moyen exercice ; (23) se divisent en communes rurales et communes urbaines de moyen exercice et ont été créées presque exclusivement dans le Nord par la loi du 31 Décembre 1960. La principale différence avec le statut des CPE vient du mode de désignation du maire : il est nommé par le secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

3) Les communes mixtes rurales sont les plus nombreuses (79) tandis que les communes mixtes urbaines ont disparu depuis 1962, la dernière - Eseka - étant passée commune de plein exercice. Elles sont dites mixtes car elles possèdent un caractère à la fois autoritaire par les modalités de désignation du maire et démocratique par le mode de désignation du conseil municipal.

Un problème s'est posé à propos du ressort territorial de ces CMR : jusqu'en 1966, la tendance a été de faire coïncider le territoire de la CMR avec les limites de la plus petite unité administrative et si celle-ci se fractionnait les communes subissaient automatiquement le même sort. Ce morcellement du territoire national en unités communales de plus de plus en plus nombreuses mais aussi de plus en plus petites posait des problèmes tant en ce qui concerne l'organisation administrative-

tive interne de ces communes que leur régime financier.

Une loi du 7 Juillet 1966, (N° 66/5/COR) prévoit qu'un fractionnement de la circonscription administrative d'origine n'entraîne pas ipso facto la modification du territoire communal et que le gouvernement peut autoritairement, par décret, procéder au "regroupement des communes mixtes rurales dont les moyens financiers sont insuffisants pour assurer un fonctionnement satisfaisant ou dont le passif est trop lourd à supporter pour leur budget actuel," après consultation des conseils municipaux.

De plus le gouvernement décide, sur proposition des conseils municipaux, de la fusion des communes. On peut cependant considérer que le nombre des CMR est encore trop élevé et que beaucoup d'entre elles disposent de budgets trop faibles pour remplir convenablement leurs obligations.

Nombre de communes sont associées dans des syndicats de communes (14) syndicats) qui sont des groupements créés pour réaliser des oeuvres d'utilité intercommunale, en particulier l'achat d'engins et de matériel de travaux publics et " le fonctionnement (personnel et matériel) de services intercommunaux tels que : génie civil et travaux routiers, urbanisme et topographie, électrification et adduction d'eau, exploitation de services par voie de concession." (L'arrêté ne parlait que des communes mixtes, mais ont pourtant été créés dans le Nord des syndicats de communes urbaines et rurales de moyen exercice.)

II) LE MAIRE

Le mode de désignation du maire tantôt élu, tantôt nommé et l'étendue de ses pouvoirs sont les critères principaux de différenciation des trois sortes de communes, mais les textes ont beaucoup évolué depuis leur création.

1) Mode de désignation du maire :

a) les communes de plein exercice : le maire et ses adjoints (dont le nombre est fonction de l'importance de la commune) sont à l'origine élus par le conseil municipal lors de la première réunion de celui-ci (au scrutin secret et à la majorité absolue aux deux premier tour, relative au troisième.)

Ce libéralisme était la caractéristique principale des CPE. Mais la loi N° 67/2/COR, du 1er Mars 1967 stipule que le maire sera nommé désormais par décret pris en conseil de cabinet et les adjoints par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, si bien qu'on peut se demander si ce type de communes existe encore réellement.

En fait, il faut distinguer entre le statut des trois CPE de Yaoundé, Douala et Nkongsamba et celui des 11 autres.

Pour les 11 communes la nomination du maire, qui peut être choisi en dehors du conseil municipal (même parmi les fonctionnaires) se fait par décret; celle des adjoints, obligatoirement choisis parmi les membres du conseil municipal par arrêté comme indiqué précédemment.

Les communes des trois principales villes du Cameroun Oriental ont maintenant un exécutif bicephale : d'une part le Président du Conseil Municipal avec ses vice-présidents tous élus par le conseil municipal, disposant de très peu de pouvoirs et dont le rôle est essentiellement représentatif : il convoque le conseil (à la demande du délégué) et en préside les séances. D'autre part le Délégué du Gouvernement, nommé par décret en conseil de cabinet, secondé d'adjoints nommés par le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, qui prépare les dossiers et les suit, gère le budget de la commune, assure l'exécution des décisions du conseil municipal, dirige les services municipaux, assure le fonctionnement quotidien de l'administration municipale.

Cette réforme ne va pas sans poser quelques difficultés :

- Bien que le président du conseil municipal ait très peu de pouvoirs, il peut être une personnalité politique importante et les risques de conflits avec le Délégué ne sont pas négligeables.
- Les charges financières de ces trois communes sont accrues par rapport à la situation antérieure puisque chacun des deux exécutifs dispose d'un bureau, d'un secrétariat, peut prétendre aux frais de représentations, indemnités de fonction et autres avantages en nature.

b) Les communes de moyen exercice : la loi camerounaise N° 58/77 du 1er Juillet 1958, stipulait que le maire de la commune urbaine ou rurale de moyen exercice devrait être nommé par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, (Il peut être choisi en dehors du Conseil Municipal) les adjoints étant élus par le conseil. La réforme du 1er Mars 1967, ne modifie pas la nomination du maire mais précise que les adjoints seront eux aussi nommés par le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

c) Les communes mixtes rurales : le procédé de désignation a toujours été la nomination par l'autorité Tutélaire. Le choix se faisait à partir d'une liste de trois noms proposés par le conseil municipal, pris en son sein parmi les conseillers sachant lire et écrire le français.

Un ou plusieurs adjoints au maire, choisis parmi les conseillers municipaux, peuvent, sur proposition du maire et après avis du conseil municipal, être nommés par le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur dont la décision indique limitativement les attributions de chacun.

1ère réforme : la loi N° 66/5/COR du 7/7/1966, laisse l'entière liberté de choix au Secrétaire d'Etat à l'Intérieur pour désigner le maire (suppression donc de la liste des trois noms) mais établit un système d'élection par le conseil municipal pour les adjoints.

2ème réforme : la loi N° 67/3/COR du 1/3/1967 rétablit la nomination des adjoints par le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur parmi les membres du conseil municipal, par contre le maire peut maintenant déléguer lui-même ses pouvoirs à ses adjoints.

Les maires et adjoints des trois types de communes sont donc désormais nommés par le gouvernement, ce qui simplifie bien sûr le régime communal mais n'a pas résolu pour autant le problème du manque de compétence des administrateurs locaux.

2) Les attributions du Maire.

Le maire administre la commune, mais suivant le type de commune ses prérogatives sont très différentes, étendues dans le cas des communes de plein exercice, limitativement énumérées dans le cas des communes mixtes rurales. Cependant, le maire également représentant de l'Etat, détient certains pouvoirs,

sés "pouvoirs propres", dont il n'a pas à rendre compte au conseil municipal et ne peut être destitué par ce même conseil.

Les principales attributions du maire sont les suivantes :

- attributions budgétaires : préparation et exécution du budget, établissement de plan de campagne pour les travaux publics et l'hygiène.

- attributions de gestion et d'entretien des biens de la commune, gestion des revenus et surveillance de la comptabilité, adjudications communales et souscriptions des baux et marchés (sous réserve de l'approbation du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur), réparation des immeubles occupés par la municipalité, entretien de la voirie, conservation et administration des propriétés communales. Il administre le personnel communal : tous les agents municipaux sont nommés, licenciés ou révoqués par lui.

- attributions réglementaires : les arrêtés du maire portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'après approbation du Ministre de l'Intérieur. Aucun Maire n'est officier de police judiciaire, le Maire d'une CMR n'est pas chargé de l'exécution des mesures de sécurité générale (qui sont du ressort du préfet), il n'a pas la disposition des agents, de la force publique ni pouvoir de réquisition sur leurs chefs, il ne peut autoriser les manifestations sur la voie publique.

III) LE CONSEIL MUNICIPAL.

a) Nominations :

Les textes initiaux prévoyaient que le conseil municipal est une assemblée élue au suffrage universel pour 6 ans, au scrutin de liste à un tour, avec représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférenciel et sans liste incomplète.

Sont éligibles tous les citoyens des 2 sexes âgés de 21 ans et domiciliés dans le ressort de la commune depuis 5 ans au moins. La commune est divisée en sections électorales correspondant aux cantons ou groupements, aux centres urbains et commerciaux, chaque section étant représentée par un ou plusieurs conseillers.

Les conseils municipaux des communes de moyen exercice du Nord ont une composition particulière pour tenir compte des particularités de la région sur le plan politique : ces conseils sont composés de 2/3 des membres élus au suffrage universel direct, le dernier tiers regroupant des notabilités de la commune nommée par le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur sur proposition du préfet.

Le conseil municipal peut être dissous par décret pris en conseil des ministres ou par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

Les lois du 1er Mars ont sensiblement modifié le régime électoral du conseil municipal.

- les sections à un seul siège sont supprimées,
- le scrutin de liste proportionnel est remplacé par un scrutin de liste majoritaire à un tour (uniformisation avec les élections législatives).
- toutes les listes doivent être affiliées à un parti politique légal, les candidats sans étiquettes sont éliminés.

b) Attributions :

Le conseil municipal se réunit deux fois par an en session ordinaire sur convocation du maire, ces séances sont publiques et suivies d'un procès-verbal. Une session extraordinaire sera tenue si le Maire ou les 2/3 du conseil le demandent et après avoir avisé l'autorité de tutelle de l'objet de la réunion.

Les attributions du conseil municipal, des communes de plein et de moyen exercice sont beaucoup plus larges que celles d'un conseil municipal d'une commune mixte rurale. Pour les premières, le texte est le suivant (loi du 18/11/1955) "Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'administration supérieure. Il réclame s'il y a lieu contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition. Enfin, il émet des vœux sur tous les objets d'intérêts local."

Le conseil municipal d'une CMR est obligatoirement consulté sur le taux des patentes et licences et sur toutes questions d'intérêt communal sur

lesquelles il peut émettre des vœux. Il est doté d'un pouvoir délibérant essentiellement en matière budgétaire, (dépenses et recettes ordinaires ou extraordinaires, comptes administratifs), fiscales (assiette, règles de perception, tarifs des taxes et redevances au profit direct de la commune), patrimoniale (acquisitions, aliénations, dons et legs, voies publiques, actions judiciaires).

Dans le 1er cas le conseil municipal d'une CPE ou d'une CME possède une compétence de principe pour toute décision d'intérêt communal, sa compétence est la règle et ses décisions sont en général immédiatement exécutoires, l'approbation ou l'autorisation de l'autorité de tutelle n'étant nécessaire que dans des cas très limités (les délibérations sont alors exécutoires 15 jours après le dépôt à la préfecture.) - Au contraire, les attributions des conseils municipaux des CMR sont limitativement énumérées par la loi et les délibérations ne deviennent exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle.

Ce sont ces autorités chargées d'assumer la tutelle des communes que nous allons maintenant étudier.

IV) LES AUTORITES DE TUTELLE.

a) la tutelle appartient au Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, investi d'un pouvoir d'instruction générale. Mais la décentralisation opérée par la création des communes rurales s'est accompagné d'une déconcentration des pouvoirs de tutelle: et le Secrétaire d'Etat n'intervient plus que lorsqu'il s'agit d'actes très importants par exemple l'engagement de personnel nouveau, l'approbation de budgets supérieurs à 30 millions de francs, la création de taxes municipales nouvelles, .. (etc).

Le préfet possède une délégation permanente du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur pour assurer la tutelle sur les communes de son département : "le préfet est le représentant permanent du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur auprès des municipalités et le conseiller des maires. Il exerce sur les communes, quels que soient les régimes particuliers de ces dernières des pouvoirs de tutelle."

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs de tutelle au sous-préfet :
"Le Préfet peut, par arrêté et dans le cadre des pouvoirs qui lui sont reconnus, déléguer certaines de ses attributions aux Sous-Préfets de son département en matière de tutelle communale. Le Sous-Préfet est, sous la responsabilité du Préfet, chargé auprès des Maires de son arrondissement d'une mission permanente d'information, de surveillance et d'assistance administrative." Le Chef de district peut aussi recevoir une délégation spéciale d'attributions en matière de tutelle communale, de la même façon que le Sous-Préfet c'est à dire pour des pouvoirs réduits et de façon limitée dans le temps.

b) Cette tutelle sur les communes peut s'exercer de deux façons :

1) L'autorité de tutelle intervient directement dans les affaires communales. Deux cas sont à envisager :

- l'intervention sous la forme normale : nomination du Maire (nous l'avons vu les Maires des CMR et des CME ainsi que les Délégués du Gouvernement des CPE sont nommés par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur ou par décret pris en Conseil de Cabinet), préparation des délibérations et exécution des décisions du conseil municipal (le Sous-Préfet étant alors en même temps Maire).

- la forme exceptionnelle est la substitution de l'autorité de tutelle à l'autorité municipale jugée défaillante et suppose deux conditions préalables : le Maire aura négligé ou refusé un des actes qui lui sont prescrits par la loi (caractère obligatoire de l'action non réalisée), l'autorité communale aura été mise en demeure de faire et cette mise en demeure sera restée sans effet pendant le délai fixé.

2) La tutelle peut s'exercer aussi par voie de contrôle : contrôle sur la légalité (plus rarement sur l'opportunité) des actes des autorités municipales : il s'agit des actes du maire et des décisions du conseil municipal exécutoires après approbation de l'autorité de tutelle. Contrôle aussi sur les personnes : le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et le Premier Ministre possèdent un pouvoir disciplinaire sur le Maire : le Premier peut suspendre pour un mois, le second pour trois mois ou le révoquer. L'autorité de tutelle peut aussi suspendre ou dissoudre le conseil municipal, (une délégation étant nommée pour assurer l'expédition des affaires courantes), révoquer un conseiller qui se serait absenté plusieurs fois sans motif valable ou dont les fonctions seraient incompatibles avec celles de conseiller.