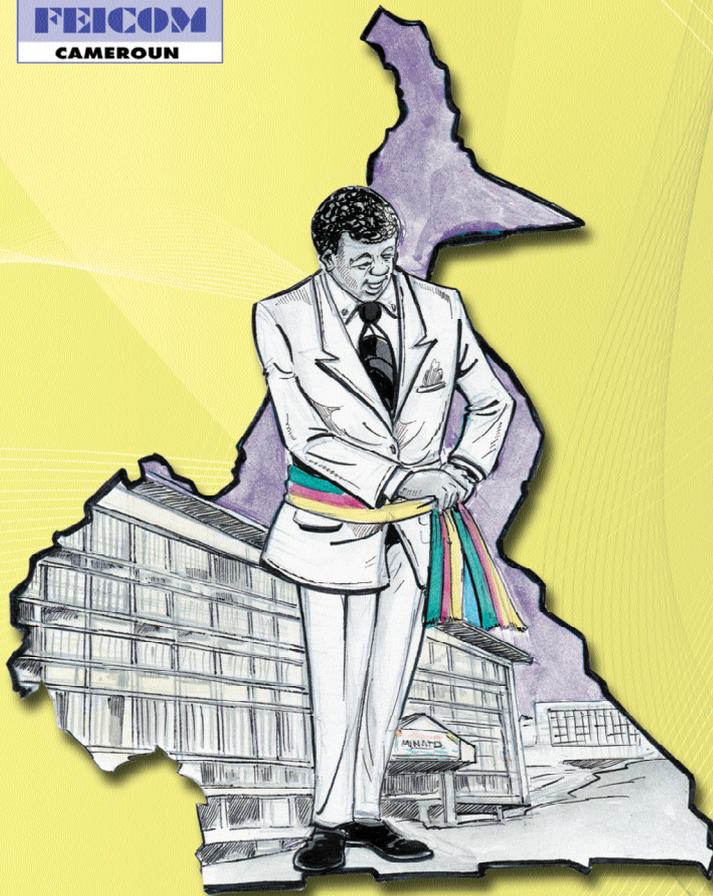


REPUBLIQUE DU CAMEROUN
MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DE LA DÉCENTRALISATION

GUIDE

du Maire et du Conseiller Municipal



Liberté – Égalité – Fraternité

AMBASSADE DE FRANCE
SERVICE DE COOPERATION
ET D'ACTION CULTURELLE



Paix – Travail – Patrie

MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE
ET DE LA DÉCENTRALISATION

Mesdames et Messieurs les Maires et Conseillers Municipaux,

L'année 2008 constitue la première année pleine de votre mandat d'élu local.

Votre action s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation impulsé par le Président de la République, Son Excellence Monsieur Paul Biya, en application de la Constitution de 1996 et des trois premières lois de décentralisation promulguées le 22 juillet 2004.

Vous êtes appelés à devenir des acteurs déterminants de la consolidation de la démocratie locale et à œuvrer au bénéfice du développement local et de la lutte contre la pauvreté.

Votre engagement sans faille auprès de vos concitoyens participe de l'avancement du processus de décentralisation. En effet, la décentralisation et la déconcentration de l'Etat, constituent des formes d'organisation administrative qui visent à rapprocher le service public des populations.

Par ailleurs, les Communes et les Communautés Urbaines dont vous avez la charge ont considérablement évolué depuis la loi portant organisation communale de 1974, notamment vers plus de solidarité territoriale. L'environnement administratif et institutionnel de la gestion communale s'est complexifié.

C'est pourquoi, votre mission vous impose une constante formation et la recherche des informations qui vous permettront de satisfaire au mieux les besoins essentiels de vos concitoyens.

N'oubliez pas que les Communes et les Communautés Urbaines sont des partenaires privilégiés de l'Etat dont l'action s'exerce au-delà du cadre strict de la tutelle et du contrôle de légalité.

En publiant ce « Guide du Maire et du Conseiller Municipal », le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation entend mettre à votre disposition, dès le début de votre mandat, l'information utile qui vous permette de maîtriser le cadre législatif et réglementaire de la gestion communale, de mettre en place des outils de planification et de programmation appropriés, de développer des partenariats et d'exercer vos compétences dans un esprit d'efficacité et d'ouverture.

Ensemble, bâtissons le Cameroun de demain.

Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Administration Territoriale
et de la Décentralisation



MAFARA HAMIDOU YAYA

SOMMAIRE

Introduction générale	7
CHAPITRE 1 : LES MISSIONS, COMPETENCES ET ORGANES DE LA COMMUNE	9
I - LES COMPETENCES DE LA COMMUNE ET DE LA COMMUNAUTE URBAINE	11
1 / LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET LA COMMUNAUTE URBAINE	12
2 / LES PRINCIPES DE L'EXERCICE DES COMPETENCES	12
3 / LES COMPETENCES TRANSFEREES	12
II - LES ORGANES DE LA COMMUNE ET DE LA COMMUNAUTE URBAINE	15
1 / LES ATTRIBUTIONS ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL	15
2 / LES ATTRIBUTIONS ET LE FONCTIONNEMENT DE L'EXECUTIF	20
 CHAPITRE 2 : L'ACCES AUX FONCTIONS DE CONSEILLER MUNICIPAL, DE MAIRE OU D'ADJOINT	 23
I - L'ORGANISATION ET LA SUPERVISION DES ELECTIONS	25
1/ LE ROLE DU MINATD ET DES COMMISSIONS ELECTORALES MIXTES	25
2/ LE ROLE DE L'ONEL	27
3/ LE ROLE NOUVEAU D'ELECTIONS CAMEROON (ELECAM)	28
II - L'ELECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX, DU MAIRE ET DES ADJOINTS	29
1/ LE MODE DE SCRUTIN	29
2/ LA CANDIDATURE	29
3/ L'EXAMEN DES CANDIDATURES	30
4/ L'ELECTION DU MAIRE ET DES ADJOINTS	32
III - LE CONTENTIEUX POST-ELECTORAL	32
1/ LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES OPERATIONS ELECTORALES	33
2/ LE CONTENTIEUX PENAL DES ELECTIONS MUNICIPALES	33
 CHAPITRE 3 : L' OFFICIER D'ETAT CIVIL	 35
I - L'ENVIRONNEMENT DE L'ETAT CIVIL	37
1/ LES PERSONNES INTERVENANT DANS L'ETABLISSEMENT DES ACTES D'ETAT CIVIL	37
2/ LES DIFFERENTS REGISTRES D'ETAT CIVIL	38
II - LA CONFECTION DES ACTES D'ETAT CIVIL	39
1/ LES REGLES APPLICABLES A TOUS LES ACTES	39
2/ LES REGLES SPECIFIQUES A CHAQUE TYPE D'ACTE	40
III - LE CONTENTIEUX LIE AUX ACTES D'ETAT CIVIL	43
1/ LES ACTIONS DIRIGEEES CONTRE L'ACTE	43
2/ LES ACTIONS DIRIGEEES CONTRE LES PERSONNES	44
3/ L'ABSENCE D'ACTE OU DE REGISTRE	45
 CHAPITRE 4 : LES POUVOIRS DE POLICE ET LA POLICE MUNICIPALE	 47
I - LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE	49
1/ L'ETENDUE DES POUVOIRS DE POLICE	49
2/ LES PRINCIPAUX DOMAINES D'INTERVENTION	50
3/ L'OBJET DE LA POLICE MUNICIPALE	52

II - LES MODALITES D'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE	53
1/ LA COMPLEMENTARITE DES POLICES	53
2/ LES DECISIONS DE POLICE MUNICIPALE	55
III - PREVENIR LE CONTENTIEUX	57
1/ LES PRECAUTIONS A PRENDRE	57
2/ LES RESPONSABILITES	58
CHAPITRE 5 : L'ORGANISATION DES SERVICES, LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET LE MANAGEMENT	59
I - L'ORGANISATION DES SERVICES ET LES EMPLOIS COMMUNAUX	61
1/ L'ORGANISATION DES SERVICES	61
2/ LES PERSONNELS DE LA COMMUNE	63
II - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	65
1/ LE RECRUTEMENT	66
2/ LA RÉMUNÉRATION	66
3/ LE DÉROULEMENT DE LA CARRIÈRE	67
III - LE MANAGEMENT	68
1/ ENJEUX DU MANAGEMENT	68
2/ LES FONCTIONS DU MANAGEMENT	69
3/ LA PREVENTION DES CONFLITS	70
CHAPITRE 6 : LES RESSOURCES FINANCIERES ET MATERIELLES	71
I - LES PRINCIPES GENERAUX DE LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIERES ET MATERIELLES	73
1/ LES PRINCIPES BUDGETAIRES COMMUNAUX	73
2/ LES PRINCIPES COMPTABLES COMMUNAUX	75
3/ LE PRINCIPE DE LA SEPARATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR ET DE COMPTABLE	77
4/ LE PRINCIPE D'UNITE DE TRESORERIE	78
II - L'ELABORATION DU BUDGET	79
1/ LA PREPARATION	79
2/ LE VOTE DU BUDGET PAR LE CONSEIL MUNICIPAL	82
3/ L'APPROBATION DU BUDGET PAR LA TUTELLE	82
III - L'EXECUTION DU BUDGET	83
1/ LES PROCEDURES D'EXECUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES	83
2/ LE CAS PARTICULIER DES MARCHES PUBLICS LOCAUX	86
3/ LE COMPTE ADMINISTRATIF OU LA CLOTURE DE L'EXERCICE	88
IV - LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL ET DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	89
1/ LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL	89
2/ LA GESTION DES SERVICES PUBLICS	91
CHAPITRE 7 : LA TUTELLE ET LE CONTROLE DE LEGALITE	95
I - LA TUTELLE SUR LA COMMUNE	97
1/ LES MISSIONS DES AUTORITES CHARGEES DE LA TUTELLE	97
2/ LES POUVOIRS DE TUTELLE	99
II - LA TUTELLE SUR LES ORGANES ET LES ACTES	100
1/ LA TUTELLE SUR LES ORGANES	100
2/ LA TUTELLE SUR LES ACTES	102
3/ LE CAS PARTICULIER DES ACTES DE GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	104

III - LE CONTENTIEUX DE LA TUTELLE	105
1/ LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	105
2/ LES TYPES DE RECOURS CONTENTIEUX	107
III - LE CONTROLE DE L'ACTIVITE COMMUNALE	108
1/ LE CONTROLE POLITIQUE	108
2/ LE CONTROLE TECHNIQUE	109
3/ LE CONTROLE JURIDICTIONNEL PAR LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME	110
CHAPITRE 8 : LE DEVELOPPEMENT LOCAL	113
I - LES POLITIQUES NATIONALES ET SECTORIELLES	115
1/ LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LE PROGRAMME DE GOUVERNANCE	115
2/ LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT	120
3/ QUELQUES POLITIQUES SECTORIELLES	121
II - L'AMENAGEMENT	124
1/ LES OUTILS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	124
2/ LES OUTILS DE L'AMENAGEMENT URBAIN	126
CHAPITRE 9 : LES PROJETS ET PARTENARIATS	131
I - LES PROJETS	133
1/ L'IDENTIFICATION ET LA PREPARATION DU PROJET	133
2/ LA REDACTION DU PROJET	134
3/ LA RECHERCHE DE PARTENAIRES	134
4/ LA CONDUITE DU PROJET	136
II - LA CONCERTATION	136
1/ DEFINITIONS ET PRINCIPES	136
2/ LE ROLE ESSENTIEL DE LA SOCIETE CIVILE	137
3/ LE RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE	138
III - LES PARTENAIRES PUBLICS	138
1/ L'ETAT	138
2/ LE CEFAM ET LE FEICOM	139
3/ LA COOPERATION INTERCOMMUNALE	141
IV - LES PARTENAIRES PRIVES	142
1/ LE PARTENARIAT ASSOCIATIF	142
2/ LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE	143
V- LA COOPERATION INTERNATIONALE	145
1/ LA COOPERATION DECENTRALISEE	145
2/ D'AUTRES FORMES DE PARTENARIAT	146

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En trente ans, soit depuis 1974, année de promulgation de la loi portant organisation communale, jusqu'aux trois premières lois de décentralisation de 2004, le Cameroun a évolué dans un processus de décentralisation et de démocratisation. Aujourd'hui, il conduit un programme de réformes intégrant les enjeux de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté.

En effet, avant l'accession du Cameroun à l'indépendance, les exécutifs communaux étaient nommés, le corps délibérant était en partie élu. A partir de l'harmonisation des systèmes anglophone et francophone en 1974, l'élection du corps délibérant a été généralisée, malgré l'existence de communes à régime spécial et de sous-préfets administrateurs municipaux dans certaines communes rurales.

En 1987, les communautés urbaines ont été créées et des attributions spécifiques leur ont été confiées. Parallèlement, la pratique de l'élection du maire et de ses adjoints, au sein d'un conseil municipal lui-même élu, a été généralisée.

En 1994, l'autonomie financière des communes a été renforcée avec la création de recettes municipales autonomes et la fin du principe d'unicité de caisse.

Depuis 2004, l'élection des autorités locales est devenue la règle du fait de la suppression des communes à régime spécial dont l'exécutif communal avait à sa tête un délégué du gouvernement et le conseil un président. A ce jour, seules les communautés urbaines continuent de fonctionner selon cette organisation, avec des exécutifs nommés et des conseils élus.

Avec la promulgation de trois lois de décentralisation, le 22 juillet 2004, l'une d'orientation de la décentralisation (n°2004/017), les deux autres fixant respectivement les règles applicables aux communes (n°2004/018) et aux régions (n°2004/019), le cadre institutionnel a considérablement évolué. Une loi fixant le régime financier des collectivités territoriales décentralisées complètera le dispositif législatif.

La promulgation de deux autres lois le 14 juillet 2006, l'une fixant le mode d'élection des conseillers régionaux (n°2006/004) et l'autre le mode d'élection des sénateurs (n°2006/005), témoigne de la poursuite de la mise en place des institutions nouvelles prévues par la Constitution du 18 janvier 1996.

S'agissant du contentieux et du contrôle des comptes, les juridictions administratives compétentes (tribunaux administratifs et tribunaux régionaux des comptes) seront déployées au niveau régional, conformément à la loi n°2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des tribunaux régionaux des comptes.

En 2008, douze (12) Communautés Urbaines nouvellement créées organisent les agglomérations urbaines selon le même principe qu'à Douala et à Yaoundé.

En outre, deux (2) décrets présidentiels du 17 janvier 2008 organisent et précisent le fonctionnement du Conseil National de la Décentralisation et du Comité Interministériel des Services Locaux, deux organes respectivement chargés du suivi et de l'évaluation de la mise en oeuvre de la Décentralisation, et de la préparation et du suivi des transferts de compétences et de ressources aux Collectivités territoriales décentralisées.

Les lois de décentralisation ayant transféré de nombreuses compétences aux communes et aux communautés urbaines et parce qu'elles renforcent la responsabilité des élus locaux, ce «Guide du Maire et du Conseiller Municipal» aborde, en neuf (9) chapitres, les éléments essentiels de la gestion municipale.

CHAPITRE 1 : LES MISSIONS, COMPETENCES ET ORGANES DE LA COMMUNE



Selon la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, la commune constitue la collectivité territoriale décentralisée de base ayant une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants.

La commune, de même que la communauté urbaine, se caractérise notamment par sa dénomination, un ressort territorial et un chef lieu, des compétences particulières transférées par l'Etat et des moyens appropriés, un patrimoine constitué par un domaine public et un domaine privé, un conseil et un exécutif. Leur organisation, leur fonctionnement ainsi que leur régime financier sont déterminés par la loi.

Si la mission générale des communes, des communes d'arrondissement et des communautés urbaines est semblable, il n'en est pas de même de leurs compétences qui diffèrent sensiblement afin d'éviter tout chevauchement entre les différents échelons territoriaux.

Par contre, les mêmes règles régissent le fonctionnement de leurs conseils et des exécutifs.

Dans ce contexte, une parfaite connaissance de la mission générale et des compétences des collectivités territoriales, de même que des attributions et des règles de fonctionnement de leurs organes, constituent des préalables à la gouvernance locale.

Article 55 de la Constitution du 18 janvier 1996

« Les collectivités territoriales de la République sont les régions et les communes. Tout autre type de collectivités territoriales décentralisées est créé par la loi.

Les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux ou locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.

Les conseils des collectivités territoriales décentralisées ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de ces collectivités. »

I - LES COMPETENCES DE LA COMMUNE ET DE LA COMMUNAUTE URBAINE

L'Etat, par la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, a transféré de nombreuses compétences à la commune et à la communauté urbaine, celles-ci relevant des matières nécessaires au développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif.

1/ LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET LA COMMUNAUTE URBAINE

La commune d'arrondissement exerce toutes les compétences transférées à la commune, exceptées celles transférées à la communauté urbaine, les relations entre la communauté urbaine et la commune d'arrondissement reposant sur les notions d'intérêt communal et d'intérêt communautaire.

La communauté urbaine et la commune d'arrondissement sont égales aux termes de la loi et coopèrent pour répondre aux besoins de leurs populations, toutes les matières relevant de la compétence du conseil de communauté constituant les domaines de relation entre les deux types de collectivités.

Sont membres du conseil de communauté les maires et certains conseillers municipaux des communes d'arrondissement.

Par ailleurs, la communauté urbaine a des obligations financières vis à vis des communes d'arrondissement qui la composent, étant assujettie à un reversement d'une quote-part des centimes additionnels communaux qu'elle perçoit.

2/ LES PRINCIPES DE L'EXERCICE DES COMPETENCES

Le transfert et la répartition des compétences obéissent aux principes de subsidiarité, de progressivité et de complémentarité.

Le principe de subsidiarité s'applique à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Selon ce principe, une compétence doit être confiée à l'échelon le plus apte à satisfaire les besoins des populations et tout ce qui ne peut être géré efficacement à ce niveau doit alors être transféré à un niveau supérieur. La répartition des compétences tient compte de la capacité effective des collectivités territoriales à les exercer.

Le principe de progressivité fait référence au transfert progressif de compétences. Selon ce principe, l'Etat transfère aux collectivités territoriales des compétences particulières et des moyens appropriés de manière graduée.

Le principe de complémentarité s'assimile à l'exercice concurrent des compétences. Selon ce principe, les compétences transférées aux collectivités territoriales ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de manière complémentaire par l'Etat et les collectivités territoriales. Ce principe appelle à la concertation, la coopération et la collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales.

3/ LES COMPETENCES TRANSFEREES

Conformément aux articles 15 à 22 et 110 de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, les compétences transférées aux communes et communautés urbaines sont les suivantes :

ACTION ÉCONOMIQUE	
COMMUNE	COMMUNAUTÉ URBAINE
<ul style="list-style-type: none"> * Promotion des activités de production agricoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal. * Mise en valeur des sites touristiques communaux. * Construction, équipement, gestion et entretien des marchés, gares routières et abattoirs. * Organisation d'expositions commerciales locales. * Appui aux microprojets générateurs de revenus et d'emplois. 	<ul style="list-style-type: none"> * Construction, équipement, gestion et entretien des équipements marchands d'intérêt communautaire notamment les marchés, gares routières et abattoirs.

ENVIRONNEMENT ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	
COMMUNE	COMMUNAUTÉ URBAINE
<ul style="list-style-type: none"> * Alimentation en eau potable. * Nettoyement des rues, chemins et espaces publics communaux. * Suivi et contrôle de gestion des déchets industriels. * Opérations de reboisement et de création des bois communaux. * Lutte contre l'insalubrité, les pollutions et nuisances. * Protection des ressources en eaux souterraines et superficielles. * Elaboration des plans communaux d'action pour l'environnement. * Création, entretien et gestion d'espaces verts et jardins d'intérêt communal. 	<ul style="list-style-type: none"> * Gestion des lacs et rivières d'intérêt communautaire. * Nettoyement de voies et espaces publics communautaires. * Elaboration des plans communautaires d'action pour l'environnement, notamment en matière de lutte contre les nuisances et les pollutions, de protection des espaces verts. * Création, aménagement, entretien, exploitation et gestion des équipements communautaires en matière d'assainissement des eaux usées et pluviales. * Création, entretien et gestion des espaces verts, parcs et jardins communautaires * Suivi et contrôle de gestion des déchets industriels * Collecte, enlèvement et traitement des ordures ménagères.

PLANIFICATION, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, URBANISME ET HABITAT	
COMMUNE	COMMUNAUTÉ URBAINE
<ul style="list-style-type: none"> * Création et aménagement d'espaces publics urbains. * Elaboration et exécution des plans d'investissement communaux. * Passation, en association avec l'Etat ou la région, de contrats, de plans, pour la réalisation d'objectifs de développement. * Elaboration des plans d'occupation des sols, de documents d'urbanisme, d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement. * Organisation et gestion des transports publics urbains réalisation d'opération d'aménagement. * Délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis d'implanter, de construire, de démolir. * Création et entretien des voiries municipales et réalisation des travaux connexes. * Aménagement et viabilisation des espaces habitables. * Eclairage des voies publiques. * Adressage et dénomination des rues, places et édifices publics. * Création et entretien des routes rurales non classées et des lacs. * Création des zones d'activités industrielles, contribution à l'électrification des zones nécessiteuses. * Autorisation d'occupation temporaire et des travaux divers. 	<ul style="list-style-type: none"> * Opérations d'aménagement d'intérêt communautaire. * Elaboration et exécution des plans communautaires d'investissement. * Passation avec l'Etat ou la région de contrat de plan pour la réalisation d'objectifs de développement communautaire. * Planification urbaine, plan et schéma directeur d'occupation des sols ou documents d'urbanisme en tenant lieu. Avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire. * Participation à l'organisation et à la gestion des transports urbains de voyageurs. * Constitution des réserves foncières d'intérêt communautaire. * Création, aménagement, entretien, exploitation et gestion des voiries communautaires primaires et secondaires, leurs dépendances et équipements. * Eclairage public, signalisation, assainissement pluvial, équipement de sécurité et ouvrages d'art. * Création et aménagement d'espaces publics urbains d'intérêt communautaire. * Coordination des réseaux urbains de distribution d'énergie, d'eau potable, les télécommunications et tous les intervenants sur le domaine public viaire communautaire. * Elaboration des plans de circulation et de déplacement urbain pour l'ensemble du réseau viaire.

SANTÉ ET POPULATION

COMMUNE

- * Etat civil.
- * Création, équipement, gestion et entretien des centres de santé d'intérêt communal, conformément à la carte sanitaire.
- * Assistance aux formations sanitaires et établissements sociaux.
- * Contrôle sanitaire dans les établissements de fabrication, de conditionnement, de stockage ou de distribution des produits alimentaires et des installations de traitement des déchets solides et liquides produits par des particuliers ou entreprises.

ACTION SOCIALE

COMMUNE

- * Participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale.
- * Création, entretien et gestion des cimetières publics.
- * Organisation et gestion de secours au profit des nécessiteux.

COMMUNAUTÉ URBAINE

- * Création, entretien et gestion des cimetières publics.

EDUCATION

COMMUNE

- * Création conformément à la carte scolaire, l'équipement, la gestion, l'entretien et la maintenance des écoles maternelles et primaires et des établissements préscolaires de la commune.
- * Recrutement et prise en charge du personnel d'appui des écoles maternelles et primaires d'intérêt communal.
- * Participation à l'acquisition des matériels et fournitures scolaires.
- * Participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges de l'Etat et de la région par le biais des structures de dialogue et de concertation.

ALPHABÉTISATION

COMMUNE

- * Exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme avec l'administration régionale.
- * Participation à la mise en place et à l'entretien des infrastructures et équipements éducatifs.

FORMATION TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE

COMMUNE

- * Elaboration d'un plan prévisionnel local de formation et de recyclage.
- * Elaboration d'un plan communal d'insertion ou de réinsertion professionnelles.
- * Participation à la mise en place, à l'entretien et à l'administration des centres de formation.

JEUNESSE, SPORT ET LOISIRS

COMMUNE

- * Promotion et animation des activités sportives et de jeunesse.
- * Appui aux associations sportives.
- * Création et gestion des stades municipaux, centres et parcours sportifs, piscines, aires de jeu et arènes.
- * Recensement et participation à l'équipement des associations sportives.
- * Participation à l'organisation des compétitions.

COMMUNAUTÉ URBAINE

- * Création et gestion des centres culturels d'intérêt communautaire.

CULTURE ET PROMOTION DES LANGUES NATIONALES	
COMMUNE	COMMUNAUTÉ URBAINE
<ul style="list-style-type: none"> * Organisation au niveau local des journées culturelles, des manifestations culturelles traditionnelles et des concours littéraires et artistiques. * Création et gestion au niveau local d'orchestres, d'ensembles lyriques, traditionnels, des corps de ballet et des troupes de théâtre. * Création et gestion des centres socio-culturels et de bibliothèques de lecture publique. * Appui aux associations culturelles. * Participation aux programmes régionaux de promotion des langues nationales. * Participation à la mise en place et à l'entretien des infrastructures et des équipements à caractère culturel. 	<ul style="list-style-type: none"> * Création et gestion des centres culturels d'intérêt communautaire.

II - LES ORGANES DE LA COMMUNE ET DE LA COMMUNAUTE URBAINE

Les organes de la commune sont le conseil municipal et l'exécutif communal composé du maire et des adjoints élus par le conseil municipal.

La communauté urbaine comprend le conseil de la communauté urbaine et le délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine, ce dernier étant assisté d'adjoints nommés par arrêté du Président de la République. Ils constituent l'exécutif de la communauté urbaine.

1 / LES ATTRIBUTIONS ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL

Les membres du Conseil

Sont membres du conseil, l'ensemble des conseillers municipaux.

Les fonctions de conseiller sont gratuites. Toutefois, en application du décret N° 81/148 du 13 avril 1981 fixant les indemnités et avantages alloués aux magistrats et conseillers municipaux et dans l'attente d'un décret d'application des articles 66 et 67 de la loi fixant les règles applicables aux communes, le conseiller municipal dispose d'indemnités de fonction et de représentation, d'avantages en nature (équipement, logement, redevance téléphonique, domestiques, véhicule), de frais de session et de mission.

Le conseiller municipal salarié d'une entreprise ou d'une administration (publique ou privée) bénéficie d'autorisations d'absence pour assister aux sessions du conseil et aux réunions des commissions municipales dont il dépend (cf. article 49 de la loi fixant les règles applicables aux communes).

En outre, en application des articles 68 et 69 de cette même loi, les conseillers municipaux bénéficient d'une protection, notamment :

- La charge de la réparation du préjudice résultant d'un accident survenu dans l'exercice des fonctions de maire, d'adjoint au maire, de président ou de vice-président de délégation spéciale, incombe à la commune;
- Les conseillers municipaux et les délégués spéciaux bénéficient de cette protection lorsqu'ils sont chargés de l'exécution d'un mandat spécial;
- Les maires, les adjoints au maire, les président et vice-président de délégation spéciale sont protégés conformément à la législation pénale en vigueur et les lois spéciales contre les menaces, outrages, violences, injures ou diffamations dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice de leurs fonctions.

Conformément à la loi fixant les règles applicables aux communes (article 78), lors des cérémonies officielles et dans les circonstances solennelles de l'exercice de ses fonctions, le délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine, le maire et les adjoints portent en ceinture, une écharpe aux couleurs nationales avec glands à franges dorées pour le maire et glands à franges argentées pour les adjoints. Les conseillers municipaux arborent un insigne, un blason émaillé dont les caractéristiques sont fixées par le décret N°79/290/CAB/PR du 25 juillet 1979. Les écharpes et insignes sont acquis sur le budget communal.

Le conseiller peut perdre sa qualité dans cinq cas de figures : à l'expiration du mandat, en cas de démission volontaire ou d'office (la démission volontaire est adressée par lettre recommandée au maire avec copie au représentant de l'Etat. La démission d'office peut être prononcée par le MINATD si le conseiller dûment convoqué et sans motifs légitimes a manqué à trois sessions successives et n'a pas pu se justifier auprès du maire, ou s'il refuse sans excuses valables de remplir ses fonctions), en cas de dissolution du conseil municipal par le Président de la République, en cas de décès, en cas de déchéance pour crime, délit, ou lorsque son comportement met gravement en cause les intérêts de la commune.

Les attributions du conseil

Juridiquement, l'assemblée délibérante est l'autorité de droit commun.

Conformément à la loi, le conseil est l'organe délibérant qui règle par délibérations les affaires de la commune ou de la communauté urbaine. Le conseil délibère sur toutes les matières prévues par la loi, exceptées sur les attributions propres au maire, notamment dans les domaines de l'état civil et de ses pouvoirs de police.

Le conseil peut déléguer par délibération l'exercice d'une partie de ses attributions au chef de l'exécutif (maire, délégué du gouvernement, président de syndicat de communes), à l'exception de celles confiées à des commissions. La décision correspondante doit faire l'objet d'une délibération déterminant l'étendue de la délégation, et à l'expiration de la délégation, compte en est rendu au conseil municipal.

Le conseil est également chargé de contrôler l'action du chef de l'exécutif qui représente la collectivité territoriale dans les actes de la vie civile et en justice.

Le conseiller participe à la prise de décisions lorsque le conseil délibère. Pour mener à bien cette mission, le conseiller doit :

- connaître le territoire de sa collectivité territoriale et les problèmes de la population qu'il représente ;
- maîtriser le cadre législatif et réglementaire qui régit la vie locale.

Le fonctionnement du conseil

Instance délibérante, le conseil est constitué de l'ensemble des conseillers. La présidence du conseil est assurée par le chef de l'exécutif (maire, délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine, président de syndicat de communes).

Le président de séance est chargé de la police de séance qui consiste à assurer l'ordre et la discipline pendant le déroulement des travaux du conseil, dans les conditions fixées par le règlement intérieur du conseil.

La répartition des rôles au sein du conseil :

La présidence du conseil :

Les séances du conseil municipal sont présidées suivant les cas comme suit :

- par le conseiller le plus âgé assisté par le plus jeune lors de la séance prévue pour l'élection du maire et ses adjoints ;
- par un conseiller élu par ses pairs pour les séances où le compte administratif est débattu ;
- par le maire pour les autres séances et en son absence, par l'un de ses adjoints dans l'ordre de préséance.

Le secrétariat du conseil :

Il est assuré par le secrétaire général de la mairie assisté d'un ou de plusieurs conseillers. Le conseil peut également lui adjoindre des auxiliaires pris parmi le personnel municipal.

Les rapporteurs de commissions :

Chaque commission désigne parmi ses membres un conseiller/rapporteur chargé de présenter en assemblée plénière le rapport du travail exécuté au sein de celle-ci.

Les Commissions

Le conseil municipal peut former, au cours de la première session annuelle, des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions.

Il peut ainsi créer des commissions permanentes (finances, grands travaux, affaires sociales, etc.) ou temporaires. Les premières existent durant tout le mandat tandis que les secondes ne sont constituées que pour des circonstances précises (visite du Chef de l'Etat, catastrophe naturelle, projet particulier, etc.) et cessent d'exister à la fin de l'objet pour lequel elles ont été constituées.

Les commissions ne sont que des instruments techniques de travail pour le conseil et ne possèdent par conséquent aucun pouvoir de décision.

Chaque commission comprend en son sein un président, un vice-président et un rapporteur.

Les commissions peuvent se réunir pendant la durée et dans l'intervalle des sessions. La participation aux travaux des commissions est gratuite. Toutefois, les frais afférents à leur fonctionnement sont imputables au budget.

Les commissions sont convoquées par le président dans un délai maximal de huit jours suivant leur constitution. Au cours de la première réunion, chaque commission désigne un vice-président qui remplace le président en cas d'empêchement avéré.

Le président peut faire appel à toute personne, en raison de ses compétences, pour prendre part aux travaux de la commission, sans voix délibérative.

Le règlement intérieur du conseil

Le conseil doit établir et adopter son règlement. Celui-ci précise notamment :

- les délais de convocation du conseil, les pièces à joindre à l'ordre du jour telles que les notes explicatives pour chaque question soumise à délibération, les modalités de consultation de l'ensemble des pièces relatives aux marchés ou contrats ;
- le rôle exclusif de police de l'assemblée dévolu au chef de l'exécutif et les modalités de cette attribution, notamment de confiscation de la parole, d'expulsion, de saisine de la juridiction compétente en cas de crime ou de délit ;
- les modalités de demande de constitution et de fonctionnement des commissions.

Les sessions du conseil

Le conseil se réunit en session ordinaire une fois par trimestre, pendant une durée maximale de sept jours.

Le chef de l'exécutif peut réunir le conseil en session extraordinaire chaque fois qu'il le juge utile. Il est également tenu de le convoquer quand une demande motivée lui est faite par les deux tiers des membres du conseil. Le représentant de l'Etat peut également demander au chef de l'exécutif de réunir le conseil en session extraordinaire.

L'organisation et le déroulement des sessions

Convocations et ordre du jour

Toute convocation est signée du chef de l'exécutif et précise un ordre du jour déterminé. Le conseil ne peut traiter d'autres affaires en dehors dudit ordre du jour. Toutefois, dans certains cas de figures prévus par la loi, le représentant de l'Etat peut, au terme d'une mise en demeure restée sans suite, signer les convocations requises pour la tenue d'une session du conseil.

La convocation du conseil est affichée à l'hôtel de ville ou à la mairie et est adressée par écrit aux conseillers quinze (15) jours francs au moins avant la tenue de la session. En cas d'urgence, ce délai est ramené à trois (3) jours.

Accès aux séances

Les séances du conseil sont publiques. Toutefois, à la demande du chef de l'exécutif ou du tiers des membres, le conseil peut délibérer à huis clos. Le huis clos est de droit lorsque le conseil municipal est appelé à donner son avis sur les mesures individuelles et les matières suivantes :

- o Secours scolaire ;
- o Assistance médicale gratuite ;
- o Assistance aux vieillards, aux familles, aux indigents et aux sinistrés ;
- o Démission d'un conseiller municipal ou dissolution du conseil municipal.

La présence du représentant de l'Etat ou de son délégué dûment mandaté, est de droit. Il est entendu toutes les fois qu'il le demande, mais ne peut ni participer au vote, ni présider le conseil municipal. Ses déclarations sont portées au procès-verbal.

Le chef de l'exécutif peut convoquer le conseil qui peut se tenir même en l'absence du représentant de l'Etat empêché.

Lieu et date des séances

Le conseil municipal siège à l'hôtel de ville ou dans le local servant de mairie. Toutefois, le chef de l'exécutif peut, à titre exceptionnel, réunir le conseil dans tout local approprié situé sur le territoire communal, lorsque les circonstances l'y obligent. Les dates des séances sont affichées à l'hôtel de ville ou à la mairie.

Suspension de séance

Le président de séance peut, s'il le juge nécessaire, demander au représentant de l'Etat l'autorisation de consulter, en cours de session, des fonctionnaires ou agents de l'Etat. Il peut également consulter toute autre personne en raison de ses compétences, suivant la même procédure. Cette suspension de séance du conseil, à l'effet de solliciter un avis d'expert dans l'un des domaines inscrit à l'ordre du jour, est mentionnée au procès-verbal du Conseil.

Le quorum

Le quorum légal pour les sessions du conseil municipal est de deux tiers (2/3) des conseillers. Lorsque après une convocation régulièrement faite, le quorum n'est pas atteint, toute délibération votée après la seconde convocation, à trois jours au moins d'intervalle, est valable si la moitié au moins des membres du conseil est présente. En cas de mobilisation générale, le conseil délibère valablement après une seule convocation, lorsque la majorité de ses membres non mobilisés assistent à la séance.

Le Vote

Les délibérations sont prises à la majorité simple des votants. Le vote a lieu au scrutin public. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Les prénoms et noms des votants avec la désignation de leurs votes sont insérés au procès-verbal. Par dérogation, le scrutin secret est de droit toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou à une représentation.

Dans ce dernier cas et après deux tours de scrutin, lorsque aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection est acquise à la majorité relative. En cas d'égalité des voix, le candidat le plus âgé est proclamé élu.

Pour mémoire, le chef de l'exécutif ne vote pas le compte administratif.

L'élaboration du procès verbal du conseil et la transmission des délibérations

Au terme de chaque session du conseil :

- un procès verbal de séance est dressé puis affiché par extraits à l'hôtel de ville ou à la mairie dans un délai maximal de huit jours ;
- les délibérations du conseil signées par tous les membres présents à la séance (le cas échéant, mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer) sont transmises au représentant de l'Etat qui en délivre aussitôt un accusé de réception ;
- les délibérations visées par le représentant de l'Etat sont inscrites (collées) par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le représentant de l'Etat.

NB :

- Lors de la session du conseil où le compte administratif est débattu, le Président de séance adresse lui même directement la délibération au représentant de l'Etat.
- Avant leur exécution, certaines délibérations sont soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat (voir chapitre relatif à la tutelle).

Suspension et dissolution du conseil

Voir chapitre 7 infra.

2 / LES ATTRIBUTIONS ET LE FONCTIONNEMENT DE L'EXECUTIF

Les attributions du chef de l'exécutif

Le chef de l'exécutif, maire ou délégué du gouvernement auprès d'une communauté urbaine, occupe une fonction déterminante. Il est le premier dirigeant et exerce l'autorité hiérarchique sur tout le personnel communal qu'il administre conformément à la réglementation en vigueur. Sa fonction doit être exercée en collégialité avec les adjoints.

Le chef de l'exécutif représente la collectivité territoriale dans tous les actes de la vie civile et en justice. Il est chargé de l'exécution des délibérations du conseil. Il est officier d'Etat civil et détient des pouvoirs de police (voir chapitres 3 et 4 infra). Sous le contrôle du représentant de l'Etat, le maire est chargé de la publication et de l'exécution des actes pris par l'Etat, notamment des lois, des règlements et des mesures de sûreté générale et de portée générale.

Le maire ou le délégué du gouvernement agit par arrêté et décision. Les actes de portée générale sont transmis au représentant de l'Etat qui en assure le contrôle de légalité, ceux de portée individuelle pris dans le cadre des pouvoirs de police étant exécutoires de plein droit après leur publication ou notification aux intéressés (voir chapitre 7 infra). Les arrêtés et les décisions sont consignés dans des registres spécifiques cotés et paraphés par le représentant de l'Etat.

Conformément à l'article 71 de la loi fixant les règles applicables aux communes, le maire représente la commune dans les actes de la vie civile et en justice. A ce titre, il est chargé, sous le contrôle du conseil municipal de :

- Conserver, entretenir et administrer les propriétés et les biens de la commune et accomplir tous actes conservatoires de ces droits;
- Gérer les revenus, surveiller les services communaux et la comptabilité communale.
- Délivrer les permis de bâtir et de démolir ainsi que les autorisations d'occupation des sols;
- Préparer et proposer le budget, ordonnancer les dépenses et prescrire l'exécution des recettes;
- Diriger les travaux communaux;
- Veiller à l'exécution des programmes de développement financés par la commune ou réalisés avec sa participation;
- Pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale;
- Souscrire les marchés, passer les baux et les adjudications des travaux communaux;
- Passer les actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptation de dons ou legs d'acquisition, de transaction, lorsque ces actes ont été autorisés par le conseil municipal;
- Prendre toutes les mesures nécessaires à la destruction d'animaux déclarés nuisibles, et éventuellement, requérir les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, surveiller et assurer l'exécution de ces mesures et en dresser procès-verbal;
- Veiller à la protection de l'environnement, prendre en conséquence, les mesures propres à empêcher ou à supprimer la pollution et les nuisances, assurer la protection des espaces verts et contribuer à l'embellissement de la commune;
- Nommer aux emplois communaux et d'une manière générale, exécuter les délibérations du conseil municipal.

Les attributions des adjoints

Les adjoints, de même que le maire, sont officiers d'état civil. A ce titre, ils sont astreints à la prestation de serment devant le tribunal compétent.

Le cadre législatif ne prévoit pas d'attributions spécifiques pour les adjoints. Toutefois, des dispositions réglementaires organiseront les délégations conformément aux compétences exercées par les communes et les communautés urbaines.

Le chef de l'exécutif peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté, une partie de ses attributions à un ou plusieurs adjoints. Par ailleurs, lorsque tous les adjoints sont titulaires d'une délégation ou en cas d'empêchement, des délégations peuvent être données à des membres du conseil. Les délégations données par le chef de l'exécutif subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées mais elles cessent sans être rapportées, lorsque le chef de l'exécutif est décédé, suspendu, révoqué ou déclaré démissionnaire. Lorsque le chef de l'exécutif a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint ou un membre du conseil, ces délégations peuvent être attribuées à un autre adjoint ou membre du conseil.

NB : En raison d'un obstacle quelconque ou l'éloignement rendant difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une portion de la commune, un adjoint spécial peut être institué par délibération motivée du conseil municipal. Les fonctions d'adjoint spécial cessent avec le rétablissement de la situation normale. Cette cessation est constatée par délibération du conseil municipal.

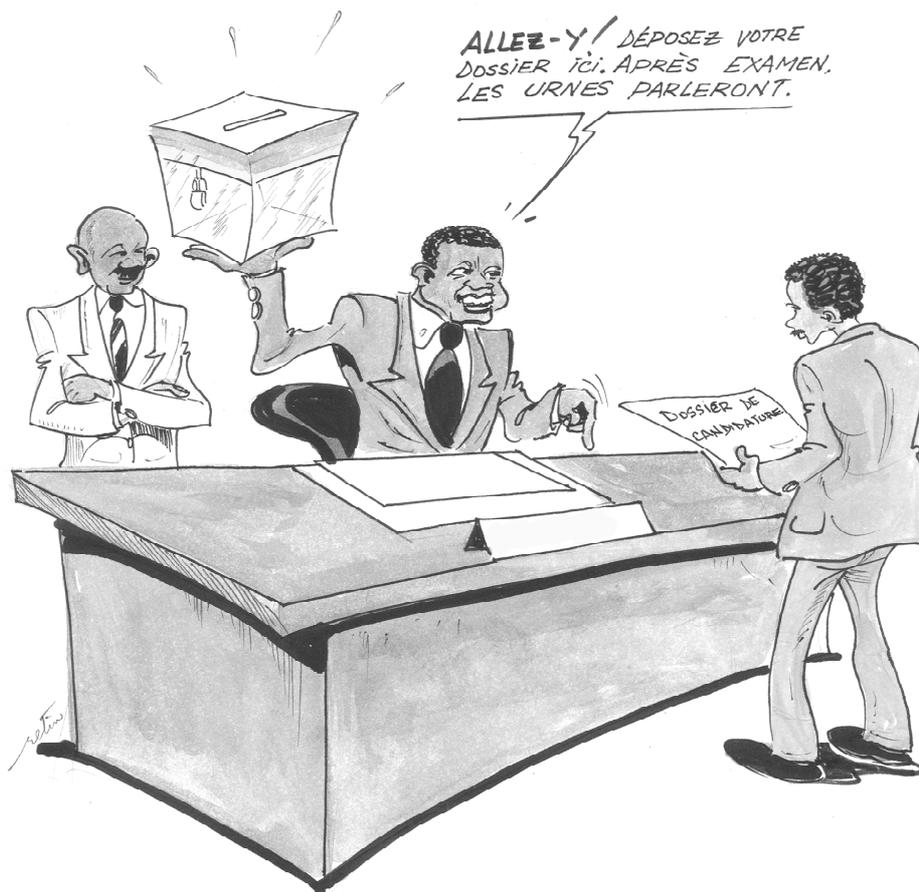
Le fonctionnement de l'exécutif

Le chef de l'exécutif et l'ensemble de ses adjoints travaillent régulièrement en réunions de bureau lors desquelles chacun des adjoints présente l'état d'avancement des activités relevant de ses attributions, soumet des propositions et peut demander d'inscrire certains points à l'ordre du jour du prochain conseil.

La réunion de bureau est convoquée et présidée par le chef de l'exécutif ou en cas d'empêchement par un adjoint par ordre de préséance.

Le secrétaire général assure le secrétariat de la réunion de bureau, dresse un compte rendu, le diffuse aux participants pour adoption et tient un chrono.

CHAPITRE 2. L'ACCES AUX FONCTIONS DE CONSEILLER MUNICIPAL, DE MAIRE OU D'ADJOINT



Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq (5) ans.

Avec les consultations électorales de 2007, le Cameroun a connu sa troisième expérience d'élections municipales pluralistes et démocratiques, après celles de 1996 et de 2002.

Ces élections ont été organisées par le MINATD, en collaboration avec les différentes commissions électorales mixtes instituées par la loi et sous la supervision et le contrôle de l'Observatoire National des Elections (ONEL).

Il est probable que des modifications soient apportées à l'organisation des élections, la loi 2006/011 du 29 décembre 2006 ayant créé Elections Cameroon (ELECAM), un organisme qui devrait prendre le relais de l'ONEL et des administrations compétentes dont le MINATD pour l'organisation des élections, dès sa mise en place.

I - L'ORGANISATION ET LA SUPERVISION DES ELECTIONS

1/ LE ROLE DU MINATD ET DES COMMISSIONS ELECTORALES MIXTES

Dans les services centraux du MINATD, deux structures animent et coordonnent les opérations électorales sous la supervision du chef de département ministériel : l'inspection générale chargée des questions électorales et la direction des affaires politiques.

Les élections mobilisent également les services locaux du MINATD. Les services du gouverneur jouent un rôle d'impulsion et de coordination des opérations électorales dans la province.

Le préfet coordonne les opérations au niveau du département. Il constate par arrêté la composition des différentes commissions électorales mixtes, vérifie les listes de candidatures et les transmet au MINATD.

Le sous-préfet ou le chef de district est chargé de l'établissement des listes électorales, la délivrance des cartes d'électeur, la réception et l'examen des candidatures avant la transmission au préfet, l'organisation matérielle et pratique du scrutin, la constatation par décision de la composition des commissions locales de vote.

Les quatre commissions électorales mixtes

La commission de révision des listes électorales

Les listes électorales sont établies par l'autorité administrative, en collaboration étroite avec les représentants des partis politiques légalisés et présents sur son territoire.

A cet effet, il est créé dans chaque commune une ou plusieurs commissions de révision des listes électorales dont la composition est la suivante :

- un représentant de l'administration, désigné par le préfet : président ;
- le maire, un adjoint ou un conseiller municipal, désigné par le maire ;
- un représentant de chaque parti politique légalisé et présent sur le territoire concerné.

La commission de contrôle de l'établissement et de la distribution des cartes électorales

La composition de cette commission présente des similitudes avec la précédente. Seules les missions diffèrent.

La commission locale de vote

Il est créé au niveau de chaque bureau de vote, une commission locale de vote composée ainsi qu'il suit :

- Président : un représentant de l'Administration, désigné par le préfet ;
- Membres : un représentant de chaque candidat ou liste de candidats.

A cet effet, le mandataire de chaque liste désigne, au plus tard le quatrième jour avant le scrutin et pour chaque bureau de vote, son délégué parmi les électeurs inscrits sur la liste électorale correspondant audit bureau. Chaque liste peut en outre désigner deux personnes pour servir de scrutateurs dans chaque bureau de vote.

Cette commission dresse les procès-verbaux de toutes les opérations du scrutin. Ledit procès-verbal doit être signé par les membres de la commission.

La commission communale de supervision

Il est créé au niveau de chaque commune, une commission communale de supervision chargée de veiller à la régularité, à l'impartialité et à l'objectivité des élections, composée ainsi qu'il suit :

- Président : une personnalité indépendante désignée par le préfet en accord avec tous les partis politiques en compétition dans la circonscription ;
- Membres : cinq (5) représentants de l'administration désignés par le préfet et cinq (5) représentants des partis politiques.

La commission communale de supervision contrôle les opérations d'établissement, de conservation et de révision des listes électorales. Elle connaît de toutes les réclamations ou contestations concernant les listes et les cartes électorales, assure le contrôle de la distribution des cartes électorales, ordonne toutes rectifications rendues nécessaires à la suite de l'examen, par elle des réclamations ou contestations dirigées contre les actes de l'autorité administrative concernant les listes et les cartes électorales. Elle connaît également des contestations ou du contentieux portant sur les candidatures, le comportement des candidats ou de leurs représentants en période électorale. Elle centralise et vérifie les opérations de décompte des votes effectuées par les commissions locales et proclame les résultats des élections au niveau de la circonscription électorale.

Contrairement aux élections législatives pour lesquelles les résultats sont centralisés par la Commission Nationale de Recensement Générale des Votes et proclamés par le Conseil Constitutionnel, les résultats des élections municipales sont proclamés localement

par les Commissions Communales de Supervision.

Les travaux de la Commission Communale de Supervision sont consignés dans un procès-verbal signé de tous les membres présents de la commission, transmis au préfet pour acheminement au MINATD.

2/ LE ROLE DE L'ONEL

Les attributions de l'ONEL

Créé par la loi n° 2000/016 du 19 décembre 2000 modifiée et complétée par la loi n° 2003/015 du 22 décembre 2003, l'ONEL est une structure indépendante chargée de la supervision et du contrôle des opérations électorales depuis les opérations préparatoires jusqu'à la phase finale. Elle a pour mission de contribuer à faire respecter la loi électorale de manière à assurer la régularité, l'objectivité, la transparence et la sincérité des scrutins.

A ce titre, l'ONEL peut :

- effectuer des contrôles inopinés ;
- accéder à toutes les sources d'information et aux médias publics ;
- examiner les réclamations ;
- ordonner les rectifications ;
- proposer des sanctions à l'encontre des autorités administratives en cas de violation de la loi ;
- saisir les juridictions compétentes.

Structure et fonctionnement

L'ONEL est composé de onze (11) membres nommés par décret du Président de la République parmi les personnalités indépendantes de nationalité camerounaise connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité, après consultation des partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale et de la société civile.

Il est dirigé par un président assisté d'un vice-président nommés parmi ses membres par décret du Président de la République.

Le mandat des membres est de trois (3) ans, renouvelable une (1) fois.

L'ONEL est doté d'un secrétariat permanent dirigé par un secrétaire général nommé par décret du Président de la République sur proposition du président de l'ONEL. Il est chargé de l'administration de l'ONEL. L'ONEL dispose également de représentations au niveau provincial, départemental et communal.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de l'ONEL bénéficient des garanties suivantes :

- Ils ne peuvent solliciter ni recevoir d'instruction ou d'ordre d'aucune autorité publique ou privée ;
- Ils prêtent serment devant l'assemblée plénière de la Cour Suprême ;

- Il ne peut être mis fin à leur fonction avant l'expiration du mandat que pour incapacité physique après avis conforme de l'ONEL.
- Sauf cas de flagrant délit, ils ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés pour les opinions et les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

3/ LE ROLE NOUVEAU D'ELECTIONS CAMEROON (ELECAM)

Créé par la loi n° 2006/011 du 29 décembre 2006, ELECAM est un organisme indépendant doté de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion chargé de l'organisation, de la gestion et de la supervision de l'ensemble du processus électoral et référendaire.

ELECAM est doté de deux organes : un conseil électoral et une direction générale des élections.

Le conseil électoral comprend douze (12) membres dont un (01) président et (01) vice-président. Les membres du conseil électoral sont choisis parmi les personnalités de nationalité camerounaise reconnues pour leur compétence, leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur sens politique, leur esprit de neutralité et d'impartialité. Le président, le vice-président et les membres du conseil électoral sont nommés par décret du Président de la République, après consultation des partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale.

Le mandat du conseil électoral est de quatre (4) ans renouvelables.

Les garanties dans l'exercice de leurs fonctions sont les suivantes :

- avant leur prise de fonction, les membres du conseil électoral prêteront serment devant le Conseil Constitutionnel ;
- ils ne doivent en aucun cas solliciter ni recevoir d'instruction ni d'ordre d'aucune autorité publique ou privée ;
- ils ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés pour les opinions émises dans le cadre de leur fonction ;
- sauf cas de flagrant délit, ils ne peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires pendant l'exercice de leurs fonctions.

Le conseil électoral veille au respect de la loi électorale par tous les intervenants de manière à assurer la régularité, l'impartialité, l'objectivité, la transparence et la sincérité des scrutins. A ce titre, il vérifie et contrôle l'ensemble du processus électoral : la mise en place du matériel et des documents électoraux, l'examen des dossiers de candidature, la publication des listes définitives des candidats aux élections... Il examine les contestations et réclamations portant sur les opérations préélectorales et électorales. Il ordonne les rectifications nécessaires.

La direction générale des élections est placée sous l'autorité d'un directeur général assisté éventuellement d'un adjoint, tous nommés par décret du Président de la République pour un mandat de cinq (5) ans.

Le directeur général est chargé, sous le contrôle et la supervision du conseil électoral, de toutes les opérations électorales ou référendaires, soit la mise à jour du fichier électoral, l'établissement et la publication des listes électorales, la distribution des cartes d'électeurs, l'élaboration et l'exécution du budget d'élection, la réception des dossiers des candidatures, l'organisation des bureaux de vote, le transport des procès-verbaux des élections et autres documents électoraux, la transmission au conseil électoral pour publication des tendances enregistrées à l'issue des scrutins, de la centralisation et conservation des documents et matériel électoral après chaque scrutin.

Elections Cameroon dispose de démembrements territoriaux au niveau provincial, départemental et communal.

II - L'ELECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX, DU MAIRE ET DES ADJOINTS

1/ LE MODE DE SCRUTIN

Les conseillers municipaux sont élus au scrutin universel direct. Il s'agit d'un scrutin de liste avec un système électoral mixte qui combine le système majoritaire et le système de représentation proportionnelle.

Contrairement au scrutin uninominal, le scrutin de liste consiste pour chaque parti politique à présenter une liste de candidats soumise au vote, composée de l'ensemble des conseillers municipaux.

Le système électoral mixte implique que sont élus les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. En cas de majorité absolue, la liste obtient l'ensemble des sièges au conseil municipal. En cas de majorité relative, la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix obtient la moitié des sièges éventuellement arrondi à l'entier supérieur. Les autres sièges sont ensuite répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste.

2/ LA CANDIDATURE

Les conditions à remplir pour être candidat sont les suivantes :

- être de nationalité camerounaise ;
- résider dans le territoire de la commune depuis au moins six (6) mois ou y disposer d'un domicile réel ;
- être âgé de vingt trois (23) ans résolus à la date du scrutin ;
- être inscrit sur une liste électorale ;
- jouir de ses droits civiques ;
- savoir lire et écrire le français ou l'anglais ;
- être investi par un parti politique.

Si le candidat ne remplit pas ces conditions, il est inéligible.

La constitution des listes

Les élections municipales se déroulent au scrutin de liste, le nombre de places à pourvoir dans chaque liste variant de 25 à 61 en fonction du nombre d'habitants.

Le classement sur la liste est très important, l'attribution des sièges se faisant en fonction du rang occupé sur la liste en cas de partage.

L'article 3 alinéa 2 de la loi n° 92/002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux stipule que « la constitution de chaque liste doit tenir compte des composantes sociologiques de la circonscription. » Cette disposition extrêmement importante doit être respectée, au risque de voir la liste rejetée.

la déclaration de candidature

Les candidatures doivent être déposées contre récépissé, auprès du sous-préfet au plus tard quinze (15) jours après la convocation du corps électoral.

La déclaration de candidature est faite en triple exemplaires, revêtue des signatures légalisées des candidats. Elle mentionne :

- Les noms, prénoms, date, lieu de naissance, filiation, profession, domicile des candidats ;
- Le titre de la liste et le parti auquel elle se rattache ;
- Le signe choisi pour l'impression des bulletins de vote ou pour identifier le parti ;
- Le nom du mandataire, candidat ou non, et l'indication de son domicile.

La déclaration est accompagnée pour chaque candidat d'un certain nombre de pièces qui permettent à l'autorité administrative de procéder aux vérifications nécessaires :

- Un extrait d'acte de naissance datant de moins de trois(3) mois ;
- Un bulletin n°3 du casier judiciaire datant de moins de trois mois ;
- Une déclaration par laquelle l'intéressé certifie sur l'honneur qu'il n'est candidat que sur une liste et qu'il ne se trouve dans aucun des cas d'inéligibilité prévus par la présente loi ;
- Un certificat d'imposition ;
- Une attestation par laquelle le parti politique investit l'intéressé en qualité de candidat ;
- une quittance du paiement du cautionnement.

Le cautionnement

Au moment du dépôt du dossier de candidature, le candidat doit verser au trésor public un cautionnement de 25.000 F qui lui est restitué s'il est élu ou si sa liste a obtenu au moins 5% des suffrages exprimés dans la circonscription. Dans le cas contraire, il est acquis à l'Etat.

3/ L'EXAMEN DES CANDIDATURES

Après avoir reçu les candidatures, le préfet les examine. En cas d'acceptation, le dossier est transmis au MINATD dans un délai de quinze (15) jours à compter de la réception des listes de candidatures. Le MINATD dispose à son tour d'un délai de soixante-dix (70) jours avant le scrutin pour publier les listes de candidats.

Une candidature peut être rejetée si elle est :

- incomplète,
- non accompagnée des pièces prévues par la réglementation,
- comporte des candidats non membres du parti concerné.

Le rejet doit intervenir dans un délai de sept (7) jours. La responsabilité du rejet de candidature incombe au MINATD qui publie la liste des rejets. Les recours en la matière s'adressent au juge administratif. Le préfet est tenu d'informer les mandataires et de transmettre les dossiers à la commission de supervision compétente.

La décision de rejet d'une candidature ou d'une liste de candidatures peut être attaquée par les candidats, le mandataire de la liste intéressée ou tout électeur inscrit sur les listes électorales de la commune concernée. Le recours est adressé dans un délai de cinq (5) jours suivant la date de publication des listes de candidats, devant la juridiction administrative. Il est statué définitivement dans les cinq (5) jours qui suivent.

Il s'agit là du contentieux pré-électoral, encore appelé contentieux des candidatures.

Les incompatibilités

Il s'agit de l'interdiction faite aux titulaires d'un mandat politique de cumuler celui-ci avec des fonctions qui pourraient compromettre l'exercice. L'incompatibilité n'empêche pas d'être candidat et ne fait pas obstacle à la validité de l'élection mais oblige à choisir entre le mandat de conseiller municipal et la fonction qui est incompatible avec le mandat. Ce choix se fait dans les quinze (15) jours suivant la constatation de l'élection par arrêté du MINATD, faute de quoi l'intéressé est déclaré démissionnaire.

Selon l'article 10 de la loi n°92-002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux, modifiée et complétée par la loi n° 2006/010 du 29 décembre 2006, les gouverneurs, secrétaires généraux de province, préfets, sous-préfets, chefs de districts et leurs adjoints ne peuvent exercer le mandat de conseiller municipal dans le ressort de leur circonscription administrative, pendant l'exercice de leurs fonctions. De même, ne peuvent exercer le mandat de conseiller municipal dans le territoire d'exercice de leurs fonctions : les fonctionnaires de police, les gendarmes, militaires, les personnels de l'administration pénitentiaire et assimilés, les secrétaires généraux de mairie, les receveurs municipaux, les chefs de services municipaux, les conseillers municipaux déclarés démissionnaires d'office dans les conditions prévues par la loi, les magistrats de l'ordre judiciaire, les délégués du gouvernement et leurs adjoints auprès des communautés urbaines.

Selon l'article 65 de la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, les fonctions de maire sont incompatibles avec celles de :

- membre du gouvernement et assimilé ;
- député et sénateur ;
- autorité administrative ;
- ambassadeur ou responsable dans une mission diplomatique ;
- Président des cours et des tribunaux ;

- Directeur Général ou directeur d'établissement public ou de société à participation publique ;
- Secrétaire Général de ministère et assimilé ;
- Directeur de l'administration centrale ;
- Président de conseil régional ;
- membre des forces du maintien de l'ordre ;
- agent et employé de la commune concernée ;
- agent des administrations financières ayant à connaître des finances ou de la comptabilité de la commune concernée.

4/ L'ELECTION DU MAIRE ET DES ADJOINTS

Après le renouvellement général des conseils municipaux, la première session du conseil municipal, consacrée à l'élection des maires et des adjoints se tient de plein droit le deuxième mardi suivant la date de proclamation des résultats par les commissions communales. Elle est présidée par le conseiller le plus âgé. Le maire et ses adjoints sont élus par le conseil municipal en son sein. La position de tête de liste ne confère pas de privilège particulier au conseiller municipal pour se porter candidat au poste de maire ou d'adjoint au maire.

L'élection du maire

Le maire est élu au scrutin majoritaire à deux tours. L'élection est acquise au premier tour à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si la majorité absolue n'est pas atteinte au premier tour, la majorité relative suffit au second tour et en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé des candidats est élu.

L'élection des adjoints au maire

Dans l'exercice de ses fonctions, le maire est assisté par des adjoints dont le nombre varie de deux (2) à six (6) en fonction du nombre d'habitants de la commune. Les adjoints sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste.

Le cas des conseillers de la communauté urbaine

Communément appelés « grands conseillers », ils sont élus au sein des conseils des communes d'arrondissement à raison de cinq par commune d'arrondissement outre les maires qui sont membres de droit du conseil de la communauté urbaine.

III - LE CONTENTIEUX POST-ELECTORAL

La régularité des opérations électorales ne constitue pas le seul souci du législateur. Celui-ci a également prévu des délits électoraux assortis de peines. Le contentieux post-électoral des élections touche à la fois le juge administratif et le juge pénal bien que la pratique semble laisser une place prédominante au premier.

1/ LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES OPERATIONS ELECTORALES

Le recours contentieux

La qualité pour agir

En cas d'irrégularités constatées dans les opérations électorales, sont habilités à réclamer l'annulation des opérations : l'électeur, le candidat, le mandataire de la liste des candidats intéressée, ou toute autre personne ayant qualité d'agent du gouvernement. L'ONEL a, pour sa part, qualité pour introduire tout recours en annulation.

Les délais de recours

Le recours doit intervenir dans un délai de cinq (5) jours à compter de la date de proclamation des résultats par la commission communale de supervision.

Les décisions juridictionnelles

Les délais de jugement

Une fois la juridiction administrative saisie, elle est tenue de statuer dans un délai de quarante jours (40) jours à compter de la saisine. Pendant ce temps, le conseil municipal dont l'élection est contestée reste en fonction. En vertu du principe de continuité du service public, la saisine du juge après la proclamation des résultats n'est pas suspensive, comme c'est le cas pour les élections législatives. De même, l'élection municipale présente la particularité d'offrir une possibilité d'appel.

L'incidence pratique des décisions du juge

En cas d'annulation définitive de tout ou partie des élections, de nouvelles élections sont convoquées dans un délai de trente (30) jours à compter de la notification de la décision du juge. Seuls les candidats en lice aux élections générales peuvent prendre part aux nouvelles élections partielles.

En cas d'annulation de l'élection du maire et/ou des adjoints, le conseil est convoqué dans les trente (30) jours qui suivent l'acte d'annulation pour une nouvelle élection. Durant cette période, si la contestation portait sur l'élection du maire, l'intérim est assuré par l'un des adjoints dans l'ordre de préséance. Si l'élection des adjoints est attaquée simultanément avec celle du maire, l'intérim est assuré par l'un des conseillers les plus âgés désigné par l'autorité de tutelle.

2/ LE CONTENTIEUX PENAL DES ELECTIONS MUNICIPALES

Les infractions liées à la fraude électorale et les peines correspondantes

Les différentes infractions sont prévues à l'article 115 de la loi n° 91-20 fixant les conditions d'élection à l'Assemblée Nationale et les lois modificatives subséquentes.

L'article 122 du code pénal complète ces infractions et prévoit notamment :

(1) Est puni de l'emprisonnement de trois (3) mois à deux (2) ans et d'une amende de 10.000 à 100.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui, à l'occasion d'une élection communale :

- a) Viole le secret du vote ;
- b) Porte atteinte à sa sincérité ;
- c) Empêche les opérations de scrutin ;
- d) En modifie le résultat.

(2) Est puni de l'emprisonnement de un (1) mois à un (1) an et d'une amende de 5.000 à 50.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui, par simple inobservation volontaire des dispositions légales ou réglementaires provoque non intentionnellement le même résultat.

(3) L'action publique se prescrit après quatre mois révolus à compter du délit ou du jour du dernier acte de poursuite ou d'instruction.

Les infractions liées à la corruption et à la violence

Elles sont prévues à l'article 116 de la loi susvisée et à l'article 123 du code pénal qui stipule :

(1) Est puni de l'emprisonnement de trois (3) mois à deux (2) ans et d'une amende de 10.000 francs à 100.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui :

- a- Par octroi ou par la promesse d'un avantage particulier de quelque nature qu'il soit ;
- b- Par voies de fait ou menace d'un dommage particulier quelconque influence le vote d'un électeur ou le détermine à s'abstenir.

(2) Lorsque le vote influencé est celui d'un collège électoral ou d'une fraction de ce collège, le minimum de la peine d'emprisonnement est de six mois, et celui de l'amende de 20.000 francs ».

CHAPITRE 3. L'OFFICIER D'ETAT CIVIL

NOUS JURONS SOLENNELLEMENT...

D'ÉTABLIR LES ACTES
DE NAISSANCE ...

... DE CÉLEBRER
LES MARIAGES ...

... DE DRESSER
LES ACTES DE
DÉCÈS ...



D'après l'article 77 de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, le maire et ses adjoints sont officiers d'état civil.

Le maire et ses adjoints sont, en cette qualité, appelés à délivrer les actes constatant les principaux événements relatifs à l'état des personnes conformément aux dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 81/02 du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes physiques.

C'est au regard de la délicatesse de la fonction d'officier d'état civil que celui-ci doit prêter serment avant son entrée en fonction.

I - L'ENVIRONNEMENT DE L'ETAT CIVIL

Les actes d'état civil sont établis dans les centres d'état civil. L'article 10 de l'ordonnance de 1981 précise qu'il est ouvert un centre d'état civil auprès de chaque commune et mission diplomatique ou consulaire du Cameroun à l'étranger. Il peut également être créé un ou plusieurs centres spéciaux d'état civil par commune.

Ainsi, le fait de célébrer les mariages en dehors du local prévu à cet effet est irrégulier, et expose l'acte à la nullité pour cause de clandestinité.

1/ LES PERSONNES INTERVENANT DANS L'ETABLISSEMENT DES ACTES D'ETAT CIVIL

L'officier d'état civil

Le maire et ses adjoints, de même que le responsable d'un centre spécial d'état civil, sont officiers d'état civil.

L'officier est chargé de recevoir les déclarations qui lui sont faites et de les mentionner dans l'acte qu'il fait rédiger et signe. Il ne doit faire figurer dans l'acte que les énonciations prescrites par la loi. La compétence de l'officier dans les centres principaux est territoriale et non personnelle, c'est-à-dire qu'il n'est compétent que sur le territoire de sa commune. Les officiers d'état civil intervenant dans les centres spéciaux dépendent du sous-préfet compétent. Les chefs de missions diplomatiques et consulaires du Cameroun à l'étranger sont également officiers d'état civil.

Le secrétaire d'état civil

L'article 11 de l'ordonnance de 1981 prévoit que l'officier d'état civil est assisté d'un ou de plusieurs secrétaires nommés dans les conditions fixées par voie réglementaire. Le secrétaire aide ainsi le maire à préparer les actes et à conserver les registres. C'est lui qui est en contact avec le public duquel il reçoit les déclarations, les consigne dans les actes qu'il soumet pour signature au maire.

Comme pour le maire, le secrétaire doit prêter serment avant d'entrer en fonction.

Les parties, déclarants et témoins

Les parties sont des personnes pour le compte desquelles les actes sont établis. En d'autres termes, ce sont ceux dont l'acte crée ou modifie l'état. En général, elles sont absentes à l'acte, à l'instar de la naissance et du décès. Par contre, s'agissant du mariage, leur présence est impérative devant l'Officier d'état civil sauf dans les cas prévus aux articles 66 et 67 de l'ordonnance de 1981.

Les déclarants sont des personnes qui rapportent à l'officier l'événement créant ou modifiant l'état ou devant faire l'objet de l'acte à dresser. Il ressort des articles 4 à 6 de l'ordonnance de 1981 que toute personne, nationale ou étrangère résidant au Cameroun ou à l'étranger, est tenue de déclarer les naissances et les mariages la concernant ainsi que les décès de ses enfants, parents ou personnes à charge, sous peine de se rendre coupable d'une contravention de quatrième classe, punie d'après l'article R370 du code pénal d'une amende de 4.000 à 25.000 francs ou d'un emprisonnement de 5 à 10 jours. Le déclarant doit avoir au moins 14 ans, âge à partir duquel sa responsabilité pénale peut être engagée.

Les déclarants doivent être accompagnés de **témoins** dont le rôle est d'appuyer les allégations faites à l'officier ou au secrétaire. D'après l'article 12 de l'ordonnance de 1981, les témoins doivent être majeurs¹ ou émancipés² et avoir vécu les faits qu'ils attestent ou détiennent les preuves desdits faits.

Les autorités judiciaires

L'autorité judiciaire doit être saisie toutes les fois qu'un litige naît à propos des actes d'état civil. Selon les articles 38 et 79 de l'ordonnance de 1981, le procureur de la République peut requérir l'officier d'état civil à l'effet de dresser un acte de naissance ou un acte de décès. L'autorité judiciaire agit alors comme un déclarant.

2/ LES DIFFERENTS REGISTRES D'ETAT CIVIL

Les principaux événements touchant à l'état d'une personne sont la naissance, le mariage et le décès. Chacun d'eux doit être constaté dans un registre spécial. Selon l'article 15 de l'ordonnance de 1981, il existe **trois catégories de registres** : le registre des naissances, adoptions et légitimations, le registre des mariages et le registre des décès. Chaque catégorie est disponible en deux exemplaires, chacun comportant des souches pour les besoins d'archives.

Les règles de tenue et de conservation des registres

Avant leur mise en service, les registres doivent être soumis au président du tribunal de première instance du ressort territorial de la commune, pour qu'il appose des cotes (numéros d'ordre) et son paraphe (visa ou signature abrégée) sur chaque feuillet (article 15-2 de l'ordonnance de 1981).

Une fois mis en service, les registres doivent être remplis immédiatement, par événement, sans blanc ni gommage ou surcharge et numérotés dans l'ordre de leur inscription, la même série de numéros étant conservée dans chaque centre d'état civil pour l'année civile entière et pour une même catégorie de registre (article 16-1 de l'ordonnance de 1981). L'alinéa 2 du même article prohibe les abréviations et prescrit la reprise en toutes lettres, de toute date indiquée en chiffres.

¹ La majorité civile se situe selon l'article 488 du code civil à 21 ans révolus ; à ne pas confondre avec les majorités spéciales telles que celle du vote, acquise à 20 ans.

² L'émancipation est un moyen juridique permettant à un mineur d'être assimilé à un majeur. Elle intervient de plein droit par le mariage, et à défaut par décision de justice.

Le 31 décembre de chaque année, l'officier d'état civil et le secrétaire closent et arrêtent les registres, même s'ils ne sont pas épuisés, puis les transmettent dans les 15 jours suivants au procureur de la république du ressort pour visa et oblitération des feuillets non utilisés (article 18-2 de l'ordonnance de 1981). Le procureur dispose d'un délai de 3 mois pour s'acquitter de sa tâche, après quoi il retourne l'un des exemplaires des registres à la commune pour conservation et fait classer le second au greffe du tribunal de première instance. A partir des souches des registres, des copies ou extraits d'actes peuvent être délivrés.

Transcriptions et mentions en marge

L'article 2 de l'ordonnance de 1981 stipule que les actes d'état civil sont des documents intangibles et définitifs et qu'en principe, une fois signés par l'officier, ils ne peuvent plus subir quelque autre modification. Néanmoins, le même article précise que les actes ne peuvent être modifiés après leur signature que dans les conditions fixées par la loi. A cet égard, l'acte peut subir des modifications soit par le jeu de la transcription, soit par la pratique des mentions en marge.

La transcription est le fait de reproduire totalement ou partiellement un acte sur un registre officiel aux fins de publicité. En clair, l'original de l'acte reproduit se trouve ailleurs, mais son contenu doit être repris afin de permettre aux registres de fournir les renseignements les plus complets possibles sur l'état civil de la personne. Par exemple, il peut être utile de transcrire dans les registres nationaux le décès d'un camerounais mort à l'étranger. Cette transcription est fréquente pour les mariages à l'étranger dont l'acte original est établi par les autorités hautes.

La mention en marge quant à elle est le fait de porter en marge, au bas ou au verso d'un acte, la mention d'un acte ou d'un jugement ultérieur venu modifier l'état antérieur. Par exemple, on doit porter en marge d'un acte de mariage le jugement ayant prononcé le divorce des époux.

II - LA CONFECTION DES ACTES D'ETAT CIVIL

1/ LES REGLES APPLICABLES A TOUS LES ACTES

L'interdiction de faire des actes pour sa famille

L'article 20 de l'ordonnance de 1981 dispose qu'il « est interdit à l'officier d'état civil de dresser des actes qui le concernent lui-même ou un membre de sa famille ». Mais parce que le maire ne peut faire établir l'acte en dehors du ressort territorial de l'événement, il conserve la faculté de le faire établir dans sa commune, mais en sollicitant les services de l'un de ses adjoints.

Comme le précise l'alinéa 2 de l'article 20, les actes dressés en contravention des dispositions qui précèdent sont nuls et de nul effet, sans préjudice le cas échéant, des poursuites pénales pour faux en écritures publiques.

Les mentions et formalités exigées

Quel que soit l'acte concerné, certaines mentions obligatoires doivent y figurer.

Elles sont citées par l'article 12 de l'ordonnance de 1981 et consistent en :

- ! La date des faits constatés ;
- ! La date d'établissement de l'acte ;

- ! Les noms, prénoms, sexe, profession et domicile ou résidence des parties ;
- ! Le nom et la signature de l'officier d'état civil.

Les mentions peuvent être complétées par d'autres en rapport avec l'événement constaté, tel que le nom des parents pour l'acte de naissance. Les parties, les déclarants ou les témoins doivent pouvoir vérifier que les énonciations de l'acte sont exactes. C'est dans cette logique que l'article 13 alinéa 1 de l'ordonnance de 1981 impose à l'officier d'état civil de donner lecture du contenu de l'acte aux parties et aux témoins au terme de la rédaction et avant signature. En cas d'erreur, les parties peuvent demander à l'officier d'état civil d'apporter séance tenante, les rectifications nécessaires. Pour être valables, ces corrections doivent être approuvées par l'officier d'état civil et le secrétaire, ou contresignées par les parties lorsqu'il s'agit d'un acte de mariage.

2/ LES REGLES SPECIFIQUES A CHAQUE TYPE D'ACTE

Les actes de naissance, les actes de mariage et les actes de décès présentent chacun des spécificités qu'il convient de relever.

Les actes de naissance

La naissance fait acquérir la personnalité juridique et plus particulièrement, la naissance sur le sol camerounais ou de parents camerounais confère la nationalité camerounaise (articles 2 à 16 de la loi n° 68/ LF/ 3 du 11 juin 1968 portant code de la nationalité camerounaise). De même, un individu étranger peut acquérir par l'effet du mariage, la nationalité camerounaise (article 17 à 19 du code de la nationalité).

Les énonciations contenues dans les actes telles que celles relatives à la date de naissance déterminent l'âge de la personne et selon le cas, peut lui permettre de participer au vote, à un examen, à un concours ou à un recrutement quelconque.

La déclaration de naissance

Elle doit en principe être faite par le chef de l'établissement hospitalier où l'enfant est né, dans les 15 jours qui suivent l'accouchement. Mais en pratique, la déclaration est remise aux parents qui se chargent par la suite de saisir l'officier d'état civil. Lorsque la déclaration n'a pas été faite par le chef de l'établissement hospitalier dans les 15 jours, les parents ou toute autre personne disposent de 15 jours supplémentaires pour le faire. Ainsi, le délai ordinaire pour faire la déclaration de naissance est de 30 jours (article 30 de l'ordonnance de 1981). Exceptionnellement, le législateur admet qu'une déclaration puisse être faite dans les trois mois après l'accouchement. Toutefois, la procédure devient plus complexe. En effet, passé le délai de 30 jours, la déclaration doit désormais être soumise au procureur de la république et ne pourra être enregistrée que sur sa réquisition.

Au-delà de trois mois, une naissance non déclarée doit absolument faire l'objet d'une action en reconstitution et ne sera enregistrée qu'en vertu du jugement autorisant cet enregistrement.

Au cas où l'enfant est né hors d'une structure hospitalière (maison, église, aéroport, etc.), la déclaration est faite par les parents et soutenue par les témoins ou le chef du quartier, s'il a été tenu au courant de l'événement dans le mois suivant.

Les précautions liées aux noms de l'enfant et de son père

En tant qu'acte authentique, l'acte de naissance a une telle autorité que ses énonciations ne peuvent être combattues que par la procédure d'inscription de faux. L'officier doit alors être très prudent lorsqu'il reçoit certaines déclarations et particulièrement, celles relatives au père de l'enfant.

Lorsque la mère est mariée, on présume que l'enfant a pour père, le mari de la mère. Il suffit alors que l'acte de mariage (ou la copie) soit présenté à l'officier pour que le nom du mari soit porté comme père de l'enfant.

Lorsque la mère n'est pas mariée, le nom du père ne sera porté que si celui-ci exprime sa reconnaissance de l'enfant devant l'officier de l'état civil (article 44 de l'ordonnance de 1981). En pratique, on admet aussi que cette reconnaissance soit exprimée par un tiers muni d'une procuration à lui délivrée par le père naturel. Dans tous les cas, avant toute inscription, l'officier doit recueillir le consentement de la mère et si elle est mineure, son consentement doit être appuyé de celui de l'un au moins de ses parents (article 43 de l'ordonnance de 1981). La présence de deux témoins est obligatoire (un pour la mère, un pour le père) selon l'article 44 (2) de l'ordonnance de 1981. L'article 34 (3) de l'ordonnance de 1981 interdit désormais de porter la mention de « père inconnu ». Il suggère simplement de laisser vide l'espace réservé aux noms du père ou de la mère lorsque les informations les concernant ne sont pas connues.

S'agissant du nom de l'enfant, il ressort de l'article 35 de l'ordonnance de 1981 que celui-ci est librement choisi par ses parents. Toutefois, l'officier d'état civil s'assure que le nom ou le prénom ne présente aucun danger pour l'enfant. Si donc, le nom ou le prénom proposé apparaît comme inconvenant et manifestement ridicule ou vexatoire au regard de la loi, de la moralité publique, des coutumes ou des croyances, l'officier est en droit de refuser de l'enregistrer. Il doit alors inviter le déclarant à proposer un autre nom ou prénom ou à saisir par requête, le président du tribunal compétent pour arbitrage.

Les actes de mariage

De tous les actes d'état civil, l'acte de mariage apparaît comme le plus formaliste. La célébration du mariage doit absolument être précédée par la publication des bans, laquelle peut susciter une opposition. Dans tous les cas, l'acte doit comporter certaines mentions.

La publication des bans

L'article 53 de l'ordonnance de 1981 prévoit que les futurs époux doivent saisir l'officier d'état civil un mois avant la date de célébration du mariage, par une déclaration comportant en plus de leurs noms, prénoms, profession, domicile, âge et lieu de naissance, leur intention de se prendre pour mari et femme.

Une fois saisi, l'officier doit immédiatement procéder à la publication de ladite déclaration par voie d'affichage au centre d'état civil. Copie de la publication doit être adressée par l'officier d'état civil aux mairies de naissance et de résidence de chacun des époux pour affichage.

Le but de la publication est de faire connaître au public, le projet de mariage afin que les personnes qui auraient des griefs contre le mariage les fassent connaître ou forment opposition. En principe, aucun mariage ne doit être célébré s'il n'est précédé de la publication des bans. Toutefois, en cas de motifs sérieux requérant célérité,

le procureur de la République doit être saisi par requête des futurs époux ou d'un membre de leur famille et pourra accorder dispense totale ou partielle de publication.

L'éventualité d'une opposition

La publication des bans est faite en des lieux où les futurs époux sont susceptibles d'être connus. Toute personne ayant connaissance d'un empêchement au mariage peut s'adresser au maire de l'une des communes où la publication est faite, à charge pour celui-ci de transmettre l'information à l'officier chargé de la célébration du mariage.

Une fois saisi, ce dernier doit surseoir à la célébration du mariage et renvoyer au président du tribunal de première instance du ressort, les oppositions reçues ainsi que les résultats de ses propres recherches (article 60 de l'ordonnance de 1981). L'officier doit aussi notifier l'opposition aux futurs époux.

Si les empêchements au mariage sont avérés, le président du tribunal interdit le mariage. Dans le cas contraire, il donne mainlevée des oppositions et permet ainsi au maire d'évoluer vers la célébration du mariage.

La célébration du mariage

La célébration du mariage a lieu au centre d'état civil avec la présence effective des futurs époux et de deux témoins, à raison d'un par futur conjoint. Si l'un des futurs époux est mineur, il doit être assisté de l'un de ses parents. De l'article 64 de l'ordonnance de 1981, il ressort que la représentation en matière de mariage est proscrite. Les futurs époux même mineurs doivent se présenter en personne devant l'officier d'état civil. Il n'en va autrement que lorsque après la publication des bans, l'un des futurs époux est en péril imminent de mort. Dans tous les cas, l'officier doit vérifier l'effectivité du péril avant de procéder à la célébration. De même, le Président de la République peut autoriser le mariage de deux personnes dont l'une est morte après la publication des bans. Dans toutes ces hypothèses où l'un des futurs époux est absent, son consentement sera donné par un membre de sa famille immédiate.

Le lieu où se passe la cérémonie doit être accessible au public. Le maire doit donc s'assurer que les portes et les fenêtres sont grandement ouvertes. En effet, la discrétion est susceptible de faire souffrir le mariage du vice de clandestinité, cause de nullité.

Le cérémonial de la célébration consiste pour l'essentiel à rappeler sommairement aux candidats les obligations découlant du mariage telles que contenues dans les articles 212 à 226 du code civil, et à recueillir leur consentement à se prendre pour mari et femme. L'officier doit surtout s'assurer qu'aucune pression n'est exercée sur les futurs époux. Il doit donc veiller à garantir la liberté de l'engagement de chacun. Même l'époux mineur doit d'abord exprimer son consentement, avant de recevoir la confirmation ou le refus de ses parents (article 64 de l'ordonnance de 1981). Dès l'échange des consentements dans le sens positif, le mariage est scellé. La rédaction ultérieure de l'acte de mariage ne tend qu'à ménager aux époux la preuve de leur union. Mais avant de remplir l'acte, l'officier doit bien cerner le sens de certaines mentions.

N.B. Le versement ou le non versement de la dot est sans aucun effet sur la validité du mariage (article 70, Ordonnance de 1981).

La distinction entre le régime matrimonial et l'option matrimoniale

Parmi les mentions de l'acte de mariage telles qu'exigées par l'article 49 de l'Ordonnance de 1981, il y a celle sur le choix du régime matrimonial qui prête à équivoque. D'après le législateur, le régime matrimonial porte sur le choix entre la polygamie et la monogamie. Or en droit, le régime matrimonial porte sur le choix entre la séparation et la communauté des biens. Un tel choix d'après l'article 1394 du code civil doit se faire par contrat de mariage avant le mariage et devant un notaire. L'officier ne doit alors porter la mention de la séparation ou de la communauté des biens qu'au vu d'un contrat de mariage établi en bonne et due forme. Il ressort de la jurisprudence que le choix du régime matrimonial fait pendant la célébration du mariage devant l'officier d'état civil n'a aucune valeur juridique. De la sorte, en l'absence d'un contrat de mariage, l'officier n'a pas à remplir pour remplir l'espace réservé à cet effet.

Le choix entre la polygamie et la monogamie correspond à l'option matrimoniale ou système matrimonial, ou encore forme du mariage. Ce choix se fait devant l'officier qui doit le mentionner. Or, les formulaires disponibles le contraignent à le porter devant l'espace prévu pour le régime matrimonial. Cela est sans conséquence sur la rédaction de l'acte.

Il convient de relever que l'absence de mention de la forme de mariage s'interprète en jurisprudence comme valant option en faveur de la polygamie.

Les actes de décès

Ils sont moins complexes que les autres actes. Les particularités à relever concernent principalement les délais de la déclaration de décès. Selon l'article 78, deux délais sont applicables. Lorsque le décès est survenu dans un centre hospitalier, le chef de l'établissement doit le déclarer à l'officier dans les 15 jours. Mais en pratique, la déclaration est remise directement à la famille.

Lorsque le décès survient hors d'un centre hospitalier, la déclaration doit être faite dans le mois par un membre de la famille ou par toute personne ayant eu connaissance certaine du décès, accompagnée de deux témoins. Passé le délai d'un mois, le décès ne pourra plus être enregistré selon le cas que sur réquisitions du procureur de la république, ou après un jugement du tribunal compétent autorisant la reconstitution.

III - LE CONTENTIEUX LIE AUX ACTES D'ETAT CIVIL

1/ LES ACTIONS DIRIGÉES CONTRE L'ACTE

En cas d'irrégularité de l'acte et selon la gravité de l'irrégularité, l'acte peut être soit rectifié, soit annulé.

La rectification de l'acte

Selon l'article 22 (2) de l'ordonnance de 1981, il y a lieu à rectification lorsque l'acte d'état civil comporte des mentions erronées qui n'ont pu être redressées au moment de l'établissement dudit acte. Il ressort de cet article que si l'erreur est découverte au moment de la délivrance de l'acte, la rectification peut se faire administrativement conformément à l'article 13 de l'ordonnance de 1981.

Les erreurs découvertes postérieurement à la délivrance de l'acte doivent faire l'objet d'une action en rectification portée au choix du demandeur soit devant le Tribunal de Premier Degré, soit au Tribunal de Grande Instance du lieu où l'acte a été dressé. Le véritable problème est celui de la définition de ce que le texte entend par mentions erronées. L'ordonnance n'en donne aucune définition ni illustration. De la doctrine et de la jurisprudence, on retient que le champ d'application de la rectification judiciaire s'étend à trois cas :

- a) Lorsque l'acte est incomplet c'est-à-dire manque de certaines mentions exigées par la loi ;
- b) Lorsque l'acte est surabondant, c'est-à-dire comporte des énonciations inutiles devant être supprimées, par exemple une allusion faite au poids de l'enfant ;
- c) Lorsque l'acte est inexact, c'est-à-dire recèle des mentions fausses, soit ne correspondant pas à la réalité, soit mal orthographiées. Entrent dans cette rubrique, l'indication que l'enfant est de sexe mâle alors qu'il est de sexe féminin, le fait de substituer une voyelle à une consonne, le fait d'écrire un nom en une seule particule alors qu'il devrait en comporter deux, toutes les erreurs d'orthographe.

Le juge saisi examine la requête et, lorsqu'elle est fondée, ordonne la rectification sur l'acte et dans les registres, en même temps que la transcription du jugement en marge de l'acte et des registres.

L'annulation de l'acte

L'hypothèse de la nullité de l'acte d'état civil n'est envisagée par l'ordonnance de 1981 qu'à deux dispositions, d'une part, à l'article 20 pour les actes établis par un officier pour lui-même ou pour un membre de sa famille et d'autre part à l'article 28 pour l'acte de décès dressé par erreur pour une personne encore en vie. Un débat a été ouvert pour savoir si l'on ne devait envisager la nullité que dans les seuls cas prévus par le législateur ou si l'on pouvait la retenir au-delà des prévisions légales expresses. La jurisprudence a opté pour la seconde solution et retient que la nullité doit être prononcée toutes les fois qu'il y a omission d'une formalité substantielle, alors qu'il doit y avoir lieu à rectification lorsque la formalité est secondaire et ne vicie pas l'acte. Restent à déterminer les formalités substantielles. Par définition on les conçoit comme celles sans lesquelles l'acte serait dénaturé et ne vaudrait pas comme acte d'état civil. A titre d'exemple, on cite le défaut de signature de l'officier d'état civil. Mais, l'omission ou l'erreur sur plusieurs formalités secondaires dans le même acte doit entraîner la nullité. La nullité des actes d'état civil est de la compétence soit du Tribunal de Grande Instance, soit du Tribunal de Premier Degré, au choix du demandeur.

2/ LES ACTIONS DIRIGÉES CONTRE LES PERSONNES

Les personnes impliquées dans la confection des actes d'état civil s'exposent à trois types d'actions lorsqu'elles se sont rendues coupables de manquements répréhensibles.

L'action disciplinaire

Une action disciplinaire peut être initiée à l'encontre du maire et de ses adjoints par les autorités de tutelle sur les communes, conformément à la loi du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

L'action pénale

En cas d'infractions commises dans la confection des actes d'état civil, les articles 96 et 97 du Code pénal prévoient différentes peines d'amende et d'emprisonnement, certaines pouvant atteindre toute personne coauteur ou complice des manquements de l'officier, selon les cas : défaut de déclaration de naissance, inobservation des formalités du mariage, mauvaise tenue des registres, négligence systématique, refus d'un service dû, contrefaçon des écritures publiques et authentiques etc.

L'action civile

L'article 1382 du Code civil énonce un principe général de responsabilité civile selon lequel tout fait quelconque de l'homme qui cause un préjudice à autrui, oblige celui qui par le fait duquel il est arrivé, à le réparer. De la sorte, toute personne qui se sentirait victime d'un dommage résultant de la violation des règles applicables aux actes d'état civil pourra solliciter en justice que lui soient alloués des dommages et intérêts tendant à réparer le tort. L'action sera dirigée contre l'auteur du dommage et ses éventuels complices.

3/ L'ABSENCE D'ACTE OU DE REGISTRE

L'ordonnance de 1981 n'a visé que les cas de perte, de destruction des registres ou d'absence de déclaration de l'acte dans des délais légaux. Ces hypothèses donnent lieu à reconstitution judiciaire dans les termes prévus par les articles 22-2 et suivants de l'ordonnance de 1981. Le législateur a donc omis d'envisager l'hypothèse plus concrète et plus récurrente de la perte ou de la destruction de l'acte même.

A partir des souches des registres, des copies ou extraits peuvent être obtenus. A cet effet, la pratique du « duplicata » a été imaginée par les officiers d'état civil pour permettre aux intéressés de disposer d'un nouvel original de leur acte. Mais du fait des fraudes observées dans l'exécution de cette pratique, l'ordonnance de 1981 l'a abolie. C'est dans ce sens que l'article 22 alinéa 1 énonce que « la rectification et la reconstitution des actes d'état civil ne peuvent être faites que par jugement du tribunal ».

C'est pourquoi, il y a lieu de suivre la procédure de reconstitution dans les cas prévus à l'article 22-2, mais aussi en cas de perte de l'original de l'acte. La procédure est identique à celle de la rectification judiciaire et elle aboutit avec un jugement supplétif d'acte d'état civil autorisant la reconstitution, le dispositif du jugement devant être transcrit en marge de l'acte et des registres.

CHAPITRE 4. LES POUVOIRS DE POLICE ET LA POLICE MUNICIPALE



L'exercice des pouvoirs de police du maire constitue un réel enjeu puisque le maire est chargé d'ordonner des mesures locales sur les objets confiés par la législation en vigueur à sa vigilance et à son autorité. Est ainsi concerné l'ensemble du patrimoine bâti et non bâti géré par le maire, dans le cadre des compétences qui lui sont transférées.

De plus, le maire est tenu d'appliquer les lois et règlements de police (générale et spéciale) sur son territoire.

Enfin, il est tenu d'assurer le respect des prescriptions de police qu'il édicte.

Le champ de compétence de la police du maire est vaste et renvoie à la question des moyens à mettre en oeuvre pour respecter les dispositions de la loi 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, dans un contexte juridique incomplet puisque le maire n'est pas expressément reconnu comme « officier de police judiciaire », notamment par le code de procédure pénale du 27 juillet 2005.

I - LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

Il convient de distinguer les pouvoirs propres de police du maire des missions qui peuvent être confiées à une police municipale. En effet, l'article 86 alinéa 1 de la loi N°2004/18 précise que le maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'Etat, de la police municipale mais également de l'exécution des actes de l'Etat y relatifs. Quant à l'article 87 alinéa 1 de la loi N°2004/18, il précise l'objet de la police municipale : assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique.

1/ L'ETENDUE DES POUVOIRS DE POLICE

Les compétences exclusives du maire

La compétence de police du maire est exclusive de celle du conseil municipal. A ce titre, toute délibération du conseil portant sur un objet de police du maire serait illégale car seul le maire dispose des pouvoirs de police.

En matière de police municipale, le conseil municipal peut émettre des vœux et avis mais n'a, en aucun cas, qualité pour adresser des injonctions au maire (Article 93 de la loi n°2004/018).

Le maire exerce des **pouvoirs de police propres** notamment dans les domaines de la circulation routière, de la sécurité et de la santé publique, conformément aux articles 89 et 90 de la loi fixant les règles applicables aux communes.

En effet, il peut, moyennant le paiement de droits fixés par délibération, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières,

ports et quais fluviaux relevant de la compétence de la commune et sur d'autres lieux publics, sous réserve que cette attribution puisse avoir lieu sans gêner la circulation sur la voie publique ou la navigation.

Le maire peut également accorder des permissions de voirie à titre précaire et essentiellement révoquant sur les voies publiques, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. Ces permissions ont pour objet, notamment, l'établissement dans le sol ou sur la voie publique, des réseaux destinés à la distribution de l'eau, de l'énergie électrique ou du téléphone.

Enfin, le maire peut prescrire aux propriétaires usufruitiers, fermiers ou à tous les autres possesseurs ou exploitants, d'entourer d'une clôture suffisante les puits et les excavations présentant un danger pour la sécurité publique, ainsi que les terrains insalubres présentant un danger pour la santé publique.

Notons qu'en l'absence de police municipale, le maire peut créer un **service d'hygiène chargé de la police sanitaire de la commune**. Dans ce cas, le responsable du service d'hygiène prête serment devant le tribunal d'instance compétent.

Le non-dessaisissement du maire

Le maire ne peut renoncer à l'exercice de ses pouvoirs de police au profit du conseil municipal, de particuliers ou encore de sociétés de gardiennage. Le maire a compétence liée en cas de trouble grave à l'ordre public.

<p>Le maire est obligé d'agir. Son inaction peut constituer une faute qui engage la responsabilité de la commune.</p>

2/ LES PRINCIPAUX DOMAINES D'INTERVENTION

La sécurité publique et le bon ordre

La sécurité publique a pour objet de mener des opérations visant à prévenir les risques d'accidents et les dommages aux personnes et aux biens.

Il s'agit notamment de protéger les personnes sur les voies de communication, sur les lieux d'affluence et à l'occasion des grands rassemblements, mais également de prendre des mesures préventives visant à améliorer l'éclairage, à réduire l'encombrement sur la voie publique, à protéger le public contre les immeubles menaçant ruine...

Plusieurs exemples peuvent être évoqués

Le maire peut par arrêté prendre des mesures relatives à la **circulation routière et au stationnement** sur son territoire, afin de partager l'espace entre les différents usagers et de prévenir les risques liés à leur utilisation.

Il peut également prendre des mesures préventives ou procéder à la **capture des animaux dangereux et errants**, qu'ils appartiennent à des espèces domestiques ou non, soit de sa propre initiative, soit à la demande de toute personne concernée.

Il doit également garantir la sécurité à l'intérieur et aux abords des **établissements recevant du public**.

Il peut prescrire la **démolition des murs, bâtiments ou édifices** quelconques dans les cas suivants : bâtiment menaçant ruine ou immeuble insalubre, bâtiment frappé de servitude de reculement, conformément à l'article 125 de la loi de 2004 sur l'urbanisme. Cette même loi, en son article 87 alinéa 2, prescrit la démolition des édifices construits sans permis de bâtir.

La circulaire n°8/CAB/PR du 19 juillet 1971 relative à la dénomination des artères et places des villes illustre la prévention des risques d'anarchie dans la dénomination des artères et des places des villes. A ce titre, elle retient comme critère de dénomination, et ce pour des besoins **d'ordre public**, le témoignage d'une reconnaissance avérée pour services rendus et les souvenirs historiques du pays ou de la commune.

La sûreté

Le maire, en tant qu'agent de l'État, se trouve dans l'obligation de prendre des mesures préventives relatives à la sûreté. Ces dernières ont pour but de prévenir des troubles publics ayant cours dans la commune ou encore des agissements d'individus suspectés de porter atteinte à la sûreté de l'Etat.

Les mesures de sûreté peuvent concerner les populations lorsqu'elles sont menacées par diverses manifestations publiques (marche, grève, boycott...) susceptibles de dégénérer dans la violence avec destruction des biens publics, obstruction de la voie publique,...

Ces mesures peuvent également concerner la recherche d'individus suspectés de porter atteinte à la sûreté de l'État. Une telle démarche implique nécessairement le service de police municipale lorsqu'il existe et les forces nationales de sécurité dans l'exercice concurrent des mesures de sûreté publique.

La tranquillité publique

La tranquillité publique a pour objet de prévenir les nuisances inacceptables dues à des comportements individuels, collectifs, publics ou privés. A cet effet, la lutte contre le bruit habilite le maire à réglementer les activités diurnes et nocturnes à l'origine de nuisances sonores et soumettre à autorisation préalable certaines manifestations (bals, spectacles...).

L'hygiène et la salubrité publique

La commune, conformément à la loi du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, a pour compétence « la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances ». Cette même loi prévoit qu'en l'absence d'un service de police municipale, le maire peut créer un service d'hygiène chargé de la police sanitaire de la commune.

La salubrité publique vise essentiellement à protéger les populations contre d'éventuelles maladies notamment en développant l'adduction d'eau, des réseaux d'eaux usées et pluviales, en enlevant et en procédant au traitement des ordures ménagères.

La gestion des ordures ménagères faisait déjà l'objet d'un arrêté n°1/10/1937 du 1er octobre 1937. Il avait pour objet de fixer des règles d'hygiène et de salubrité publique

à appliquer sur le territoire du Cameroun et régler le dépôt, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères.

L'article 46 de la loi-cadre n° 96/12 du 5 août 1996 relative à la gestion de l'environnement, prescrit aux collectivités territoriales décentralisées l'élimination des déchets produits par les ménages, éventuellement en liaison avec les services compétents de l'Etat. Il leur appartient de veiller à ce que tous les dépôts sauvages soient enrayés. Ils ont aussi l'obligation d'éliminer, si nécessaire avec le concours des services compétents de l'Etat ou des entreprises agréées, des dépôts abandonnés, lorsque le propriétaire ou l'auteur du dépôt n'est pas connu ou identifié.

Un arrêté conjoint n° 00073/MINAT/MINVIL du 25 mai 2000 précise les modalités d'application de certaines règles de salubrité et de sécurité publiques. Il fixe les responsabilités des autorités administratives et du maire en la matière. Aussi, les habitants des rues et abords des immeubles sont responsables de la bonne tenue des lieux et de leur entretien.

Cet arrêté était précédé d'une lettre circulaire n° 0040/LC/MINAT/DCTD du 04 avril 2000 relative à la restauration de l'hygiène et de la salubrité publique, prise face à la dégradation de la physionomie générale des agglomérations. Elle prescrit des mesures de police concernant la prolifération des taudis, les immeubles abandonnés ou menaçant ruine, l'occupation anarchique des espaces, l'encombrement de la chaussée et des mesures relatives à la propreté durable des villes et campagnes.

La loi du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes prévoit également le contrôle des installations de traitement des déchets solides et liquides produits par les particuliers et les entreprises.

La salubrité publique concerne par ailleurs le contrôle sanitaire dans les établissements de fabrication, de conditionnement, de stockage et de distribution des produits alimentaires.

Par ailleurs, le maire peut initier toute action qu'il juge utile à la protection de la santé publique dans la commune. Toutefois, il lui appartient de faire exécuter les règlements relatifs à la carte sanitaire en prenant des mesures générales ou individuelles de police.

3/ L'OBJET DE LA POLICE MUNICIPALE

Bien que la compétence de police du maire soit exclusive de celle du conseil municipal, la création d'un service de police municipale est autorisée par délibération du conseil municipal qui en fixe les attributions, les moyens et les règles de fonctionnement. Cette délibération est soumise à l'approbation préalable du Ministre chargé des collectivités territoriales.

Ses missions comprennent notamment

a) la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques,

- en l'occurrence le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de ne rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse causer des dommages ou des exhalaisons nuisibles ;
- b) le mode de transport des personnes décédées, des inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières en raison des circonstances qui ont accompagné la mort ;
 - c) l'inspection des appareils et/ou instruments pour les denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des denrées comestibles exposées en vente ;
 - d) la prévention, par des précautions convenables, et l'intervention, par la distribution des secours nécessaires, en cas d'accident et de fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations ou tous autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, la mise en œuvre de mesures d'urgence en matière de sécurité, d'assistance et de recours et, s'il y a lieu, le recours à l'intervention du représentant de l'Etat, auquel il est rendu compte des mesures prescrites ;
 - e) les mesures nécessaires contre les aliénés, dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;
 - f) l'intervention pour prévenir ou remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux ;
 - g) la démolition des édifices construits sans permis de bâtir.

Un inventaire non exhaustif

L'article 87 alinéa 1 qui dresse l'inventaire ci-dessus n'est pas exhaustif, d'autres attributions pouvant être confiées à un service de police municipale sous réserve de respecter l'objet de cette police (assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique) et de le préciser dans la délibération qui crée le service de police municipale.

II - LES MODALITES D'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE

1/ LA COMPLEMENTARITE DES POLICES

Une compétence propre mais partagée

Dans les domaines relevant de la police municipale, soit la préservation du bon ordre, de la sûreté, de la tranquillité, de la sécurité et la salubrité publiques, le maire dispose d'une compétence de police exclusive et ne peut se dessaisir de ses pouvoirs sauf en cas de substitution effectuée par l'autorité de tutelle.

A cet effet, l'article 91 stipule que les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu des articles 86 à 90 ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'Etat de prendre, pour toutes les communes d'une circonscription, ou pour une ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas ou il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Cette disposition ne s'applique qu'après mise en demeure du maire par le représentant de l'Etat restée sans résultat, au cas où la commune concernée dispose d'un service de police.

Néanmoins, les attributions confiées au maire en cas de danger grave ou imminent ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'Etat, de prendre toutes mesures exigées par les circonstances. Dans ce cas, l'exercice des pouvoirs de police est non exclusif.

Par ailleurs, le maire exerce certains de ses pouvoirs de police en complémentarité avec d'autres autorités de police générale ou spéciale. Ainsi, le maire travaille en étroite collaboration avec les autorités de police générale et les autorités de police spéciale.

Le maire peut être amené à adapter aux circonstances et aux lieux la réglementation nationale, sous réserve que ses décisions de police soient compatibles. Par contre, son intervention dans le domaine d'une police spéciale dépend strictement des dispositions légales régissant ce domaine.

Police générale et police spéciale

Diverses autorités de police interviennent préventivement dans les mêmes domaines. Le partage des rôles s'opère selon l'assise territoriale et la spécificité de leur compétence.

Au niveau national, seuls le Président de la République et le Premier ministre ont des compétences de **police générale sur l'ensemble du territoire national**. Les ministres ne sont titulaires de pouvoirs de police que dans leurs secteurs d'attribution. Il s'agit de **polices spéciales**.

La police générale s'applique à tous les administrés, mais il existe des polices spéciales ne concernant qu'une partie ou certaines activités exercées par eux. Les polices spéciales font l'objet d'une réglementation particulière qui prévoit leur champ d'application et les autorités compétentes pour les exercer. Il en est ainsi des polices des réunions et manifestations publiques, des débits de boissons, des établissements de tourisme, des réfugiés, des frontières, des cultes, de l'affichage, des forêts, de la chasse, de la circulation routière, de l'eau, de l'urbanisme...

Au niveau provincial et départemental, le gouverneur et le préfet exercent des pouvoirs de police générale dans leurs circonscriptions respectives.

Le maire exerce à la fois des pouvoirs de police générale car il prend des arrêtés à l'effet d'assurer l'application des lois et règlements de police (article 84 alinéa 1 de la loi fixant les règles applicables aux communes) et des pouvoirs de police spéciale.

Police administrative et police judiciaire

Il convient de différencier la police judiciaire qui vise la répression des infractions et la police administrative qui joue un rôle de prévention. Cette précision est nécessaire car le contentieux de la police administrative relève du juge administratif tandis que celui de la police judiciaire est porté devant les tribunaux judiciaires.

Toutefois, les autorités de police cumulent ces deux fonctions et dans la plupart des cas elles laissent au juge la charge de déterminer le type de police selon la nature de l'activité de police exercée.

La police administrative constitue une mission préventive en imposant en amont aux citoyens des restrictions à leurs libertés publiques pour assurer la discipline qu'exige la vie en société. La police municipale a pour principale vocation la prévention.

2/ LES DECISIONS DE POLICE MUNICIPALE

Le rôle essentiel d'un service de police municipale

La compétence de police du maire s'exerce par des décisions de police, leur exécution et la sanction en cas d'inobservation.

Le maire ayant la responsabilité de prendre des mesures qui restreignent les libertés individuelles ou collectives, il doit se soumettre à une méthode très rigoureuse dans l'exercice de cette attribution.

C'est pourquoi, il doit associer dès que nécessaire l'ensemble des forces de police et de gendarmerie nationale et disposer d'agents communaux capables de constater les troubles et infractions. Si les moyens de sa commune le lui permettent, un service de police municipale doit être mis en place.

Les agents de police municipale doivent établir et transmettre régulièrement au maire des rapports constatant les infractions commises sur le territoire de la commune.

Comment créer un service de police municipale ?

La délibération du conseil municipal précise les attributions, les moyens et les règles de fonctionnement.

Les attributions/missions de la police municipale sont détaillées et reflètent la vocation d'une police de proximité, soit un corps de régulation sociale et de communication entre la population et la mairie plutôt qu'un corps répressif.

Le maire recrute des agents de police municipale, au profil physique et moral irréprochable qu'il forme notamment aux aspects juridiques et civiques de la fonction et qu'il équipe en uniforme et carte professionnelle, nécessaires à leur identification.

La formation des agents de police municipale s'organise avec l'appui des forces de police nationale.

L'élaboration des décisions de police

L'article 84 de la loi 2004/18 prévoit que le maire prend des arrêtés à l'effet d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par la législation à sa vigilance et à son autorité.

La décision de police du maire revêt donc la forme **d'arrêté individuel ou collectif**. Le contenu des décisions de police est variable. Il peut consister en la réglementation, le contrôle ou l'interdiction des activités des administrés. Dans la forme, cette décision doit contenir un ensemble d'éléments importants dont le visa, le dispositif et la formule exécutoire entre autres.

Les mesures de police doivent être motivées afin d'éviter les erreurs de fait et de droit. Elles ne doivent formuler que les ordres ou les interdictions strictement nécessaires. Elles doivent indiquer aux particuliers le but à atteindre et le délai, en leur laissant le choix des moyens. Elles ne doivent pas déroger par décision individuelle à des prescriptions réglementaires.

La publication et la notification des décisions de police

Deux voies sont pratiquées pour communiquer la décision de police : la publication pour les arrêtés réglementaires et la notification pour les mesures individuelles ou collectives.

La publication se fait essentiellement par affichage dans certains lieux publics, copies des actes publiés étant conservées dans un registre spécial coté et paraphé par l'autorité de tutelle, conservé à la Mairie.

La notification à personne consiste en la remise avec décharge ou l'envoi postal avec accusé de réception d'un exemplaire de l'arrêté. Il est conseillé de faire appel à un ministère d'huissier ou à un officier de police judiciaire, le cas échéant, à un agent de police municipale.

Les précautions prises dans le cadre de la notification visent à s'assurer que l'intéressé a reçu la décision de police et à constituer la preuve de cette réception.

L'exécution des décisions de police

L'article 69 de la loi N°2004/017 d'orientation de la décentralisation garantit le caractère exécutoire des décisions de police municipale. En effet, selon les dispositions de cet article, les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou leur notification aux intéressés. Ces décisions sont néanmoins transmises au représentant de l'Etat.

En son article 132, la loi N°2004/003 régissant l'urbanisme prévoit, pour l'application/exécution des mesures de police prises par le maire dans ce domaine, que celui-ci puisse requérir l'intervention des forces de la police ou de la gendarmerie.

Le suivi de l'exécution des décisions de police du maire est donc assuré par les agents de police municipale, les forces de police nationale ou de gendarmerie.

Le cas échéant, les populations peuvent être réquisitionnées, par exemple dans le cadre d'une opération de sécurité publique telle qu'une inondation.

Les sanctions pour non respect des décisions de police

Les contrevenants aux arrêtés de police municipale sont passibles de contravention. L'inobservation des arrêtés de police municipale peut également donner lieu à l'application de sanctions administratives. Toute contravention doit s'appuyer sur les dispositions du code de procédure pénal du 27 juillet 2005, notamment le titre VI relatif aux amendes forfaitaires.

Diverses mesures sont en effet requises, notamment : utiliser des carnets à souches cotés et paraphés par le Parquet compétent (art. 611), appliquer les taux selon les quatre classes d'amende (art. 612) reverser au Trésor Public le produit des amendes (art. 616), excepté lorsque le produit de l'amende relève de la fiscalité locale.

III - PREVENIR LE CONTENTIEUX

1/ LES PRECAUTIONS A PRENDRE

Les pouvoirs de police du maire doivent être exercés sous réserve du respect des principes généraux de droit et de la proportionnalité de la mesure.

Le respect de la légalité

Les mesures prises par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police doivent se conformer à l'ensemble des normes juridiques en vigueur : Traités ratifiés, Constitution, Lois et Règlements nationaux.

Le respect de l'égalité des citoyens devant la loi

La mise en œuvre des mesures de police doit maintenir une égalité absolue entre les administrés se trouvant dans la même situation.

Par exemple, en matière d'ordre public, un maire peut instituer des bandes privilégiées de circulation au profit de bus de transport en commun, de taxis, mais il n'a pas le pouvoir de privilégier les véhicules de transport en commun d'une entreprise particulière au détriment de ceux des autres.

Le respect des libertés publiques et des droits fondamentaux

Le maire doit respecter l'ensemble des libertés et droits fondamentaux inscrits dans la Constitution, notamment :

- la liberté d'aller et venir (le maire ne peut édicter une mesure aboutissant à une interdiction de séjour pour certains citoyens) ;
- la liberté de réunion (le maire ne peut interdire une réunion alors qu'aucune menace précise pour l'ordre public n'est supposée) ;
- la liberté de culte, d'association...

La proportionnalité de la mesure

Les mesures de police édictées par le maire ne doivent pas être excessives par rapport aux situations qu'elles régissent. Sauf circonstances exceptionnelles, les mesures d'interdiction générale et absolues sont prohibées car elles n'apparaissent pas proportionnées. Le maire doit donc rechercher la mesure la moins contraignante en fonction de la situation.

Par exemple, dans le cadre de travaux de voirie, une décision de police ne peut aboutir à priver un riverain de tout accès à son domicile. Une voie de contournement peut être envisagée ou des horaires aménagés.

2/ LES RESPONSABILITES

L'exercice de la police municipale peut engager la responsabilité du maire et de la commune.

La responsabilité civile et/ou pénale du maire

La responsabilité pour faute est déterminée soit dans l'exécution de décisions illégales, soit dans l'inaction du maire. La faute peut être sanctionnée au civil ou au pénal. Cette responsabilité est attachée à la personne et ne peut être endossée par la commune.

La responsabilité de la commune

La responsabilité sans faute peut être engagée lorsqu'une mesure de police engendre un préjudice pour un administré qui n'était pas concerné au départ. L'administré ici subit une charge injustifiée au nom de l'intérêt de général. De ce fait, il en sera indemnisé.

CHAPITRE 5. L'ORGANISATION DES SERVICES, LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET LE MANAGEMENT



Comme toute institution publique, la commune est appelée à optimiser son organisation pour remplir ses missions avec le plus d'efficacité et d'efficience.

La loi d'orientation de la décentralisation précise que les collectivités territoriales recrutent et gèrent librement le personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Selon la loi fixant les règles applicables aux communes, en l'absence d'un texte particulier, tout engagement d'un agent s'effectue suivant les modalités de recrutement, rémunération et déroulement de carrière applicables aux emplois équivalents de l'Etat. Quant aux fonctionnaires et agents mis à la disposition des collectivités territoriales, ils demeurent régis par le Statut Général de la Fonction Publique de l'Etat ou le Code du Travail.

Le caractère spécifique de la gestion des ressources humaines exige du maire, en tant qu'autorité hiérarchique soumise à des règles et, par ailleurs, homme politique et manager, l'adoption d'une éthique et d'un style de management qui lui permettent de mobiliser des femmes et des hommes ; et de réaliser des projets.

I - L'ORGANISATION DES SERVICES ET LES EMPLOIS COMMUNAUX

La performance des services est fortement tributaire de l'organisation et des personnes qui la composent.

1/ L'ORGANISATION DES SERVICES

Quelques principes et enjeux

Une bonne organisation des services doit s'appuyer sur :

- la maîtrise des missions et compétences de la commune ;
- des objectifs politiques et techniques (plan de campagne, plan de développement, documents de planification, projets...) ;
- la connaissance de l'ensemble des personnels, de leurs profils et compétences (connaissances professionnelles, compétences opérationnelles, managériales, relationnelles...).

L'objectif à atteindre est en effet celui de la performance dont les critères sont les suivants :

- **l'efficacité** : Il s'agit du rapport entre le résultat atteint et le résultat recherché. Il est possible de mesurer le niveau/taux d'atteinte d'un objectif ;
- **l'efficience** : il s'agit de l'ampleur des moyens mis en œuvre pour atteindre un objectif. Il est possible de mesurer le rapport entre les résultats et les moyens mis en œuvre pour y parvenir ;
- **la pertinence** : il s'agit d'évaluer si les résultats obtenus satisfont la population.

Le tableau type des emplois communaux

Conformément aux dispositions de l'article 75 alinéa 1 de la loi N° 2004/018 du 24 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, un tableau type des emplois communaux sera élaboré et rendu exécutoire par un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales. Il devra tenir compte de l'importance respective des collectivités territoriales.

Ce tableau type aidera les communes et les communautés urbaines à identifier les postes à pourvoir pour permettre l'exercice des compétences transférées. Ainsi, il s'agira d'identifier tous les secteurs administratifs et techniques susceptibles d'être développés à terme dans ces collectivités territoriales.

L'organigramme

Toute administration doit disposer d'un organigramme précisant les liens hiérarchiques et fonctionnels. Il est à noter que la coordination, garante de la performance, peut se faire aussi bien verticalement par un système de liens hiérarchiques, qu'horizontalement par le biais de réunions de coordination, de groupe d'intervention ou de commissions.

L'organigramme doit mentionner

- le maire et les éventuels services qui lui sont rattachés directement (ex : cabinet),
- le secrétaire général,
- l'ensemble des services administratifs (état civil, finances, gestion du personnel, archives...), techniques (hygiène et salubrité, urbanisme, travaux...) et socio-culturels (éducation, sanitaire, loisirs,...) rattachés au secrétaire général.

Dans l'administration, il est fréquent d'organiser les services selon un modèle linéaire. Dans les collectivités territoriales les plus importantes, il est recommandé de regrouper les services en directions afin de favoriser l'encadrement intermédiaire.

La Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC)

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a pour objet d'identifier les écarts entre les besoins actuels et les besoins futurs en emplois et en compétences de l'organisation ; et d'engager des stratégies, de mettre en oeuvre un plan d'actions pour satisfaire progressivement ces besoins.

En effet, l'administration communale est confrontée à des changements, notamment par l'exercice progressif des compétences transférées par le législateur. Cette évolution a un impact sur l'organigramme de la collectivité territoriale.

Par ailleurs, les personnels en fonction évoluent également (formation, promotion, départ en retraite...), ce qui implique d'anticiper et de prévoir les situations de travail (emplois) et les compétences qui seront nécessaires à la collectivité territoriale plus tard.

Cette gestion des emplois et des compétences implique : une gestion prévisionnelle de l'emploi budgétaire, une gestion prévisionnelle des effectifs et une gestion qualitative des emplois et des compétences.

La Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences (GPEC) peut s'appuyer sur un Plan d'Organisation et des Effectifs (POE).

2/ LES PERSONNELS DE LA COMMUNE

Droits et obligations du personnel communal

En l'absence d'un statut particulier pour le personnel des collectivités territoriales, tel que prévu à l'article 19 de la loi d'orientation de la décentralisation, chaque catégorie de personnel est gérée conformément aux textes qui régissent son corps d'origine. Ainsi les fonctionnaires sont gérés par le statut de la fonction publique de l'Etat (décret n° 94/199 du 7 octobre 1994), alors que les agents décisionnaires et les contractuels d'administration sont soumis aux dispositions du Code du travail et du décret n° 82/100 du 03 mars 1982 modifiant le décret n° 78/484 du 09 novembre 1978 fixant les dispositions communes applicables aux agents de l'Etat relevant du code de travail.

Ainsi, les droits du personnel relèvent de leurs statuts d'origine.

Les collectivités territoriales étant des institutions publiques, les obligations qui s'imposent aux fonctionnaires de l'Etat doivent être étendues aux personnels des collectivités territoriales, notamment : servir et se consacrer au service, désintéressement, obéissance, obligation de réserve et discrétion professionnelle.

Les différents types de personnels

Les personnels nommés ou mis à disposition par le gouvernement

Sont nommés par décision ministérielle le secrétaire général (MINATD), le receveur municipal (MINATD/MINFI) et le comptable matières (MINFI sous réserve de l'évolution prévue par le régime financier de l'Etat).

Toutefois, selon l'article 19 alinéa 3 de la loi d'orientation de la décentralisation, des fonctionnaires et autres agents de l'Etat peuvent être affectés ou détachés auprès des collectivités territoriales, sur demande de celles-ci, par le ministre compétent. Dans ce cas, la demande est adressée au ministre concerné, sous le couvert du représentant de l'Etat qui émet son avis. Cette possibilité offerte à la collectivité territoriale s'inscrit dans le cadre du principe de transfert progressif de compétences et de moyens humains.

Le personnel directement recruté par la commune

Il s'agit du personnel recruté soit par décision (agents décisionnaires communaux) ou par contrat (contractuels communaux). Le recrutement des cadres et de certains personnels est soumis au visa préalable de la tutelle.

Le recrutement du personnel à titre temporaire doit se faire conformément aux dispositions du décret n° 93/577/PM du 15 juillet 1995 fixant les conditions d'emploi des travailleurs temporaires, occasionnels ou saisonniers. L'agent temporaire est recruté pour

une période de trois mois renouvelable une fois. Au-delà de six mois, un agent temporaire maintenu en service est en droit de réclamer la qualité d'agent permanent. Son contrat évolue alors en un contrat à durée indéterminée.

L'emploi des jeunes

La circulaire n°3366/LC/MINAT/SG du 10 juin 1992 relative à l'emploi des jeunes fait de l'emploi des jeunes une réponse aux préoccupations sociales et économiques. A ce titre, il est demandé aux municipalités de prévoir dans leur budget une dotation spéciale pour l'emploi des jeunes pendant les vacances. La circulaire énumère les secteurs d'activités concernés et les modalités de travail des jeunes.

Les principaux collaborateurs du maire

Le secrétaire général de la commune

L'article 80 de la loi 2004/18 du 22 juillet fixant les règles applicables aux communes stipule que l'exécutif communal est assisté du secrétaire général de mairie. Ce secrétaire général de mairie est le principal animateur des services de l'administration municipale.

Le secrétaire général est le coordonnateur de l'ensemble des services et assure une mission d'interface entre les élus locaux, les services municipaux et les administrés. Le chef de l'exécutif peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au secrétaire général de la commune ou de l'établissement. Le secrétaire général assiste aux réunions de l'exécutif communal dont il assure le secrétariat.

Les secrétaires généraux, nommés par le Ministre chargé des collectivités territoriales, peuvent être issus de l'administration publique ou de toute autre origine, le Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM) proposant des formations longues leur permettant d'acquérir les compétences requises pour cette fonction.

Le receveur municipal

L'article 10 du décret n° 94/932 du 05 décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs dispose que les receveurs municipaux recouvrent les recettes et règlent les dépenses ordonnées par le maire. Ils assurent la garde et la gestion des fonds et valeurs des communes. Ils tiennent la comptabilité générale et analytique des communes conformément aux prescriptions du plan comptable général de l'Etat et du plan sectoriel communal. Ils accomplissent, d'une manière générale, toute mission pouvant leur être confiée par les lois et règlements.

L'article 11 de ce décret prévoyait que les receveurs municipaux ouvrent les comptes au nom de leurs communes auprès des établissements bancaires, dans les conditions et pour les opérations prévues par la loi. Or, le nouveau régime financier de l'Etat prévoit que le Trésor Public constitue dorénavant l'unique guichet et interdit à la commune l'ouverture de comptes bancaire ou postal auprès d'organismes bancaires ou assimilés.

Les receveurs municipaux sont nommés par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des finances. Ils peuvent être issus du corps des comptables du trésor, ou le cas échéant, choisis parmi les fonctionnaires des services civils et financiers de l'Etat, de bonne moralité et justifiant d'une compétence et d'une expertise suffisante sur les questions financières et comptables, ou parmi le personnel communal formé au CEFAM.

Le receveur municipal tient l'autorité municipale régulièrement informée par écrit, soit spontanément, soit à la demande écrite de cette autorité de la situation exacte du budget de la commune et de l'échéance des baux et emprunts communaux.

Le « comptable matières » ou « agent chargé de tenir les opérations de la comptabilité matière » :

Cet agent est responsable de la garde, de la conservation et de la régularité des écritures des matières, données mobilières et matérielles de la commune. Toutefois, sa responsabilité ne s'étend qu'aux matières dont il est réellement détenteur.

L'agent tient les livres suivants, préalablement cotés et parafés par le préfet :

- un livre journal des entrées et sorties en quantité et en valeur ;
- un grand livre des matières et objets consommables ou renouvelables ainsi que les outillages, mobiliers et matériels d'emploi durables ;
- un carnet à souche des ordres d'entrée et un carnet à souche des ordres de sortie ;
- un registre des objets confectionnés en atelier municipal et appelés à être pris en charge.

En cas de perte, de démolition, de mise hors service d'un mobilier ou matériel, l'agent procède à la sortie de ce matériel ou mobilier dans les écritures.

À la fin de chaque exercice, et à la fin de chaque mutation, l'agent en exercice dresse, d'après les livres, un compte en matières.

Il opère la balance générale des comptes du grand livre et il s'assure de la réalité des existants.

Alors que le « comptable matières » était nommé par décision du ministre chargé des finances, le nouveau régime financier de l'Etat (article 51 alinéa 5) prévoit que dorénavant l'ordonnateur (le maire) désigne un ou plusieurs « agent chargé de tenir les opérations de la comptabilité matières » et astreints à la production d'un compte en matières.

II - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Selon l'article 151 de la loi fixant les règles applicables aux communes, en l'absence d'un texte particulier, tout engagement d'un agent par la commune, la communauté urbaine ou le syndicat de communes, s'effectue suivant les modalités de recrutement, rémunération et déroulement de carrière applicables aux emplois équivalents de l'Etat.

Les fonctionnaires et agents mis à la disposition des collectivités territoriales demeurent régis par le Statut Général de la Fonction Publique de l'Etat ou le Code du Travail, suivant le cas. Un texte réglementaire en fixera les modalités d'application.

L'article 19 de la loi d'orientation de la décentralisation précise que les collectivités territoriales recrutent et gèrent librement le personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

1/ LE RECRUTEMENT

Le recrutement obéit à certaines conditions, notamment :

- la disponibilité budgétaire ;
- la description du poste de travail (fiche de poste ou lettre de mission) ;
- la définition du profil des candidats ;
- l'appel à candidature ;
- la sélection (entretiens, analyse des lettres de motivations et curriculum vitae) ;
- la notification (décision, contrat) ;

Le maire est chargé sous le contrôle du conseil municipal de nommer aux emplois communaux. Il recrute, suspend et licencie le personnel régi par la législation du travail et les conventions collectives. Il affecte et gère le personnel placé sous son autorité (article 74 de la loi fixant les règles applicables aux communes). Certains recrutements, à définir par voie réglementaire, sont soumis au visa préalable de l'autorité de tutelle.

2/ LA RÉMUNÉRATION

Les modes et taux de rémunération des personnels communaux ainsi que les indemnités auxquelles ils peuvent prétendre sont déterminés par voie réglementaire (article 75 alinéa 2 de la loi fixant les règles applicables aux communes).

Ainsi sont applicables : le décret n°66-190/COR de juillet 1966 instituant des indemnités de sujétion au profit des secrétaires généraux de mairie, secrétaires généraux adjoints et chefs de services municipaux et l'arrêté n°006/MINATD/DCTD du 9 janvier 2007 fixant les indemnités et avantages alloués aux responsables des recettes municipales.

Les principaux éléments de la rémunération sont le salaire de base et les indemnités qui doivent être conformes à l'acte d'engagement, ce dernier précisant la catégorie et l'échelon occupé par l'agent.

Quel que soit le mode de paiement du salaire, un bulletin de paie doit être émis et récapituler tous les éléments du salaire, ainsi que les retenues opérées, notamment les cotisations CNPS.

3/ LE DÉROULEMENT DE LA CARRIÈRE

La carrière d'une personne peut se définir comme l'ensemble des situations administratives dans lesquelles elle se trouve, du recrutement, à la fin de l'activité.

En l'absence d'un statut particulier pour le personnel des collectivités territoriales, chaque catégorie de personnel est gérée conformément aux textes qui régissent son corps d'origine.

L'avancement

En principe, l'avancement d'un échelon inférieur à un échelon immédiatement supérieur a lieu tous les deux ans. Il tient compte à la fois de l'ancienneté du travailleur et sa manière de servir, annuellement constatés par un bulletin de note. Si la manière de servir de l'agent ne donne pas satisfaction, son avancement peut être retardé d'une période d'un à deux ans supplémentaires. Cependant, au bout de quatre ans, le passage à l'échelon supérieur est de droit pour le travailleur.

L'avancement est constaté par une décision du chef de l'administration intéressée.

La notation et l'évaluation

La notation reflète l'appréciation portée sur la valeur professionnelle de la personne. Elle influe sur le déroulement de la carrière. Elle est donc obligatoire, s'échelonne entre zéro (0) et vingt (20) et se complète d'une appréciation écrite.

Cette procédure s'accompagne d'un entretien d'évaluation pour mieux faire le bilan avec la personne, de son profil, de ses besoins de formation et du déroulement de sa carrière.

L'évaluation peut avoir des effets positifs sur la carrière et la motivation de l'agent, lorsque l'autorité hiérarchique lui adresse une lettre de félicitations, initie une bonification d'échelon, le promeut à un poste de responsabilité supérieur...

La discipline

L'évaluation ne fait pas obstacle à la sanction que l'autorité hiérarchique peut prendre sous forme de décision en cas de faute professionnelle ou de manquements graves : avertissement, blâme, retard à l'avancement de 1 à 2 ans, mise à pied de 1 à 8 jours, abaissement d'échelon, licenciement, l'ensemble des sanctions faisant l'objet de règles spécifiques.

La formation

Chaque collectivité territoriale doit être dotée d'un plan de formation pour rendre plus opérationnels les personnels, en fonction des attentes des administrés et des projets en cours ou à venir. Il s'agit d'un plan pluriannuel révisé chaque année, qui reflète la grande diversité des métiers exercés au sein des collectivités territoriales.

L'élaboration d'un plan de formation comporte trois principales étapes : le recueil et l'analyse des besoins de formation, la définition de priorités de formation, la rédaction d'un plan. Ce plan permettra l'établissement le cas échéant de cahiers des charges de formation.

Chaque collectivité territoriale doit prévoir un budget spécifique pour la formation, s'agissant d'une dépense obligatoire prélevée par le Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) sur les Centimes Additionnels Communaux et reversée au Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM).

Toutefois, la collectivité territoriale peut organiser elle-même toute formation en interne qu'elle jugerait nécessaire, sous réserve d'avoir prévu des crédits à cet effet.

La fin de carrière

La fin de carrière peut avoir différentes origines. Il peut s'agir d'une démission, donc à la demande expresse de l'agent ou d'un licenciement pour insuffisance professionnelle. Il peut y avoir radiation au titre d'une sanction disciplinaire ou d'un abandon de poste.

Plus classiquement, il s'agit de la retraite qui se traduit par la cessation normale des fonctions, la radiation d'une personne et le versement d'une pension de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNPS) si l'agent a au moins quinze (15) ans d'ancienneté.

La démission : c'est la rupture du contrat de travail du fait de l'agent qui est tenu d'observer le préavis qui lui est signifié par son employeur.

Le licenciement : c'est la rupture du contrat de travail par l'employeur après un préavis. Une indemnité de licenciement est due si l'agent a au moins deux ans d'ancienneté et si le licenciement n'est pas motivé par une faute lourde.

Le décès du travailleur : les salaires et indemnités acquis par le travailleur au moment du décès reviennent aux ayants droits. Si son ancienneté est supérieure à deux ans, il est versé à ses héritiers une indemnité équivalente à celle du licenciement. L'employeur fournit le cercueil à la famille et transporte le corps du lieu du décès au lieu de résidence habituelle.

La retraite : elle intervient à l'âge de soixante (60) ans pour les agents communaux, cinquante (50) ou cinquante-cinq (55) ans pour les fonctionnaires de l'Etat détachés à la commune.

III - LE MANAGEMENT

1/ ENJEUX DU MANAGEMENT

La véritable richesse d'une organisation repose sur les compétences et le comportement des femmes et des hommes qui la constituent, sur leur contribution à l'atteinte des objectifs fixés et sur leur faculté d'adaptation à des situations en évolution constante. Aussi, la performance est-elle fortement liée à la façon dont les femmes et les hommes qui l'animent sont gérés et au type de management instauré.

Le management ne consiste pas à appliquer un ensemble de recettes magiques ou de solutions préconçues adaptables à toutes les situations. Il s'agit plutôt d'en maîtriser les enjeux pour trouver son style et relever des défis.

Je veux – Je peux – Je vais – Je fais
Qui ? Quoi ? Pourquoi ? Comment ?

L'enjeu de l'adaptation : « Manager, c'est s'adapter »

Les collectivités territoriales interviennent dans un environnement marqué par de multiples et constantes mutations, notamment du fait de la mise en oeuvre progressive de la décentralisation. Manager dans un tel contexte, c'est accepter l'obligation du changement en vue d'ajuster sans cesse la collectivité territoriale aux préoccupations du moment et aux nouvelles règles.

L'enjeu de l'action : « Manager, c'est faire agir »

La concrétisation du changement souhaité ne peut s'opérer qu'à travers la conduite d'actions appropriées. C'est pourquoi, manager implique de se concentrer sur les résultats à atteindre et les actions à mener. La conduite des actions impose organisation et coordination.

L'enjeu de la mobilisation : « Manager, c'est mobiliser »

Les collectivités territoriales sont constituées d'hommes et de femmes d'horizons divers. Manager suppose donc de faire agir ensemble ces hommes et ces femmes. Cela appelle le partage du même désir d'actions, du même désir de résultats. Cette mobilisation doit se concevoir à l'aide d'une palette d'outils de communication.

L'enjeu du sens de l'action : « Manager, c'est donner un sens à l'action »

Donner un sens à l'action, c'est donner une vision, une direction et exercer un leadership. C'est aussi donner une signification. En effet l'autorité seule ne suffit pas. L'action du maire en tant que manager doit s'accompagner de compréhension. En effet, ceux qui agissent doivent comprendre le sens de leur action et les conséquences attendues. Le conseiller municipal doit également pouvoir relayer l'information.

Trois défis majeurs à relever par tout manager :

- conduire le changement,
- atteindre des résultats,
- faire comprendre et adhérer.

2/ LES FONCTIONS DU MANAGEMENT

Selon l'approche classique, le management comporte quatre fonctions principales.

La fonction « planification » consiste à décider, à court, moyen et long terme, de la nature des actions à entreprendre, de la séquence de leur déroulement, des méthodes et procédures à employer et des ressources requises pour atteindre les objectifs.

La fonction « organisation » consiste à déterminer la structure la mieux adaptée à l'accomplissement de la mission, à identifier les tâches, les rôles et les responsabilités de tous les acteurs. Elle revient également à définir les relations fonctionnelles entre les différentes composantes de l'organisation.

La fonction « direction » consiste à clarifier les objectifs et à exprimer les résultats attendus de chacun, à stimuler, à créer les synergies nécessaires à l'atteinte des résultats.

La fonction « contrôle » consiste à s'assurer que le travail s'effectue dans les bonnes conditions, à évaluer le degré d'atteinte des résultats attendus et à prendre des mesures correctives pour améliorer le rendement

3/ LA PREVENTION DES CONFLITS

Le conflit, opposition d'intérêt entre deux parties au moins, est inévitable. Il naît et il meurt. Il se gère et se prévient.

Les sources de conflit

Les sources de conflit sont de plusieurs ordres, notamment :

- L'absence de communication ;
- La rétention d'information ;
- Le non respect des droits des travailleurs ;
- Le manque d'attention aux préoccupations des travailleurs ;
- L'absence d'écoute des revendications légitimes du personnel ;
- Les manipulations...

La manifestation des conflits

Quelles qu'en soient les sources, les conflits peuvent se manifester sous forme de grèves et de manifestations sur la voie publique, de refus d'exécuter certaines tâches et de blocage des dossiers, d'absence de vote des délibérations au conseil municipal...

La prévention de conflits

Pour prévenir les conflits, il est nécessaire de communiquer régulièrement avec l'ensemble des conseillers municipaux, le personnel et les administrés ; et d'être à leur écoute. Il est également indispensable de respecter les droits de chacun.

Une bonne lecture de l'environnement et une réactivité contribuent à la prévention des conflits.

Le règlement des conflits

Selon les cas, les conflits peuvent être réglés par la négociation, la sanction, la médiation...

CHAPITRE 6. LES RESSOURCES FINANCIERES ET MATERIELLES



Le domaine des ressources financières et matérielles de la commune est vaste, diversifié et complexe. Comme pour l'Etat, il s'articule autour d'un agrégat de règles et de principes qui constituent les balises de la gestion municipale.

En effet, pour l'accomplissement de sa mission générale de développement local et d'amélioration du cadre de vie, bien que la commune jouisse d'une autonomie financière, elle est soumise à des règles financières et fiscales qui concernent notamment le budget, les comptes administratif et de gestion, les marchés publics, le patrimoine et les modes de gestion des services publics.

Un régime financier des Collectivités Territoriales Décentralisées sera élaboré en application de l'article 86 de la loi N°2004/017 d'orientation de la décentralisation et de l'article 75 de la loi N°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat qui stipule que le régime financier de l'Etat est applicable aux Collectivités Territoriales Décentralisées sous réserve de leurs spécificités.

I - LES PRINCIPES GENERAUX DE LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIERES ET MATERIELLES

1/ LES PRINCIPES BUDGETAIRES COMMUNAUX

Les principes régissant la présentation du budget

Le principe d'unité budgétaire

Ce principe signifie que toutes les recettes et les dépenses doivent figurer dans un document unique appelé « Budget », soit les recettes selon leur origine et les dépenses selon leur nature économique et par centre de consommation.

Ce principe procède d'un souci de clarté, car les documents budgétaires sont nombreux et des votes fractionnés pourraient conduire à des oublis ou à des négligences.

Par dérogation à l'unité budgétaire, des autorisations spéciales, des comptes hors budget peuvent être retracés sur des documents différents.

Le principe d'universalité

Il s'agit de faire apparaître dans le document budgétaire l'ensemble des recettes et des dépenses en respectant deux règles :

- les recettes et les dépenses doivent être inscrites au budget de façon séparée, sans compensation entre elles, chacune figurant pour son montant intégral. C'est la règle dite de « non-contraction des recettes et des dépenses ».
- les recettes doivent être confondues en une masse unique qui servira à couvrir l'ensemble des dépenses. Autrement dit, une recette précise ne peut servir à couvrir une dépense particulière. C'est la règle dite de « non-affectation des recettes aux dépenses ».

Par dérogation, il arrive parfois qu'une ressource soit affectée ou individualisée selon l'intention de son donateur. Par exemple, un don ou un prêt peut être offert à une commune pour la réalisation d'un investissement précis. Dans ce cas, la commune procède à l'ouverture d'un compte hors budget destiné à couvrir uniquement l'œuvre à réaliser. L'ouverture du compte hors budget nécessite cependant une délibération du conseil municipal approuvée par l'autorité de tutelle.

Les principes régissant les conditions temporelles d'adoption du budget

Le principe d'antériorité

Ce principe signifie que le vote du budget, et par conséquent l'autorisation qu'il donne de réaliser toute dépense et de percevoir toute recette, doit intervenir avant le début de l'exercice concerné, c'est-à-dire avant le 1er janvier de l'année.

Par exception, l'autorité de tutelle peut accorder des douzièmes provisoires, c'est-à-dire 1/12^{ème} du budget antérieur, pour permettre à la commune de régler ses dépenses courantes au cas où son budget n'était pas voté à temps.

Le principe de l'annualité

Selon ce principe, le budget est voté pour l'année civile, c'est-à-dire pour une période de douze mois allant du 1er janvier au 31 décembre de l'année.

Les principes régissant le contenu de l'autorisation du budget

Le principe de l'équilibre budgétaire

Le principe de l'équilibre du budget communal signifie que le budget doit être voté en parfait équilibre de recettes et de dépenses, c'est-à-dire que le total des dépenses doit être égal au total des recettes. A la différence de l'Etat où ce principe n'a pas de valeur obligatoire, il s'agit pour la commune d'une véritable obligation, assortie de sanctions en cas de non respect.

Le principe de spécialité des crédits

Ce principe signifie qu'un crédit voté pour une nature de dépense déterminée et qui fait l'objet d'un chapitre précis ne peut être utilisé que pour les besoins de ce chapitre. En effet, lors du vote du budget communal, le conseil municipal n'examine pas les dépenses en bloc, mais en détail. Par conséquent, son autorisation est donnée par unités restreintes de crédits (le chapitre ou l'article).

Par dérogation, en cas de difficultés passagères dans l'exécution du budget, le maire peut procéder à des virements de crédits d'un chapitre à un autre chapitre, d'un article à un autre article, d'un paragraphe à un autre paragraphe. Toutefois, il doit dans ces cas requérir préalablement l'aval du conseil municipal et le visa des autorités de tutelle, conformément à la réglementation en vigueur.

En application du régime financier de l'Etat (article 53 alinéa 4), le montant cumulé des crédits ayant fait l'objet de virements ne doit pas dépasser 5% des crédits ouverts au budget.

2/ LES PRINCIPES COMPTABLES COMMUNAUX

Les principes comptables communaux constituent un préalable à l'exécution des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie des communes. Ils obéissent aux règles du plan comptable de l'Etat et des collectivités territoriales ; et au système d'enregistrement des écritures en partie double, et conditionnent la sincérité des comptes et du bilan.

Le principe de l'indépendance des exercices de gestion

Ce principe encore appelé « l'autonomie des exercices » est à la base de la détermination et de l'intégrité du résultat. Il signifie qu'il faut inscrire, au titre du budget de l'année en cours, toutes les recettes encaissées et toutes les dépenses prises en charge durant cet exercice, conformément au régime financier de l'Etat (article 62).

Par dérogation, la règle dite de « **journée complémentaire** » permet de comptabiliser des recettes et des dépenses du budget de l'année précédente sur l'année suivante, et ce jusqu'**au 28 février**, selon l'article 62 alinéa 3 de la loi N°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat.
Toutefois, l'instruction conjointe N°000366/IC/MINATD/MINEFI qui s'applique aux communes limite cette période au **31 janvier** de l'exercice suivant.

Le principe de non compensation

Toute compensation entre deux éléments comptables concernant un même tiers est proscrite, car il n'est pas admis de liaison entre la dette et la créance. (Exemple : créance fiscale de la commune sur un contribuable qui se trouverait être en même temps fournisseur des biens ou des services à la communes ou encore plus-values et moins values sur cession d'éléments d'actifs immobilisés).

La compensation peut toutefois être possible a posteriori sous trois conditions :

- procéder à la liquidation, à l'émission et à l'inscription en droits constatés de sa dette fiscale ;
- effectuer l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de sa créance sur la commune, par l'intermédiaire du Receveur municipal qui vise et prend en charge ;
- Enfin, le règlement par compensation intervient par un virement interne d'écriture au débit du compte 400XXX « créancier ordinaire » et corrélativement par le crédit du compte 410XXX « débiteur ordinaire » concernant le même tiers.

Périodiquement, la somme portée comme règlement au crédit du compte 410XXX « débiteurs ordinaires » est portée au débit du compte 380XXX « émission fiscale droits constatés » pour le crédit des comptes budgétaires intéressés (classes 1, 2 et 7).

Le principe de nominalisme ou présentation des résultats

Ce principe signifie que les biens et services entrent dans le patrimoine de la commune pour leurs valeurs d'origine respectives qui sont conservées dans les états financiers quand bien même il y aurait des variations de cours observées dans le temps.

Le coût historique s'entend ici :

- coût d'acquisition pour les biens acquis par la commune ;
- coût de production pour les biens produits par la commune pour elle-même.

Cette méthode n'exclut pas le recours à des réévaluations légales dans les conditions fixées par les autorités compétentes.

Le principe de prudence

Ce principe induit le réalisme dans les transactions que la commune est amenée à passer avec les tiers pour éviter de présenter des situations surévaluées. Ainsi un produit ne doit être comptabilisé ou imputé au budget de la commune qu'en cas de réalisation effective pour le produit, et en ce qui concerne la dépense ou la charge que si celle-ci est ordonnancée et visée pour le paiement par le Receveur municipal.

Il en est de même pour toutes les plus-values et moins-values.

Le principe de bonne information ou de présentation des résultats

Dès le début de l'exercice, les documents d'analyse suivants doivent être établis :

- l'état du personnel ;
- l'état du patrimoine dont sommier du matériel ;
- le journal ;
- le grand livre des comptes ;
- la balance générale des comptes ;
- l'état d'exécution du budget en recettes et en dépenses par comparaison avec les prévisions budgétaires.

A la clôture de l'exercice, les documents de synthèse ci-après doivent être établis et diffusés pour information :

- le tableau des soldes caractéristiques de gestion ;
- le tableau de passage aux soldes des comptes patrimoniaux ;
- le bilan.

Le principe de régularité

Ce principe oblige l'Ordonnateur et le Receveur municipal à se conformer aux règles de bonne gestion prescrites par les lois et règlements en vigueur.

Le principe de sincérité

Ce principe fait appel à la bonne foi de tous les acteurs qui interviennent dans la vie de la commune en ce qui concerne la gestion des finances communales : a priori, les conseillers municipaux, l'ordonnateur, le receveur municipal, et a posteriori la tutelle et la chambre des comptes.

Les comptes doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de la commune et de sa situation financière.
--

Le principe de la comptabilité en partie double chez le receveur municipal

Ce principe signifie que pour chaque opération, il y a toujours simultanément deux inscriptions de même montant et de sens contraire, l'une au débit d'un compte, l'autre au crédit d'un autre compte. Cette méthode dite de comptabilité en partie double

présente notamment l'avantage de faciliter les contrôles d'exactitude matérielle ou arithmétique à tous les stades de la comptabilité. Le receveur-percepteur est seul habilité à tenir la comptabilité en partie double.

3/ LE PRINCIPE DE LA SEPARATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR ET DE COMPTABLE

Le principe :

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont et demeurent séparées et incompatibles tant pour ce qui concerne l'exécution des recettes que l'exécution des dépenses.

Les rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable

Les fonctions d'ordonnateur municipal sont exercées par le maire ou le délégué du gouvernement. Les fonctions de comptable public municipal sont exercées par le receveur municipal et exceptionnellement par le percepteur.

Les opérations incombant à l'ordonnateur

L'ordonnateur municipal est chargé, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'ordonner les dépenses (engagement, liquidation, mandatement), de gérer les revenus communaux, de passer les marchés selon la réglementation en vigueur. Il présente son bilan de gestion en fin d'exercice par l'établissement du compte administratif.

Les opérations incombant au comptable

Le receveur municipal est chargé d'effectuer les recettes et les dépenses communales. A ce titre, il reçoit, vérifie, prend en compte, recouvre les recettes et paie les dépenses ordonnées par l'ordonnateur municipal. Il conserve également les fonds de la commune, tient la comptabilité de la commune. En fin d'exercice, il établit un compte de gestion approuvé en même temps que le compte administratif par le conseil municipal.

Les sanctions à la violation du principe

L'ordonnateur qui se prépose au recouvrement des recettes ou au maniement des deniers publics sans y avoir qualité est considéré comme comptable de fait et engage ipso facto sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Le receveur municipal qui effectue un suivi approximatif des contrats de concession, dissimule des recettes, ne reverse pas au Trésor Public les retenues fiscales effectuées sur les factures des prestataires, paye de fausses prestations, perçoit des droits irréguliers, octroie des prêts illicites auprès de particuliers, met en circulation des quittanciers parallèles... engage également sa responsabilité personnelle et pécuniaire (cf instruction-circulaire n°00001/IC/MINFI/DGB/DCOB du 4 janvier 2008).

Lorsqu'il engage sa commune sans avis favorable, il risque une amende, une mise en débet ou la déchéance, sans préjudice des poursuites judiciaires.

Lorsqu'il procède au recouvrement ou consent aux réductions ou à des franchises d'impôts illicites, il peut être considéré comme cessionnaire, un délit prévu et réprimé par le code pénal, par une peine privative de liberté et/ou une amende.

4/ LE PRINCIPE D'UNITE DE TRESORERIE

Les règles qui régissent la trésorerie des collectivités territoriales décentralisées sont soumises à deux grands principes que le langage courant confond souvent :

- le premier est le principe de l'unité de caisse en vertu duquel l'ensemble des fonds disponibles d'une commune, quelle qu'en soit l'origine (fiscalité, subvention, dotation, emprunt) sert à assurer le paiement de l'ensemble des dépenses. Sauf cas expressément prévu par la réglementation en vigueur, on ne saurait réserver certaines catégories de deniers encaissés pour les utiliser au paiement de certaines catégories de dépenses ;
- le second principe est celui de l'unité de trésorerie qui oblige les communes à déposer leurs fonds disponibles en attente d'emploi sur un compte du Trésor Public non rémunéré. Ce principe comporte trois éléments : l'obligation de dépôt des fonds au Trésor Public, la gratuité du dépôt des fonds, la trésorerie zéro.

Le Trésor Public exerce le monopole sur :

- le recouvrement de toutes les recettes, le paiement de toutes les dépenses et la totalité de la trésorerie des collectivités territoriales décentralisées ;
- les relations avec le système bancaire régional et international ;
- le circuit des caisses publiques.

Aucune dérogation à ce monopole n'est admise, sous peine de nullité.

Il est le guichet unique des opérations d'encaissement et de décaissement des collectivités territoriales décentralisées.

Le circuit du Trésor Public est déterminé par le principe de l'unité de caisse matérialisé par la centralisation des opérations d'encaissement et de décaissement effectuées par les comptes publics dans un compte unique à la Banque Centrale.

Cf. régime financier de l'Etat.

L'obligation de dépôt des fonds au Trésor Public

En application de cette règle, les communes doivent déposer tous leurs crédits disponibles à un compte ouvert auprès du Trésor Public. Ce compte est tenu par un comptable de l'Etat qui informe périodiquement l'ordonnateur de la situation de trésorerie de la commune.

La règle du dépôt au Trésor interdit à la commune d'ouvrir un compte bancaire ou postal auprès d'organismes bancaires ou assimilés, sauf dispositions spécifiques prévues par le régime financier des collectivités territoriales décentralisées.

Enfin, la règle du dépôt des fonds au Trésor interdit également à une commune de faire des prêts ou des avances à une autre collectivité ou établissement public local.

La gratuité du dépôt des fonds au Trésor Public

Les dépôts de fonds au Trésor des communes ne sont productifs d'aucun intérêt et ne font par conséquent l'objet d'aucune rémunération. Cette règle se justifie de deux manières :

- d'une part, l'Etat rend un service important aux communes en mettant à leur disposition, pour l'assiette et le recouvrement des principaux impôts locaux, ses propres agents, les comptables du Trésor.

- d'autre part, la principale contrepartie fournie par l'Etat est représentée par les avances qu'il accorde aux communes sur le produit de certains impôts (ex : retenue de base sur CAC).

L'Etat agit donc comme le caissier des communes auxquelles il apporte une double garantie : un versement de recettes régulières et l'assurance de percevoir le produit du recouvrement.

La « trésorerie zéro »

Ce principe s'applique à la caisse du receveur. En effet, la commune étant souvent appelée à avoir des fonds disponibles en caisse, gérés par le receveur municipal sur ordre du maire pour faire face à diverses dépenses ponctuelles et urgentes, en vertu du principe de « trésorerie zéro », la commune doit en fin de journée verser les excédents au compte du Trésor.

Ce principe, quoique difficile à respecter dans son intégralité, est motivé par des règles de sécurité et de gouvernance.

II - L'ELABORATION DU BUDGET

1/ LA PREPARATION PAR LE MAIRE

Le budget de la commune, de même que le plan d'investissement ou de campagne, sont préparés et présentés par le maire au conseil municipal.

En pratique, pour une bonne préparation du budget communal, le maire doit recourir à une méthode participative et associer le receveur municipal, les services communaux, les conseillers municipaux, les services techniques déconcentrés des finances et de tutelle, la société civile le cas échéant...

Ainsi, par une large concertation, le maire doit disposer de tous les éléments d'informations tirés des résultats antérieurs et susceptibles de permettre une évaluation correcte des prévisions de recettes et de dépenses que comprendra le projet de budget de l'année n+1.

En matière de recettes

Les recettes sont décrites suivant leur origine par chapitre, article et paragraphe et comprennent les recettes de fonctionnement et les recettes d'investissement. Les restes à recouvrer de l'exercice précédent jugés recouvrables, sont reportés au budget en cours de préparation, selon leur nature, dans les différentes imputations intéressées en augmentation des prévisions propres de l'exercice.

Conformément au décret n°98/266 PM du 21 août 1998 portant approbation du plan comptable sectoriel communal et adoption de la nomenclature budgétaire communale, les recettes comprennent les recettes de fonctionnement et les recettes d'investissement

Les recettes de fonctionnement comprennent

- les réserves affectées pour fonctionnement (1.1) ;
- les produits des recettes fiscales, les centimes additionnels communaux et les taxes communales directes et indirectes (7.1) ;

- les produits d'exploitation du domaine et des services communaux (7.2) ;
- les ristournes et redevances consenties par l'Etat (7.3) ;
- les produits financiers (7.4) ;
- les subventions de fonctionnement reçues (7.5) ;
- les transferts reçus (7.6) ;
- les autres produits et profits divers (7.7) ;
- les reprises sur amortissements (7.8).

Les recettes d'investissement comprennent

- l'excédent brut de fonctionnement reporté (8.2) ;
- les fonds de dotation reçus (1.0) ;
- les réserves affectées pour investissement (1.1) ;
- les réserves non affectées mais maintenues en quasi-monnaie à l'actif (1.1) ;
- les subventions d'équipement et d'investissement reçues (1.4) ;
- les emprunts à long et moyen terme (1.5) ;
- les autres dettes à long et moyen termes (1.6) ;
- le remboursement des prêts et autres créances à long et moyen terme (2.5) ;
- la production d'immobilisations par la commune pour elle-même ou auto-équipement (7.9) ;
- les plus values sur cessions d'éléments d'actifs immobilisés (8.4).

En matière de dépenses

Les dépenses décrites suivant leur nature économique par chapitre, article, paragraphe et par centre de consommation ou d'activités, comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement. A l'instar des restes à recouvrer, les restes à payer de l'exercice précédent sont reportés au budget en cours de préparation, selon leur nature économique dans les différentes imputations en augmentation des prévisions propres de l'exercice.

Conformément au décret n° 98/266 PM du 21 août 1998 portant approbation du plan comptable sectoriel communal et adoption de la nomenclature budgétaire communale, les dépenses comprennent les dépenses de fonctionnement et de financement.

Les dépenses de fonctionnement comprennent

- les consommations intermédiaires ou biens et services consommés (6.1) qui englobent les matières et fournitures consommées (6.10), les transports consommés (6.11), les autres services consommés (6.12) ;
- les frais de personnel (6.2) ;
- les impôts et taxes (6.3) ;
- les frais financiers (6.4) ;
- les subventions versées (6.5) ;
- les transferts versés (6.6) ;
- les autres charges et pertes diverses (6.7) ;
- les dotations aux amortissements (6.8).

Les dépenses d'investissement comprennent

- les remboursements des emprunts à long et à moyen terme (1.5) ;
- les remboursements des autres dettes à long et à moyen terme (1.6) ;
- les remboursements des dettes résultant d'engagements à long et moyen terme (1.7) ;
- l'acquisition des autres immobilisations incorporelles (2.0) ;
- l'acquisition des terrains (2.1) ;
- l'acquisition des autres immobilisations corporelles (2.2) ;
- les prêts et autres créances à long terme (2.5) ;
- les participations et affectations (2.6) ;
- les moins-values sur cessions d'éléments d'actifs immobilisés (8.4).

Les dépenses obligatoires, facultatives et interdites

Les dépenses obligatoires des communes

Certaines dépenses sont imposées par la loi au maire et doivent faire l'objet d'une inscription de crédits suffisante au budget de la commune. A défaut, elles peuvent être réglées par l'autorité de tutelle ou par injonction du juge administratif à la demande d'une personne y ayant un intérêt. L'exemple type de dépense obligatoire est cité à l'article 127 alinéa 1 de la loi N° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes : « la dotation générale de fonctionnement allouée aux communes d'arrondissement [...] constitue une dépense obligatoire pour les communautés urbaines ». En application du régime financier de l'Etat et sous réserve des dispositions de la future loi fixant le régime financier des collectivités territoriales décentralisées, les dépenses obligatoires sont les suivantes :

- les dépenses de personnels ;
- les dépenses relatives au fonctionnement des services municipaux ;
- l'acquittement des dettes et remboursement des emprunts souscrits par la commune ;
- les dépenses d'investissement (30%) ;
- les contributions et participations de la commune aux dépenses d'intérêt social ou économique ;
- la contribution au budget des syndicats de communes.

Cette liste n'est pas exhaustive et peut être adaptée. Ainsi par exemple, certaines catégories de dépenses obligatoires relèvent d'instructions administratives (contribution au CEFAM, adhésion aux CVUC, appuis divers et ponctuels...).

Les dépenses facultatives

Il s'agit de toutes les dépenses autres que celles dites obligatoires. Généralement, ces dépenses concernent l'exercice normal des compétences transférées. Le fait que ces dépenses soient dites facultatives ne signifie pas qu'elles sont moins importantes. En cas de tension de trésorerie, les dépenses facultatives passent au second plan après les dépenses obligatoires.

Les dépenses interdites

Il s'agit des dépenses formellement prohibées par la loi ou toute autre prescription en vigueur. Par exemple, le prêt d'argent accordé par la commune à une autre commune, à tout établissement local ou auprès de particuliers. Le subventionnement d'associations non déclarées en préfecture ou au MINATD, et de toute autre organisation non agréée par les ministères compétents, est également interdit.

La détermination du résultat et de l'équilibre du budget

Le résultat du budget est déterminé en deux étapes :

- le résultat de fonctionnement est égal à la somme des recettes de fonctionnement (RF) moins la somme des dépenses de fonctionnement (DF) ;
- le résultat d'investissement et d'équipement est égal à la somme des recettes permanentes de l'exercice (RI) moins les dépenses d'investissement et d'équipement de la section d'équipement du budget (DI).

Le budget communal élaboré par le maire doit être arrêté en équilibre de recettes et de dépenses. Autrement dit, le total des recettes de fonctionnement et d'investissement doit être égal au total des dépenses de fonctionnement et d'investissement : $(RF + RI) = (DF + DI)$.

2/ LE VOTE DU BUDGET PAR LE CONSEIL MUNICIPAL

Le maire adresse la convocation et tous les documents aux conseillers municipaux quinze (15) jours avant la tenue de réunion pour les assises de la session consacrée à l'examen et au vote du budget communal.

Le projet du budget, celui du plan d'investissement ou de campagne et les projets de délibérations y relatifs sont présentés aux conseillers municipaux qui l'examinent dans l'ordre suivant :

- examen et vote de la première partie du budget relative aux recettes (fonctionnement et investissement) ;
- examen et vote de la deuxième partie relative aux dépenses (fonctionnement et investissement dont équipement) ;
- examen et vote du plan de campagne ou d'investissement ;
- examen et adoption des délibérations portant respectivement vote du budget et adoption du plan de campagne ou d'investissement.

Le budget communal doit être voté au plus tard le 20 décembre de chaque année et ceci sans tenir compte du résultat de l'exercice précédent. Ce résultat sera intégré par autorisation spéciale au moment de l'approbation du compte administratif de l'exercice précédent par une délibération du conseil municipal portant adoption du compte administratif et affectation du résultat dudit exercice.

3/ L'APPROBATION DU BUDGET PAR LA TUTELLE

Le budget communal voté par le conseil municipal qu'accompagnent les délibérations y relatives est adressé contre accusé de réception en douze (12) exemplaires au préfet du chef lieu du département pour approbation.

Dans l'attente de la réorganisation de l'exercice de la tutelle, en application des lois de décentralisation du 22 juillet 2004, après son visa, le préfet adresse à son tour le budget au gouverneur de province compétent qui l'approuve en dernier ressort après les visas respectifs du service provincial des finances et du service provincial des communes.

Le préfet et le gouverneur disposent solidairement d'un délai de trente (30) jours pour approuver le budget qui leur est présenté. Passé ce délai, le budget devient exécutoire. Après approbation par le gouverneur, les exemplaires de ce budget suivent les destinations suivantes :

- Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (Direction des Collectivités Territoriales Décentralisées) ;
- Ministère de l'Economie et des Finances (Direction Générale du Budget) ;
- Service provincial des communes ;
- Contrôle provincial des finances ;
- A la réception des exemplaires du budget approuvé, le maire en transmet un exemplaire au préfet de céans, au receveur municipal et au contrôleur financier pour les communes où il en existe un.

III - L'EXECUTION DU BUDGET

1/ LES PROCEDURES D'EXECUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES

Les recettes et les dépenses communales sont exécutées pendant une période de douze mois qui court du 1er janvier au 31 décembre de l'année, avec une période complémentaire du 1er au 31 janvier de l'année suivante.

Pour être effectivement exécutoires, les autorisations de recettes et de dépenses votées avec le budget nécessitent plusieurs opérations administratives de recettes et de dépenses faisant intervenir un ordonnateur et un comptable, communément appelés « les agents d'exécution du budget communal ». Le maire est l'unique ordonnateur du budget communal, mais il peut aussi déléguer certaines de ses fonctions, le receveur municipal étant le comptable de la commune.

Les opérations d'exécution des dépenses communales

Le processus de la dépense publique comporte quatre opérations : l'engagement de la dépense, la liquidation de la dépense, l'ordonnancement de la dépense et le paiement de la dépense. Les trois premières opérations constituent la phase administrative de la dépense et incombent à l'ordonnateur. La dernière opération, phase comptable de la dépense, incombe au comptable.

L'engagement de la dépense

L'engagement est la décision par laquelle l'ordonnateur prend l'initiative d'effectuer une dépense et d'en imputer le montant sur un crédit disponible. (Exemple : la passation d'un marché, le recrutement d'un agent, la commande d'une fourniture).

L'engagement doit respecter certaines conditions :

- la disponibilité des crédits ;
- l'exacte imputation (l'engagement porte sur un chapitre ou un article défini) ;
- la durée de l'autorisation (pas d'engagement après le 31 décembre de l'exercice).

Pour un bon aboutissement de la procédure d'engagement, les principales recommandations sont les suivantes :

- l'ordonnateur doit notifier sa signature en début d'exercice au receveur municipal et au contrôleur financier s'il en existe un ;

- établir des fiches de contrôle de consommation des crédits, à raison d'une fiche par rubrique budgétaire et le montant de la dotation inscrite au budget. La bonne tenue de ces fiches permet d'éviter le dépassement des crédits, mais surtout de prendre à temps, les décisions qui s'imposent en matière de gestion (virement de crédits, autorisation spéciale, etc.) ;
 - reporter sur une fiche spéciale en triple exemplaire toutes les imputations budgétaires des dépenses que l'on est appelé à gérer.
- Ces fiches constitueront le journal des dépenses.

La liquidation de la dépense

La liquidation est l'opération qui a pour objet de vérifier la réalité de la dette de la commune et d'arrêter le montant de la dépense. Cette vérification se fait très souvent par apposition de la signature de l'ordonnateur au bas des mentions « service fait », « Vu, vérifié et liquidé la présente facture à la somme de... » et au bas de celle-ci « Vu bon à mandater ».

Cette opération s'accompagne des précautions suivantes :

- vérifier l'existence des droits des créanciers ;
- déterminer ou vérifier le montant de la dette ;
- s'assurer que la dette n'est pas éteinte par un paiement antérieur.

L'ordonnancement de la dépense

L'ordonnancement est l'acte par lequel l'ordonnateur donne au comptable public (receveur municipal) l'ordre de payer. Cette opération se traduit par l'émission au profit du créancier d'un mandat ou titre de paiement que celui-ci devra produire au comptable. Ce mandat ou titre de paiement précise : la gestion, le chapitre, l'article et le paragraphe auquel se rapporte la dépense, l'objet de la dépense, les noms et adresse du créancier, le mode de règlement, la date du titre. Il est signé par l'ordonnateur ou son délégué et revêtu de son cachet nominal et du cachet du service. Chaque titre de paiement porte un numéro d'ordre d'une série ininterrompue tout au long de la gestion.

Le mandat donné s'accompagne des pièces justificatives de la dépense et la fiche d'engagement correspondant, préalablement visée par le contrôleur financier pour permettre au comptable d'exercer son contrôle.

Les pièces justificatives présentant des ratures, altérations, surcharges ne peuvent être admises.

Le paiement de la dépense

Cette opération incombe au receveur municipal. Ce dernier effectue le paiement de la dépense au vu de l'ordre donné par l'ordonnateur. Tout paiement donne lieu obligatoirement à un titre de règlement, notamment le bon de caisse pour les paiements en espèces et l'avis de virement pour les paiements par voie bancaire.

Le receveur municipal est tenu de payer. Il ne doit pas subordonner son paiement à l'appréciation de l'opportunité des actes pris par le maire. Toutefois, il devra s'assurer de la régularité de toute l'opération réalisée par l'ordonnateur, notamment :

- sa compétence ;
- l'imputation de la dépense ;
- l'existence des fonds disponibles ;
- les opérations de liquidation : service fait et vérification des calculs ;
- la production des pièces justificatives.

Les opérations de mobilisation des recettes communales

Comme pour l'Etat, les ressources communales³ sont constituées d'impôts, de droits et de taxes. Cependant, la plupart des impôts communaux sont mobilisés par les services de l'Etat et ensuite reversés aux communes. L'activité de recouvrement communale reste donc circonscrite aux taxes communales indirectes et à certains impôts tels que l'impôt libérateur. Les opérations de mobilisation des recettes comportent trois phases : l'assiette, la liquidation et le recouvrement.

La commune ne peut percevoir une taxe dite communale que lorsque celle-ci est prévue par la loi et instituée par délibération du conseil municipal.

Les procédures d'émission et de recouvrement sont précisées par Instruction du Directeur des Impôts n°2489/DI du 27 mai 2003 prise en application de l'arrêté conjoint n°349/MINAT/MINEFI du 22 octobre 2001, par le décret n°2002/2175/PM du 20 décembre 2002 fixant les taux minima et les modalités de recouvrement de certaines taxes communales indirectes ; et par le Code Général des Impôts.

Les principales recettes fiscales des collectivités territoriales décentralisées peuvent être classées en trois groupes :

Recettes en gestion propre (taxes communales indirectes)	Taxe d'abattage Taxe d'inspection sanitaire Droits de fourrière Droits de place sur les marchés Droits sur les permis de bâtir Droits d'occupation temporaire de la voie publique Droits d'occupation des parcs de stationnement Taxe de stationnement Taxe sur les spectacles Droits de stade Taxe sur la publicité Taxe sur les lots urbains non mis en valeur Droits de timbre Redevance pour la dégradation de chaussée Taxe de transhumance Taxe de transit Taxe douanière municipale
Recettes en gestion partagée	<u>Recettes dont la totalité revient aux communes et au FEICOM :</u> Patentes, licences, impôt libérateur, taxe sur le bétail, taxe sur les armes à feu Taxes communales directes (eau, assainissement, éclairage, enlèvement des ordures ménagères, ambulance, électrification) <u>Recettes comportant des recettes affectées :</u> Droits d'enregistrement sur les mutations immobilières Redevance forestière annuelle Redevance minière Taxe sur les certifications d'immatriculation des véhicules et engins à moteur
Recettes de péréquation	Centimes Additionnels Communaux (CAC)

³ Toutefois, la loi d'orientation de la décentralisation indique que les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales décentralisées de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux ; et crée une Dotation Générale de Décentralisation (DGD) destinée au financement partiel de la décentralisation.

Les communes tirent également des recettes des amendes de simple police et de l'urbanisation (cf. articles 82 à 85 de la loi sur l'urbanisme) notamment des taxes prélevées sur : le permis de bâtir, le permis d'implanter, le permis de construire, le certificat d'urbanisme, la taxe foncière,...

L'assiette

L'assiette de l'impôt consiste à déterminer le montant de la matière (ou activité) que l'on veut imposer au contribuable. Or, comme la plupart des opérations qui précèdent le paiement de l'impôt relèvent de l'Etat, l'activité d'assiette fiscale pour les communes se limite très souvent à celle portant sur l'impôt libératoire.

La liquidation

Lorsqu'il existe une créance de la commune sur le contribuable local, le maire émet un titre de recettes ou ordre de recettes. C'est notamment le cas pour les taxes communales indirectes et les produits du domaine.

S'agissant des impôts et taxes recouverts ou perçus en totalité ou en partie par l'Etat et reversés par la suite aux communes, le maire n'émettra les titres de recettes qu'a posteriori et ceci à titre de régularisation.

La mise en recouvrement

Généralement, le recouvrement des recettes est assuré par le receveur municipal. En pratique, le receveur municipal peut, après avis favorable du maire, commettre au recouvrement un ou plusieurs régisseurs pour l'aider dans cette tâche.

Par ailleurs, les recettes qui n'ont pas pu être recouvrées au terme de la période complémentaire doivent faire l'objet d'un recensement exhaustif constaté par un état des restes à recouvrer, dont le montant total sera inscrit au sur-prochain budget n+2, au titre des recettes antérieures.

Si certaines recettes semblent manifestement irrécouvrables, le receveur municipal dresse un état des créances irrécouvrables.

2/ LE CAS PARTICULIER DES MARCHES PUBLICS LOCAUX

Les marchés publics sont des contrats écrits passés par une commune et un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de service en vue de la réalisation de travaux, fournitures de biens ou des services moyennant un prix.

Sont concernées par la réglementation des marchés publics toutes prestations supérieures ou égales à cinq (5) millions de francs CFA. En dessous de cette somme, le maire peut établir à tout prestataire de simples bons de commande. Il est interdit de fractionner une prestation de même genre en plusieurs petites prestations, afin de rester en dessous de cinq (5) millions et d'échapper ainsi aux procédures de passation de marchés publics. (Exemple : établir à chaque fois un bon de commande, pour la réception du bureau du maire, 4,5 millions ; réfection du bureau du secrétaire général, 4 millions ; réfection du bureau du receveur municipal, 4 millions. La réfection générale des bureaux à la hauteur de 12,5 millions de francs CFA doit constituer le marché public et doit être passé après mise en concurrence sur appels d'offres).

Comme pour l'Etat, les marchés publics communaux constituent un domaine extrêmement sensible et actuellement réglementé par le décret n°2004/275 du 24 septembre 2004 portant Code des marchés publics. L'inobservance des règles qui régissent les marchés publics, notamment l'équité, la transparence et la concurrence dans la passation de la commande publique, est considérée comme constitutive d'atteinte à la fortune publique et fortement sanctionnée par les lois en vigueur au Cameroun.

Pour l'essentiel, il ressort de cette réglementation un principe général : « les marchés publics sont passés après mise en concurrence des cocontractants de la commune sur appel d'offres ».

Par exception, les marchés de gré à gré ne sont admis que sur autorisation spéciale de l'autorité chargée des marchés publics et ceci dans les cas limitativement énumérés par la réglementation en vigueur :

- pour les travaux, fournitures et services exécutés à titre de recherche, d'études, d'essai, d'expérimentation ou de mise au point, et qui ne peuvent être confiés qu'à des entreprises ou prestataires dont le choix s'impose par leur spécialité, leurs connaissances ou leurs aptitudes particulières ;
- pour le remplacement, en cas d'urgence, d'entrepreneurs ou de fournisseurs défaillants ;
- pour les travaux, fournitures ou services qui, dans le cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles, ne peuvent subir les délais d'une procédure d'appels d'offres ;
- pour les besoins ne pouvant être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'un procédé, d'un savoir-faire ou d'un organisme de gestion et de commercialisation.

Pour la passation des marchés publics communaux, deux organes essentiels interviennent :

- la commission de passation de marchés publics communaux ;
- le maire en tant que maître d'ouvrage.

La commission de passation des marchés de la commune

La commission de passation des marchés de la commune est un organe d'appui technique placé auprès du maire pour la passation des marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux à cinq (5) millions de franc CFA.

Cette commission est présidée par un président nommé par arrêté du Premier Ministre sur proposition du maire sur une liste de trois personnes.

Elle est compétente pour délibérer pour toutes les questions relatives à la préparation des marchés publics communaux, notamment :

- s'assurer de la régularité de la passation des marchés, conformément au Code des marchés publics ;
- examiner les Dossiers d'Appel d'Offres qui lui sont soumis par le maître d'ouvrage ;
- dépouiller les offres et désigner les membres de la sous commission technique d'analyse ;
- examiner les rapports des sous-commissions techniques d'analyse et proposer l'attribution au maître d'ouvrage ;
- examiner les projets de lettres de commande et de marchés.

Le maire ou maître d'Ouvrage

Le maire de la commune, encore appelé ici le maître d'ouvrage, est le responsable de toute la procédure de passation jusqu'à la réception du marché. A ce titre,

- il monte les dossiers d'appel d'offres et les transmet à la commission avec les pièces d'accompagnement, notamment la note de présentation du projet, l'attestation de la disponibilité du crédit, et éventuellement des sites disponibles
- il signe les avis d'appel d'offres et fixe les délais ;
- il signe les décisions d'attribution sur proposition de la commission de passation ;
- il signe les lettres commandes et les marchés sur proposition du président de la commission spécialisée
- il s'assure de la régularité de la passation des marchés, conformément aux prescriptions du Code des marchés publics.

3/ LE COMPTE ADMINISTRATIF OU LA CLOTURE DE L'EXERCICE

Le compte administratif diffère du compte de gestion établi en fin d'exercice par le Receveur municipal sur sa gestion comptable, c'est-à-dire l'état des encaissements et des décaissements. Le compte administratif est un document établi par le maire à la clôture de l'exercice, sur sa gestion administrative de la commune.

Le maire, ordonnateur de la commune, est astreint à la production d'un compte administratif qui retrace l'exécution administrative réelle du budget de l'année précédente. Ce document est une synthèse de l'état d'exécution des recettes et des dépenses.

Le contenu du compte administratif

L'état des recettes comprend

- le montant de la prévision initiale des recettes ;
- le montant du budget additionnel (autorisation spéciale) ;
- le montant total de la prévision budgétaire ;
- le montant des émissions des titres de recettes émis (ordres de recettes...)
- le montant des recouvrements effectifs ;
- le montant des admissions en non valeur ;
- le montant des restes à recouvrer.

L'état des dépenses comprend

- le montant des prévisions budgétaires (budget primitif, autorisations spéciales) ;
- le montant des virements internes de crédits ;
- le montant des dépenses engagées non liquidées ;
- le montant des dépenses liquidées ;
- le montant des dépenses ordonnancées ;
- les crédits annulés faute d'emploi ;
- les crédits d'investissement en cours à reporter au budget suivant.

Les documents à annexer sont les suivants

- le budget ;
- les autorisations spéciales ;
- l'état des virements de crédits ;
- le grand livre d'ordonnancement des recettes/état des restes à recouvrer ;

- le bordereau de développement des dépenses/état des restes à payer ;
- l'état des dépenses d'investissement engagées et non mandatées ;
- l'état des dettes et des créances à long et moyen termes.

Les notes explicatives qui peuvent être jointes

Le compte administratif peut être accompagné de toutes notes explicatives et pièces jointes, ensemble d'informations permettant au conseil municipal, à l'autorité de tutelle, ainsi qu'aux institutions supérieures de contrôle des comptes, de mieux apprécier les actes administratifs pris par le maire au cours de l'exercice et les conditions dans lesquelles le budget a été exécuté.

Le vote et l'approbation du compte administratif

Le compte administratif accompagné de ses documents annexes est présenté au conseil municipal, qui doit l'arrêter par un vote avant le 1er juillet de l'année suivant l'exercice auquel il se rapporte. Lors de ce vote, le conseil municipal vérifie que le compte administratif établi par le maire est bien conforme et concordant avec le compte de gestion établi par le receveur municipal.

Une fois voté par le conseil municipal, le compte administratif accompagné du compte de gestion élaboré par le receveur municipal est transmis pour approbation à l'autorité de tutelle au plus tard quinze (15) jours après son adoption.

L'autorité de tutelle, assistée des représentants du Ministre en charge des finances, dispose d'un délai de un (1) mois après la date de réception pour donner son approbation.

Le compte administratif voté par le conseil municipal et approuvé par l'autorité de tutelle reste déposé à la mairie où il est tenu à la disposition du public.

IV - LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL ET DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

1/ LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL

Les communes sont des personnes morales de droit public et sont titulaires d'un patrimoine. Ce patrimoine communal est constitué de biens meubles et de biens immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit.

D'une manière générale, les meubles sont constitués des biens que l'on peut déplacer (matériels divers, meubles meublants, véhicule, somme d'argent, etc.). En revanche, les immeubles sont constitués du sol et de tout ce qui fait corps avec lui (terrains bâtis, terrains non bâtis, les meubles se rattachant à l'immeuble, etc.).

Comme pour l'Etat, le patrimoine communal fait partie, soit du domaine public communal, soit du domaine privé communal, conformément aux règles qui gouvernent la domanialité publique au Cameroun notamment les ordonnances n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier et n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial.

Le domaine communal présente un double intérêt, d'être à la fois à l'origine de produits domaniaux susceptibles de constituer d'importantes ressources propres mais également de constituer une richesse pour la commune eu égard à sa valeur.

Le domaine public communal

Le domaine public communal est constitué de manière non exhaustive de :

- rues, places et jardins, marchés, halles, cimetières, routes communales ;
- bibliothèques, musées et monuments communaux ;
- sanitaires publics, stades et piscines municipaux ;
- immeuble siège de la mairie et annexes, immeubles mis à la disposition d'autres services publics, etc.

On catégorise le domaine public en domaine public maritime ou fluvial, en domaine public aérien et terrien. L'utilisation du domaine public maritime et fluvial doit faire l'objet d'une autorisation du conseil régional par délibération approuvée par la tutelle, pour tous projets initiés par la commune sur ce domaine.

D'une façon générale, le domaine public communal comprend tous les biens meubles et immeubles qui, par nature ou par destination, sont affectés soit aux services publics, soit à l'usage direct du public. Dans ce dernier cas, l'utilisation des biens du domaine public peut être commune ou privative.

L'utilisation est commune lorsque tous les citoyens ont un accès au bien dans les mêmes conditions (exemple : utilisation de la voie publique). Elle est privative lorsqu'une partie du domaine public de la commune est utilisée, sur autorisation du maire, par un individu ou un groupe d'individus (exemple : un kiosque).

Les utilisations privatives du domaine public communal donnent lieu au paiement d'une redevance. Les redevances les plus courantes sont les suivantes :

- les droits d'occupation de la voie publique par des étalages ou par des dépôts de matériaux ;
- la redevance pour la dégradation de chaussée.

Notons enfin que le domaine public communal est rigoureusement protégé :

- il est inaliénable, c'est-à-dire qu'il ne peut en aucun cas faire l'objet d'une cession, ni être grevé d'hypothèques ou de servitudes ;
- il est imprescriptible : les droits de la commune ne peuvent en aucun cas être éteints par prescription ;
- il est insaisissable : aucune action judiciaire ne peut faire perdre à la commune son droit de propriété sur un bien du domaine public communal.

Le domaine privé communal

Le domaine privé communal comprend tous les biens appartenant à la commune et dont ni leur affectation ni leur nature ne peuvent les intégrer dans le domaine public.

On peut citer :

- les biens et droits immobiliers acquis en privé (meubles et immeubles non affectés à un service public) ;
- les biens et droits immobiliers provenant du domaine privé de l'Etat et transférés au domaine privé de la commune ;
- les biens et droits immobiliers provenant d'une portion du domaine national incorporée par l'Etat dans le domaine privé communal en vue de la réalisation des projets d'équipements collectifs ;
- les forêts communales, depuis la loi du 20 février 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

Par ailleurs, l'Etat consulte le conseil municipal concerné, pour tous projets ou opérations qu'il initie sur le domaine national, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public.

De plus, l'Etat peut passer des conventions avec les communes pour l'utilisation de ces biens par ces dernières.

Les produits domaniaux

Les produits domaniaux sont des ressources que les collectivités territoriales tirent de la mise en valeur de leur patrimoine. Il s'agit des recettes propres qui peuvent, dans certaines communes, atteindre des montants importants. On peut distinguer trois catégories de produits domaniaux :

- les produits provenant de l'aliénation des biens du domaine correspondant aux recettes que procure la cession des biens appartenant au domaine privé communal, le domaine public étant lui, toujours inaliénable ;
- les produits provenant de l'utilisation du domaine correspondant aux diverses recettes que peut procurer, au budget communal, une utilisation privative de son domaine public (redevance d'occupation temporaire de la voirie, droits de place dans les halles, foires et marchés...) ;
- les produits perçus à l'occasion de travaux effectués sur le domaine correspondant aux participations financières qu'une commune peut réclamer à certains administrés en contrepartie de travaux qu'elle a réalisés sur le domaine.

2/ LA GESTION DES SERVICES PUBLICS

La notion de service public est certainement l'une des plus invoquées tant par la doctrine publiciste que par les autorités politiques car elle constitue un facteur de légitimation de l'action des détenteurs d'un mandat électif. En effet, le maire et ses conseillers s'engagent à favoriser le développement social, économique et culturel des populations, donc à servir le public. Ainsi, la réussite ou l'échec d'un magistrat municipal dépend de sa capacité à assurer une gestion satisfaisante des services publics au regard des moyens disponibles.

L'activité de service public communal est assurée directement par la commune, ou sous son contrôle par une personne privée, en vue de la satisfaction d'un besoin d'intérêt général.

Le service public communal peut couvrir le secteur industriel et commercial, dans la mesure où la commune crée un service public marchand lorsque l'intérêt local l'exige et que l'initiative privée fait défaut.

La loi d'orientation de la décentralisation (article 33) distingue plusieurs modes de gestion des services publics : la régie, la concession et l'affermage ; Elle prévoit en son article 34 prévoit que les collectivités territoriales peuvent créer des établissements ou entreprises publics locaux, conformément à la législation en vigueur applicable aux établissements publics, aux entreprises ou aux sociétés à participation publique et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

Elle prévoit également que les collectivités territoriales peuvent acquérir des titres et participer à la création et au fonctionnement de différents types d'établissements et de sociétés, publiques, parapubliques et privées, dans la limite de 33% du capital social.

La régie simple

C'est le mode de gestion par lequel la commune gère directement son service, Les conseils des communes arrêtent la liste et les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur des services qu'ils se proposent de gérer en régies. Selon la loi d'orientation de la décentralisation, la réglementation déterminera parmi les services susceptibles d'être gérés en régie par les communes, ceux qui seront soumis au contrôle technique de l'Etat.

La régie intéressée (ou gérance)

La régie intéressée ou gérance est un système de régie indirecte, où la commune continue d'être maître du fonctionnement du service, avec l'appui d'un régisseur ou un gérant. Le régisseur ou gérant, qui ne peut être un agent de la commune, est lié à la commune par une convention qui définit ses obligations et sa rémunération.

La concession

La concession est un contrat par lequel une collectivité charge une personne privée de gérer un service public à ses risques et périls en contrepartie du droit de percevoir des redevances sur les usagers. Différents éléments caractérisent le contrat de concession :

- Un contrat : après mise en concurrence, délibération du conseil municipal et approbation du Ministre en charge de la décentralisation un contrat est passé sur la base d'un cahier de charges bien précis.
- La gestion d'un service public : il y a effectivement nécessité d'exécuter un service public.
- Les risques et périls : le concessionnaire assume l'entière responsabilité de la construction et de la gestion.
- La perception de redevances : c'est une condition essentielle. La commune ne saurait concéder un service si elle en percevait elle-même une redevance.

L'affermage

Ce système de gestion est proche de la concession, les particularités énoncées pour la concession étant identiques pour l'affermage. L'affermage se distingue de la concession par le mode de rémunération du fermier. Ce dernier doit en effet prélever sur ce qu'il perçoit des usagers du service public, une redevance qu'il verse à la commune.

L'établissement public communal ou intercommunal

Ce sont des personnes publiques dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ils peuvent être créés par une commune pour gérer un service public administratif ou par plusieurs communes (syndicat des communes ou autre établissement public intercommunal) pour gérer des projets d'intérêt intercommunal.

La Société d'Economie Mixte (S.E.M.)

Ce sont des sociétés anonymes de droit privé régies comme les autres sociétés commerciales.

Cependant, leur capital doit être détenu en majorité par la commune, et leur objet doit s'inscrire dans le cadre des compétences reconnues aux communes. Elles peuvent :

- réaliser des opérations d'aménagement ou de construction ;
- exploiter des services publics industriels ou commerciaux ;
- et plus largement exercer toute activité d'intérêt général.

La société à capital public

C'est une personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital-actions détenu, soit intégralement par la commune, soit par une commune et autres structures publiques, en vue de l'exécution d'activités d'intérêt général présentant un caractère industriel et commercial.

CHAPITRE 7. LA TUTELLE ET LE CONTROLE DE LEGALITE



L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter régional ; et exerce la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées.

Les lois de décentralisation de juillet 2004 présentent un visage nouveau de la tutelle qui évolue d'un strict contrôle a priori vers un contrôle mixte a priori/a posteriori, le contrôle a posteriori devenant la règle de droit commun et le contrôle a priori l'exception. Les lois ont également apporté des précisions et une nouvelle répartition des attributions entre les autorités de tutelle, le préfet exerçant la tutelle sur les communes et les communautés urbaines, alors que le gouverneur exercera son pouvoir de tutelle sur les futures régions.

Les lois visent également à orienter les activités des autorités de tutelle vers davantage d'information et d'appui/conseil au profit des collectivités territoriales décentralisées, en concertation avec les services déconcentrés de l'Etat.

Ainsi, cette approche contribue à favoriser le dialogue entre les autorités de tutelle et les collectivités territoriales décentralisées et à prévenir le contentieux.

Par ailleurs, outre les activités de tutelle, différentes formes de contrôle sont exercées sur les collectivités territoriales décentralisées : contrôle administratif, technique, financier, juridictionnel et politique.

I - LA TUTELLE SUR LA COMMUNE

La tutelle s'exerce sur les organes des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements, ainsi que sur leurs actes. Toutefois, la tutelle ne doit pas être confondue avec le pouvoir hiérarchique qui s'exerce par une autorité supérieure sur ses subordonnées.

Les pouvoirs de tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées sont exercés, sous l'autorité du Président de la République, par le Ministre chargé des collectivités territoriales et par le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale.

1/ LES MISSIONS DES AUTORITES CHARGEES DE LA TUTELLE

De manière générale, les autorités de tutelle ont pour mission :

- de s'assurer du développement harmonieux des communes ;
- de suivre et d'évaluer l'exercice des compétences transférées ;
- de veiller au bon fonctionnement des organes et des services communaux ;

- de promouvoir la concertation entre les communes et les autres acteurs du développement local, notamment les services déconcentrés de l'Etat, les organisations de la société civile, les autorités traditionnelles ;
- de proposer en permanence leur appui et conseil et de délivrer toute information utile ;
- de veiller au respect de toute la réglementation applicable aux communes.

Le ministère chargé des collectivités territoriales décentralisées

Selon le décret n°2005/104 du 13 avril 2005 portant organisation du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, ce département est responsable :

- de l'élaboration et du suivi de la mise en oeuvre de la réglementation relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées ;
- de l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées sous l'autorité du Président de la République ;
- de l'évaluation régulière de la mise en oeuvre de la décentralisation.

Il assure également la tutelle du Fonds Spécial d'Equipeement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM), des organismes publics de mise en oeuvre de la décentralisation et du Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM).

Pour l'accomplissement de ces missions, il dispose notamment d'une inspection générale chargée des collectivités territoriales décentralisées et d'une direction des collectivités territoriales décentralisées.

L'inspection générale chargée des collectivités territoriales décentralisées

Elle est dirigée par un inspecteur général assisté de trois inspecteurs. Dans l'accomplissement de leurs missions de contrôle et d'évaluation de l'activité communale, l'inspecteur général et les inspecteurs ont accès à tous les documents des collectivités territoriales contrôlées. A ce titre, ils peuvent :

- demander par écrit des informations aux magistrats municipaux qui sont tenus de répondre dans les délais impartis ;
- requérir la force publique, en cas de nécessité, après avis conforme du ministre et conformément à la loi, en vue de leur prêter main forte ou constater par écrit les atteintes à la fortune publique.

Le ministre adresse copie du rapport de la mission d'inspection ou de contrôle au Ministre Chargé du Contrôle Supérieur de l'Etat. Il adresse le rapport annuel d'activités de l'inspection générale au Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

La direction des collectivités territoriales décentralisées

Elle est placée sous l'autorité d'un directeur et a pour mission :

- d'élaborer la politique du gouvernement en matière de décentralisation territoriale,
- élaborer la législation et la réglementation relatives aux collectivités territoriales décentralisées et leurs services ;
- suivre l'application de la législation et la réglementation en matière de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales décentralisées ;
- suivre les interventions des collectivités territoriales décentralisées en matière économique et sociale ;

- suivre la coopération décentralisée en liaison avec les départements ministériels concernés ;
- représenter les intérêts des collectivités territoriales décentralisées dans les instances de décision au niveau central ;
- suivre les activités des établissements spécialisés de formation.

Pour l'accomplissement de ses missions, elle comprend des sous directions et des cellules dont une brigade de contrôle des collectivités territoriales décentralisées.

Le gouverneur

Le gouverneur est le délégué de l'Etat dans la région. A ce titre, il a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, du respect des lois et règlements et du maintien de l'ordre public. Il supervise et coordonne sous l'autorité du Gouvernement, les services de l'administration civile de l'Etat dans la région. Le gouverneur est le représentant du Président de la République dans sa circonscription administrative. Il représente également le Gouvernement et chacun des ministres et a autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans sa circonscription. Il est seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant le conseil régional de sa circonscription étant appelé à exercer la tutelle sur la région.

Toutefois, en attendant les textes d'application des lois de décentralisation, le gouverneur aux côtés du préfet continue d'exercer la tutelle sur la commune qui porte essentiellement sur les actes communaux, notamment l'approbation des documents budgétaires après visa du préfet. Pour ce faire, il dispose d'un service provincial des communes appelé à être réorganisé au niveau préfectoral.

Le préfet

Le préfet, représentant de l'Etat dans le département, exerce la tutelle de l'Etat sur la commune. Il est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département. Il représente également le Gouvernement et chacun des ministres et a autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans sa circonscription. Il est seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant le conseil des communes de sa circonscription étant appelé à exercer la tutelle exclusivement sur les communes et leurs établissements.

2/ LES POUVOIRS DE TUTELLE

Les autorités de tutelle exercent leurs pouvoirs de contrôle par voie d'approbation, de suspension, d'annulation, de substitution et de sanction.

Approbation

Il s'agit d'un contrôle préalable de régularité et de légalité des actes avant leur entrée en vigueur. Ainsi, la spécificité de l'approbation réside dans le fait qu'elle confère à l'acte en question un caractère exécutoire. Les lois de décentralisation du 22 juillet 2004 ont contraint ce pouvoir au respect de délais allant de 15 à 30 jours.

Suspension

En cas de violation des lois et règlements, le maire et ses adjoints ou le conseil municipal peuvent être suspendus par arrêté du Ministre chargé des collectivités territoriales pour

une période déterminée. De même, le Préfet peut suspendre les actes du maire pour les mêmes motifs, mais il ne peut en modifier d'office les dispositions.

Annulation

L'autorité de tutelle est compétente pour annuler certains actes, notamment les délibérations prises hors du domaine de compétence du conseil, en dehors des sessions régulières, en violation des lois et règlements.

Le préfet ou le Ministre chargé des collectivités territoriales décentralisées peuvent également annuler d'office tout acte illégal du maire, à la demande d'un contribuable de la commune ou de toute autre personne intéressée, à charge pour le maire de former un recours contentieux devant le tribunal administratif.

Substitution

Le pouvoir de substitution confère à l'autorité de tutelle le droit de prendre des décisions en lieu et place de l'organe municipal considéré comme défaillant, après mise en demeure. Il en est ainsi dans certains domaines déterminés par la loi tels que le budget voté en déséquilibre et hors délai, la non inscription des dépenses obligatoires, le non respect de l'autorité de la chose jugée, c'est-à-dire les décisions de justice devenues définitives.

Sanction

La sanction peut être positive et c'est le cas lors de distinctions honorifiques attribuées discrétionnairement aux élus et personnels communaux méritants, par le Président de la République. Mais elle peut aussi être négative. C'est le cas de la suspension, de la cessation de fonction par voie de révocation ou de la dissolution des organes municipaux.

Fautes pouvant entraîner la suspension ou la révocation (art 106 loi N°2004/018) :

- faits prévus et punis par la législation relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics ;
 - utilisation de deniers publics de la commune à des fins personnelles ou privées ;
 - faux en écritures publiques authentiques tel que prévu dans la législation pénale ;
 - concussion ou corruption ;
 - spéculation sur l'affectation ou l'usage des terrains publics et autres biens meubles et immeubles de la commune, les permis de construire, de lotir ou de démolir.
- Dans ces cas, la sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires.

II - LA TUTELLE SUR LES ORGANES ET LES ACTES

1/ LA TUTELLE SUR LES ORGANES

Tutelle exercée par le préfet

Le préfet veille à l'application des prescriptions légales régissant le fonctionnement du conseil municipal.

Il est informé des convocations des sessions du conseil et reçoit communication de l'ordre du jour dans un délai d'au moins sept jours.

Il peut demander la convocation du conseil en session extraordinaire.

Il a accès aux séances du conseil, peut effectuer toute déclaration, mais ne peut présider ni participer au vote.

Il peut, le cas échéant, prendre toutes mesures conservatoires appropriées, en cas de violation des dispositions légales relatives à la tenue des conseils.

Il est destinataire d'une copie de la démission volontaire de tout conseiller municipal, démission qui est adressée par lettre recommandée au chef de l'exécutif.

Le préfet constate par arrêté les cas de décès, de démission ou de tout autre empêchement de l'exécutif.

En cas de violation des lois et règlements en vigueur, d'atteinte à la fortune publique, de destruction délibérée du patrimoine, d'infraction pouvant entraîner une sanction pénale assortie de déchéance, de carence avérée ou de faute lourde dans l'exercice de ses fonctions, l'exécutif peut, après avoir été entendu, être destitué par délibération du conseil municipal dans le cadre d'une session extraordinaire convoquée par le représentant de l'Etat à son initiative ou à celle de la majorité des 2/3 des membres du conseil.

Tutelle exercée par le Ministre

Le Ministre chargé des collectivités territoriales décentralisées nomme par arrêté une délégation spéciale dans les huit jours qui suivent la dissolution, l'acceptation de la démission d'un conseil municipal ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué.

Il peut constater par arrêté la nullité absolue d'une délibération ou d'un acte pris en violation de la loi.

Il peut pour une durée ne pouvant excéder deux mois, suspendre le conseil municipal, par arrêté motivé, en cas d'accomplissement d'actes contraires à la constitution, d'atteinte à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public.

Il peut déclarer démissionnaire, après avis du conseil, tout membre du conseil dûment convoqué qui, sans motifs légitimes, a manqué trois sessions successives du conseil.

Pour les mêmes motifs que ceux cités ci-dessus, le Ministre chargé des collectivités territoriales peut suspendre individuellement ou collectivement par arrêté l'exécutif communal pour une période n'excédant pas trois mois.

Il peut se substituer à l'exécutif communal, après mise en demeure, au cas où celui-ci refuse ou s'abstient de poser des actes qui lui sont prescrits par les lois et règlements.

En cas de refus du chef de l'exécutif nommé à une fonction incompatible avec son mandat de faire une déclaration d'option dans un délai de trente jours à compter de son élection, le Ministre chargé des collectivités territoriales le déclare démissionnaire par arrêté.

Tutelle exercée par le Président de la République

Le Président de la République peut, par décret, dissoudre un conseil municipal en cas d'accomplissement d'actes contraires à la constitution, d'atteinte à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public, de mise en péril de l'intégrité du territoire national, d'impossibilité durable de fonctionner normalement.

Il peut également suspendre par décret les conseillers municipaux pris individuellement en temps de guerre et en cas d'intelligence avec l'ennemi, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général et jusqu'à la cessation des hostilités.

En outre, le Président de la République peut révoquer individuellement ou collectivement l'exécutif par décret motivé en cas de violation grave des lois et règlements ou d'atteinte à la fortune publique, dans les trois mois suivant une suspension par arrêté du Ministre chargé des collectivités territoriales.

2/ LA TUTELLE SUR LES ACTES

Dispositions générales

Les actes pris par le maire sont transmis au préfet qui en délivre aussitôt accusé de réception. Ils sont exécutoires de plein droit quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception et après leur publication ou leur notification aux intéressés. Dans un délai de quinze jours à compter de la date de leur réception, le préfet peut formuler une demande motivée d'une seconde lecture des actes concernés. Cette demande revêt un caractère suspensif, aussi bien pour l'exécution de l'acte que pour la computation des délais applicables en cas de procédure contentieuse.

Le préfet porte à la connaissance du maire par tout moyen laissant trace écrite, les illégalités relevées à l'encontre des actes qui lui sont communiqués. Il défère à la juridiction administrative compétente les actes qu'il estime entachés d'illégalité dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de leur réception.

Il peut annuler les actes communaux manifestement illégaux, notamment en cas d'emprise ou de voie de fait, à charge pour la commune concernée d'en saisir la juridiction administrative compétente.

Actes exécutoires de plein droit

Les actes ci-après sont exécutoires de plein droit, dès qu'il est procédé à leur publication ou notification aux intéressés :

- les actes de gestion quotidienne ;
- les décisions réglementaires et de portée individuelle prises dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police.

Ils sont transmis au préfet.

Actes soumis à l'obligation de transmission

Les actes ci-dessous mentionnés sont soumis à l'obligation de transmission au préfet, accompagnés des pièces justificatives :

- les délibérations du conseil ;
- les décisions réglementaires et de portée individuelle prises par l'exécutif par délégation du conseil ou dans l'exercice de son pouvoir de police ;
- les conventions relatives aux marchés et aux emprunts ;
- les conventions de délégations de services publics ;

- les conventions de coopération nationales et internationales ;
- les décisions individuelles relatives à la gestion du personnel ;
- les décisions individuelles relatives à l'occupation des sols.

Ne sont pas concernés les actes d'état civil qui sont régis par des dispositions propres.

Dérogations à la règle du contrôle a posteriori

Les actes pris dans les domaines suivants sont soumis à l'**approbation préalable du préfet** :

- les budgets initiaux et annexes, les comptes hors budget et les autorisations spéciales de dépenses ;
- les emprunts et garanties d'emprunt ;
- les affaires domaniales ;
- les garanties et prises de participation ;
- les conventions relatives à l'exécution ou au contrôle des marchés publics, sous réserve des seuils prévus par la réglementation en vigueur ;
- les délégations de services publics au-delà du mandat en cours du conseil municipal ;
- les recrutements de certains personnels suivant les modalités fixées par voie réglementaire ;
- les créations de postes d'adjoint spécial ;
- les plans communaux de développement.

L'approbation du préfet est réputée tacite lorsqu'elle n'a pas été notifiée à la commune concernée dans un délai maximal de trente jours à compter de la date de l'accusé de réception.

Les actes pris dans les domaines suivants sont soumis à l'**approbation préalable du Ministre chargé des collectivités territoriales** :

- acceptation de dons et legs avec charges ou conditions ;
- coopération entre collectivités territoriales nationales d'une part et entre collectivités territoriales nationales et collectivités territoriales étrangères d'autre part ;
- adhésion des collectivités territoriales à des organisations internationales regroupant des collectivités territoriales ;
- création d'une police municipale ;
- contrats de concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial suivant des modalités fixées par voie réglementaire.

L'approbation du Ministre chargé des collectivités territoriales est réputée tacite lorsqu'elle n'a pas été notifiée à la commune concernée dans un délai maximal de trente jours, à compter de la date de l'accusé de réception.

Le Ministre chargé des collectivités territoriales et le préfet peuvent demander une seconde lecture.

Le contrôle de légalité des actes-types et normes techniques

Le représentant de l'Etat s'assure également que les collectivités territoriales et leurs établissements conforment leurs décisions aux actes types, de portée juridique, élaborés par l'Etat. Sont notamment concernés les actes suivants :

- règlement intérieurs types des services assurés en régie et soumis au contrôle technique de l'Etat ;
- cahiers des charges types pour les délégations de services publics ;
- conventions types d'utilisation des services de l'Etat par les collectivités territoriales et leurs établissements ;
- conventions types de partenariat ;
- normes techniques.

3/ LE CAS PARTICULIER DES ACTES DE GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Les actes concernés par le contrôle budgétaire et comptable sont :

- le budget ;
- les budgets annexes ;
- les décisions modificatives du budget ;
- les autorisations spéciales de dépenses ;
- les garanties et autorisations d'emprunt ;
- les garanties et prises de participation ;
- le compte administratif de l'ordonnateur ;
- les comptes hors budget ;
- le compte de gestion du receveur municipal ;
- les régies de recettes ;
- le compte de gestion du comptable matières.

Le rôle du préfet

Le préfet s'assure en matière budgétaire et comptable, conformément aux dispositions législatives et réglementaires :

- du respect des procédures préalables au vote des documents budgétaires et comptables ;
- de l'adoption et de la transmission des documents budgétaires et comptables dans les délais ;
- de la régularité des documents transmis à son approbation ;
- des délais de vote et de transmission des documents budgétaires et comptables.

Il communique à cet effet au maire l'ensemble des informations lui permettant d'élaborer ses documents budgétaires et comptables.

Lorsque le budget n'a pas été voté dans les délais, il met en demeure la commune concernée d'y remédier sous quinzaine. Jusqu'au vote et à l'approbation du budget, le budget de l'exercice antérieur est reconduit par douzième.

Le budget voté en déséquilibre :

Lorsque le budget présente un déséquilibre réel, le préfet met en demeure, par tout moyen laissant trace écrite, la commune concernée d'y remédier sous quinzaine. En cas de refus ou si le déséquilibre persiste, le préfet modifie d'office ce budget et le rend exécutoire.

Les dépenses obligatoires non inscrites au budget :

En cas de non inscription dans le budget de toutes les dépenses obligatoires, le préfet met immédiatement en demeure, par tout moyen laissant trace écrite, la commune concernée de procéder à l'ouverture des crédits nécessaires sous quinzaine. En cas de refus, le préfet procède à leur inscription d'office et prend toutes dispositions utiles pour maintenir l'équilibre du budget.

III - LE CONTENTIEUX DE LA TUTELLE

La nouvelle tutelle, telle que conçue par le législateur en 2004, a vocation à intervenir dans le cadre d'une démarche administrative qui consiste essentiellement en un contrôle de légalité des actes pris par les collectivités territoriales décentralisées.

Ce n'est qu'en cas extrême que peut intervenir le juge administratif dans le cadre d'un recours contentieux.

1/ LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

- * Depuis la promulgation des lois de décentralisation en juillet 2004, la juridiction administrative est seule compétente pour statuer sur les actes de l'autorité de tutelle et du maire rattachables à l'exercice de leurs fonctions.
- * Ce contentieux comprend les recours intentés par le maire contre les actes de l'autorité de tutelle, ceux intentés par l'autorité de tutelle contre les actes du maire, et ceux intentés par un tiers ayant intérêt à agir.
- * La juridiction administrative a donc pour rôle de statuer exclusivement sur l'acte pris par le maire ou l'autorité de tutelle.
- * Par exception, la responsabilité personnelle de l'autorité de tutelle ou du maire peut être engagée en cas de voie de fait ou d'emprise ayant conduit à des atteintes aux libertés ou au droit de propriété. Dans ce cas, les juridictions judiciaires sont saisies.

L'organisation de la juridiction administrative

La juridiction administrative comprend au niveau inférieur, les tribunaux administratifs et au niveau supérieur la chambre administrative statuant en appel et en cassation. En attendant la mise en place effective des tribunaux administratifs, tout recours formulé à l'encontre d'un acte du maire ou de l'autorité de tutelle doit être dirigé vers la Chambre Administrative de la Cour Suprême à Yaoundé.

Les procédures

Au niveau de la juridiction administrative inférieure

La première règle de recevabilité des demandes adressées à la juridiction administrative est celle du recours gracieux préalable au ministre responsable de l'administration concernée par le litige, dans un délai de deux mois à compter de la publication ou de la notification de l'acte incriminé. Dans le cas de protestation contre un acte du préfet, le recours gracieux préalable doit être adressé au Ministre chargé des collectivités territoriales. Ce délai est de six mois en cas de demande d'indemnisation suivant la réalisation du dommage.

La deuxième règle de recevabilité est celle des délais du recours contentieux. Sous peine de forclusion, les recours contre les décisions administratives doivent être introduits dans un délai de soixante jours à compter de la décision de rejet du recours gracieux. Même le silence de l'administration vaut rejet de la demande de recours gracieux.

La troisième règle de recevabilité est la réunion par le requérant des trois conditions suivantes :

- la capacité, c'est-à-dire l'aptitude légale à agir en justice ;
- l'intérêt à agir, c'est-à-dire à justifier d'un intérêt juridique à l'annulation de l'acte attaqué, d'un droit lésé ;
- la qualité pour agir, c'est-à-dire le titre auquel le procès est engagé.

La requête introduite comporte habituellement l'identité, la profession et le domicile du demandeur, l'exposé des faits servant de base à sa demande, des moyens et des conclusions et l'énonciation des pièces produites à l'appui de sa demande. En premier ressort, le demandeur peut comparaître lui-même, se faire représenter par un mandataire ou un avocat. En appel, le Ministère d'Avocat est obligatoire.

En appel

L'appel est à peine de forclusion, formé dans un délai de quinze jours à compter du lendemain de la notification de la décision de la juridiction inférieure. Il est fait par déclaration au greffe de la juridiction inférieure. Dans les quinze jours de la déclaration d'appel, le demandeur dépose contre récépissé, son mémoire au greffe de la chambre administrative. La suite de la procédure prévoit entre autres la communication sur ordonnance du Président de la Chambre au défendeur du mémoire, des copies du recours et des pièces annexées.

Le jugement

Il peut prendre trois formes :

- le rejet du recours intenté contre l'acte incriminé;
- l'annulation de l'acte attaqué s'il a violé les lois et règlements ;
- l'attribution d'une indemnité pour réparer le dommage causé éventuellement par l'acte incriminé.

Lorsqu'elle est revêtue de l'autorité de la chose jugée, la décision des juridictions administratives s'impose aux administrés, à l'administration, à la commune concernée, aux juges administratifs eux-mêmes.

2/ LES TYPES DE RECOURS CONTENTIEUX

Les types de contentieux

Le contentieux de l'interprétation et de la légalité

Dans le cadre de ce contentieux, le requérant pose la question au juge de préciser le sens exact d'un acte administratif, de l'interpréter, d'apprécier sa légalité. L'exercice de la tutelle étant essentiellement un contrôle de légalité des actes communaux, l'on devrait s'attendre à ce que le juge soit régulièrement saisi pour apprécier les actes pris par l'autorité de tutelle dans ce domaine.

L'autorité de tutelle peut également saisir le juge en ce qui concerne les actes du maire.

Le contentieux de l'annulation

Quatre cas d'ouverture du recours en annulation ou pour excès de pouvoir existent. Ce sont : le vice de forme, l'incompétence, la violation d'une disposition légale ou réglementaire, le détournement de pouvoir. Ce recours est dirigé contre un acte et non contre une personne.

Le contentieux de la responsabilité administrative

L'autorité de tutelle peut commettre une faute de service, susceptible d'entraîner un recours en réparation. Dans ce cas, l'autorité de tutelle bénéficie du "droit à la protection" tel qu'aménagé par l'article 26 alinéa (1) et (2) du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'Etat (modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000) : « *La responsabilité civile de l'Etat se substitue de plein droit à celle du fonctionnaire condamné pour faute personnelle commise contre un tiers dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. De même, l'Etat doit, lorsqu'un fonctionnaire est poursuivi par un tiers pour faute de service et dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui* ».

La commune étant une institution publique, en l'absence de faute détachable de la fonction de maire, la responsabilité civile de la commune est engagée.

Les requérants

Recours intentés par le maire contre les actes de l'autorité de tutelle

Selon l'article 73, de la loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation, le « maire peut déférer à la juridiction administrative compétente, pour excès de pouvoir, la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat prise dans le cadre des dispositions de l'article 70(1), suivant la procédure prévue par la législation en vigueur. »

Cet article précise également que l'annulation de la décision de refus d'approbation par le juge équivaut à une approbation.

Le maire peut également saisir cette juridiction à l'encontre de tout autre acte pris par l'autorité de tutelle dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs, notamment lorsque le représentant de l'Etat a annulé un acte pour emprise ou voie de fait (voir alinéa 4 de l'article 71 de la loi N° 2004/017).

Recours intentés par l'autorité de tutelle contre les actes du maire

L'article 71 (alinéa 1) prévoit que le représentant de l'Etat doit porter à la connaissance du maire par tout moyen laissant trace écrite, des illégalités relevées à l'encontre de l'acte ou des actes qui lui sont communiqués.

L'alinéa 2 du même article habilite le représentant de l'Etat de déférer à la juridiction administrative tous les actes non soumis au contrôle a priori, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de leur réception. Cette juridiction est également tenue de rendre sa décision dans les mêmes délais (alinéa 3). Ce délai est plafonné à 48 heures au cas où le Président de la juridiction administrative est amené à prononcer le sursis à exécution à l'encontre d'un acte de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle à la suite d'un recours du représentant de l'Etat assorti d'une demande de sursis à exécution (art 72).

Recours intentés par un tiers

Selon l'article 74 de la loi d'orientation de la décentralisation, toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt à agir, peut contester devant le juge administratif compétent, l'ensemble des actes pris par la commune, à compter de la date à laquelle l'acte incriminé est devenu exécutoire.

III - LE CONTROLE DE L'ACTIVITE COMMUNALE

En dehors du pouvoir général de contrôle des autorités de tutelle sur les communes, l'Etat a organisé d'autres mécanismes pour s'assurer de leur bon fonctionnement. C'est ainsi que, outre l'audit interne et la mise en place de mesures d'autocontrôle à l'initiative de la collectivité territoriale décentralisée elle-même, l'activité communale est soumise à d'autres types de contrôle.

1/ LE CONTROLE POLITIQUE

L'alinéa 2 de l'article 2 de la loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation réaffirme que la décentralisation constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local.

Le contrôle politique de l'activité communale, exercé par le conseil municipal et le citoyen, contribuent au renforcement de la démocratie et de la gouvernance locales.

Le conseil municipal

Lors des sessions du conseil, les conseillers municipaux exercent un contrôle de l'activité communale, en approuvant ou non les projets de délibérations soumis par le chef de l'exécutif.

Par ailleurs, la formation des commissions spécialisées au sein du conseil, pour l'étude des questions entrant dans ses attributions a pour but de favoriser l'échange et le débat d'idées, de stimuler la proposition d'actions, de proposer diverses enquêtes et investigations permettant de suivre et de contrôler l'action municipale.

Le citoyen

L'article 37 alinéa 1, de la loi N°2004/018 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, stipule que les séances du conseil municipal sont publiques (le conseil délibère à huis clos dans certaines conditions), ce qui offre la possibilité aux administrés de suivre les débats en direct relatifs aux grands dossiers de la collectivité territoriale.

Le citoyen bénéficie d'un droit à l'information et à la consultation de certains documents administratifs communaux. En effet, l'alinéa 2 de l'article 13 de la loi N°2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation habilite à ses frais tout habitant ou contribuable d'une commune à demander communication ou prendre copie totale ou partielle des procès verbaux du conseil municipal, des budgets, comptes ou arrêtés revêtant un caractère réglementaire, suivant des modalités fixées par voie réglementaire. De plus, l'article 40 alinéa 1 de la loi N°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ordonne l'affichage par extraits du compte rendu de la séance du conseil municipal dans un délai maximal de huit jours à la mairie ou à l'hôtel de ville.

2/ LE CONTROLE TECHNIQUE

Par le ministère en charge des finances

La tutelle financière sur les communes et les recettes municipales est exercée de droit par le Ministre chargé des finances, notamment la Direction Générale du Budget sur la gestion financière communale, le contrôleur provincial des finances qui intervient sur la régularité des actes et appose son visa sur les projets de budget de comptes administratifs, le contrôleur financier placé auprès de certaines communes.

Le Contrôle Supérieur de l'Etat

Selon le décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière, cette instance non juridictionnelle est logée au sein du Contrôle Supérieur de l'Etat. Il est chargé de la sanction des ordonnateurs et gestionnaires de crédits publics, notamment des collectivités territoriales décentralisées, au titre des irrégularités et fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Les décisions du conseil ne sont pas susceptibles de recours gracieux préalables. Elles peuvent faire l'objet de recours en annulation devant la juridiction administrative compétente sans que ce recours soit suspensif.

La saisine du conseil de discipline budgétaire et financière ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire, ni de l'action pénale.

Les maires sont ordonnateurs et gestionnaires de crédits publics.

Les autres contrôles

Pour exercer un contrôle de légalité dans des domaines techniques spécifiques, le représentant de l'Etat doit solliciter l'expertise préalable de différents départements ministériels au niveau de leurs services déconcentrés.

Le représentant de l'Etat, en liaison avec les responsables locaux des ministères techniques intéressés, s'assure que les collectivités territoriales décentralisées conformément leurs décisions aux actes types de portée juridique élaborés par l'Etat (voir tutelle sur les actes).

Par ailleurs, l'article 55 de la loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation, précise qu'un décret d'application déterminera parmi les services susceptibles d'être assurés en régie par les collectivités territoriales décentralisées, ceux qui sont soumis au contrôle technique de l'Etat.

3/ LE CONTROLE JURIDICTIONNEL PAR LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME

La Chambre des Comptes de la Cour Suprême

D'après la loi N° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême, la Chambre des comptes contrôle et juge les comptes ou les documents en tenant lieu, des comptables publics patents ou de fait de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises du secteur public et parapublic. Elle statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes. Elle est composée d'un siège, d'un Ministère Public et d'un greffe.

Les receveurs municipaux sont des comptables publics.

Les Tribunaux régionaux des comptes

La réforme prévoit la mise en place de tribunaux régionaux des comptes, par provinces, qui jugeront des comptes en première instance.

Les comptes des comptables publics patents sont présentés en vue du jugement au tribunal régional des comptes dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire. Ils sont déposés contre récépissé ou adressés par lettre recommandée avec accusé de réception au greffe du tribunal régional des comptes, puis enregistrés et datés à leur arrivée. Le comptable se tient à la disposition du juge rapporteur à l'effet de lui fournir toute information complémentaire.

En attendant le démarrage effectif des tribunaux régionaux des comptes, la procédure décrite ci-dessus est celle qui est appliquée actuellement devant la chambre des comptes par tous les comptables de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées et des entreprises publiques et parapubliques.

Le jugement

La Chambre des comptes rend, sur les comptes qu'elle est appelée à juger, des arrêts qui établissent si les comptes jugés sont quittes, en avance ou en débet.

L'arrêt est notifié aux comptables responsables du compte, au ministre chargé des finances, au ministre dont ils relèvent, aux ministres de tutelle et ordonnateurs des collectivités territoriales décentralisées.

- Tout comptable qui ne présente pas son compte dans les formes et délais prescrits par les lois et règlements encourt une condamnation par la Chambre des comptes et une amende.
- Est comptable de fait toute personne qui n'ayant pas la qualité de comptable ou n'agissant pas en cette qualité, s'ingère dans les opérations de recettes et de dépenses, de maniement des valeurs et des deniers publics.

CHAPITRE 8. LE DEVELOPPEMENT LOCAL



La loi d'orientation de la décentralisation précise en son article 2 alinéa 2 que « la décentralisation constitue l'axe fondamental de la promotion du développement... ».

Cette même loi précise en son article 13 alinéa 1 que « toute personne physique ou morale peut formuler, à l'intention de l'exécutif régional ou communal, toutes propositions visant à impulser le développement de la collectivité territoriale concernée... ».

Cela illustre le fait que le développement local concerne de plus en plus d'acteurs qui souhaitent s'approprier les enjeux du développement local et de l'aménagement du territoire.

C'est pourquoi, les collectivités territoriales sont appelées à relever un certain nombre de défis :

- construire des politiques locales intégrées, cohérentes avec les politiques nationales et sectorielles, porteuses de dynamiques fortes, qui débouchent sur un développement durable des territoires ;
- élaborer des politiques d'aménagement du territoire et urbain, dans le cadre de démarches de partenariat et de concertation, permettant aux citoyens d'exprimer leurs attentes, de contribuer à la définition de l'intérêt public et de prendre part à la concrétisation des projets d'aménagement.

I - LES POLITIQUES NATIONALES ET SECTORIELLES

1/ LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LE PROGRAMME DE GOUVERNANCE

La « lutte contre la pauvreté » et le « programme de gouvernance » constituent les deux grandes politiques nationales qui trouvent leurs fondements notamment dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

La lutte contre la pauvreté

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) constitue le cadre de référence de la politique nationale de lutte contre la pauvreté et un domaine de convergence avec les partenaires au développement.

Les atouts du Cameroun

Le Cameroun dispose d'atouts importants pour diversifier son économie, approfondir la croissance et améliorer les conditions de vie de ses populations, notamment :

- un cadre macro économique stable avec des efforts soutenus d'ajustement ;
- un environnement incitatif pour le développement du secteur privé ;
- une position favorable de pôle de développement sous régional ;
- une population jeune et éduquée, capable d'absorber les nouvelles technologies et d'améliorer la productivité ;
- une stabilité politique et institutionnelle.

Les défis

Les indicateurs de développement humain se sont considérablement dégradés au cours des années de crise notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des infrastructures, et des autres équipements de base. Actuellement, les indicateurs de croissance se situent encore en deçà des attentes des populations et des exigences de la croissance économique.

En outre, les problèmes sont plus sensibles en milieu urbain où la pression sur les services sociaux, les infrastructures et le marché de l'emploi est plus forte. Cette pression, source de pauvreté et d'insécurité dans les grands centres urbains, pourrait fragiliser le capital social et les atouts compétitifs du Cameroun.

Le Cameroun doit donc relever divers défis autour d'une stratégie à long terme de développement humain durable.

Les caractéristiques du DSRP

Le DSRP est à la fois :

- un cadre intégré de développement pour le Cameroun ;
- un cadre de consultation et de concertation avec la société civile et les partenaires au développement ;
- un cadre de coordination de l'action gouvernementale et des appuis extérieurs ;
- un cadre de cohérence financière et de budgétisation à moyen terme ;
- un cadre de définition et d'organisation des travaux analytiques pour éclairer la gestion du développement.

Les principaux axes stratégiques du DSRP sont

- la promotion d'un cadre macro-économique stable ;
- le renforcement de la croissance par la diversification de l'économie ;
- le dynamisation du secteur privé comme moteur de la croissance et partenaire dans l'offre des services sociaux ;
- le développement des infrastructures de base des ressources naturelles et la protection de l'environnement ;
- l'accélération de l'intégration régionale dans le cadre de la CEMAC ;
- le renforcement des ressources humaines, du secteur social et l'insertion des groupes défavorisés dans le circuit économique ;
- l'amélioration du cadre institutionnel, de la gestion administrative et de la gouvernance.

Actions et stratégies de réduction de la pauvreté

Après des consultations participatives, les autorités ont adopté une série de mesures autour des axes suivants

Infrastructures de transport et de communication

Il est prévu de désenclaver toutes les régions, d'assurer la couverture nationale dans le domaine de la communication (radio, télévision, téléphonie) et de promouvoir les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC).

Education et formation

Les priorités des secteurs public et privé portent sur l'équipement, la construction et la réhabilitation des établissements scolaires primaires et secondaires, la construction de nouvelles universités adaptées aux réalités des régions, le renforcement du personnel aux plans quantitatif et qualitatif, la révision des programmes scolaires et universitaires pour une adéquation formation/emploi, la vulgarisation de l'enseignement au niveau des couches pauvres et marginalisées.

Santé et VIH/SIDA

Pour préserver la santé et le bien-être des populations, il est prévu l'équipement, la construction et la réhabilitation des structures sanitaires et sociales sur l'ensemble du territoire national, le renforcement et la valorisation du personnel sanitaire, la prise en charge des malades victimes du VIH/SIDA, l'intensification de la lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme, l'endémie ou fléaux, l'approvisionnement des structures sanitaires en médicaments génériques essentiels.

Autres secteurs sociaux

Les mesures prises visent à mieux encadrer les enfants de la rue, les jeunes filles et les handicapés, à l'intégration et à l'encadrement des groupes vulnérables et/ou marginalisés, et à l'extension de l'alphabétisation à toutes les couches de la population.

Agriculture, pêche, élevage

Pour valoriser cet important secteur de l'économie nationale, les mesures engagées sont entre autres la mise en place et l'exécution d'une politique intégrée de développement rural et l'appui aux groupes de paysans (spécifiquement des femmes) exerçant dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de l'artisanat.

Environnement et forêts

Les priorités dans ce domaine visent à protéger l'environnement au bénéfice des populations riveraines, par la mise en œuvre d'un programme de formation des populations à la foresterie communautaire, par l'intensification et l'extension des projets d'assainissement à l'ensemble des villes du pays.

Hydraulique et électrification rurale

Dans ces domaines, il s'agit d'étendre les programmes d'hydraulique, d'électrification rurale et d'aménagement des points d'eau potable sur tout le territoire national.

Structures d'encadrement et de crédit

Il est souhaité faciliter la création de structures d'encadrement des populations, ainsi que le développement des structures d'épargne et de microcrédits destinées au financement des activités de développement.

Emploi et revenu

Pour une bonne politique de redistribution des revenus et de plein emploi, il est préconisé d'accroître le recrutement dans la fonction publique, l'encouragement des échanges grâce à une politique fiscale incitative, de promouvoir les PME/PMI et de multiplier les activités génératrices d'emplois et de revenus en milieu rural, pour limiter l'exode rural.

Commerce et industrie

L'exploitation des ressources minières et forestières ainsi que l'industrie du tourisme constituent deux axes prioritaires de développement.

Gouvernance

Restaurer l'autorité de l'Etat, poursuivre la décentralisation/déconcentration, intensifier les actions de lutte contre la corruption et l'insécurité, faire appliquer la loi à tous... constituent des domaines significatifs de gouvernance.

Politique des frontières

Pour rendre attractives les zones frontalières, il est préconisé leur développement économique, notamment par des infrastructures de transport et une présence renforcée de l'Etat.

La gouvernance

Le Programme National de Gouvernance (PNG) est une œuvre de refondation de la stratégie de développement économique et social du Cameroun, approuvée par le Chef de l'Etat le 29 juin 2000.

Le contexte

Après une période de crise économique et des programmes d'ajustement structurel ayant montré leurs limites, notamment par le désengagement de l'Etat au profit du secteur privé, une nouvelle orientation est donnée avec la communauté des partenaires soucieuse d'associer la société civile. Cette approche n'ayant pas permis de satisfaire toutes les attentes et d'atteindre les objectifs, un Programme National de Gouvernance a été conçu, permettant de réaffirmer le rôle facilitateur et régulateur de l'Etat, aux côtés du secteur privé et de la société civile.

Les principaux objectifs du PNG

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- la promotion de la gestion efficace et transparente de l'Etat ;
- la participation effective des populations et la consolidation du partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la société civile ;
- l'Etat de droit et l'accès équitable à la justice à travers un système judiciaire efficace.

Objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques se déclinent tels que suit :

- soutien d'une croissance et d'un développement durable ;
- réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- renforcement des capacités des principaux intervenants (Etat et ses démembrés, secteur privé, société civile dans toutes ses composantes).

Les cinq domaines prioritaires du PNG

- la mise en place d'une administration publique véritablement au service des usagers (secteur « administration publique ») ;

- la consolidation de l'Etat de droit à travers notamment la mise en place d'un environnement juridique et judiciaire garantissant la sécurité des personnes, des biens et des investissements (secteur « justice ») ;
- la promotion d'une culture de responsabilité dans la gestion économique, financière et sociale et l'obligation de rendre compte (secteur « gestion économique, financière et sociale ») ;
- le renforcement de la transparence dans la gestion des affaires publiques en luttant contre la corruption (secteur « lutte contre la corruption ») ;
- la mise en place des structures de la décentralisation pour une participation effective et efficiente des populations dans la gestion des affaires publiques (secteur « décentralisation »).

Evolution du PNG

Une évaluation à mi-parcours (2000 - 2004) de l'état d'avancement du PNG a débouché sur des résultats mitigés, les causes identifiées concernant :

- le contenu du programme jugé trop ambitieux puisqu'il avait embrassé plusieurs domaines ;
- le fonctionnement perfectible du dispositif de pilotage, de coordination, de gestion et de mise en œuvre ;
- l'implication insuffisante des ministères sectoriels ;
- l'absence de réactualisation régulière du programme en fonction de ses réalisations et de la survenance de nouveaux besoins ;
- l'insuffisante appropriation par les populations et les acteurs du développement des enjeux de gouvernance.

Le PNG a pourtant permis des avancées dans plusieurs secteurs, notamment : la mise en place d'un nouveau statut de la fonction publique, l'amorce de la déconcentration de la gestion des effectifs, la promulgation des lois de décentralisation, l'élaboration d'un nouveau code de procédure pénal, la création d'une Chambre des Comptes et l'ouverture de nouvelles juridictions, la conception du DSRP, la création des cadres et des structures de concertation entre l'Etat, le secteur privé et la société civile.

Toutefois, il est apparu nécessaire de redimensionner ce programme, pour relever certains défis :

- efficacité et transparence de la gestion publique ;
- réduction des entraves à la croissance du secteur privé ;
- lutte contre la corruption ;
- renforcement de l'Etat de droit.

Ces défis ont pris un relief particulier dans le contexte d'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), lequel a été atteint en 2006.

En outre, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et l'amorce d'un développement humain durable sont conditionnés par des progrès substantiels en matière de gouvernance.

Enfin, la mise en place des programmes de gouvernance est devenue la référence obligée dans la définition des politiques de développement et la conditionnalité pour la mobilisation des ressources issues de la communauté internationale.

Le PNG 2, approuvé le 29 novembre 2005 par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, ne retient que les actions pouvant être réalisées au cours de la période 2006 - 2010.

2/ LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT (OMD)

Lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies de septembre 2000, 191 Etats membres ont signé la Déclaration du Millénaire et adopté huit objectifs ambitieux à atteindre d'ici 2015. A mi-parcours, les Nations unies invitent les pays signataires de cette déclaration à faire le point.

Objectif 1. Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim

Cible 1 : réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ;

Cible 2 : réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population souffrant de la faim ;

Objectif 2. Garantir à tous une éducation primaire

Cible 3 : d'ici 2015, donner à tous les enfants les moyens d'accomplir un cycle complet d'études primaires ;

Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Cible 4 : éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici 2005 et à tous les niveaux d'ici 2015 ;

Objectif 4. Réduire la mortalité des enfants

Cible 5 : réduire des deux tiers d'ici 2015 le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans ;

Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle

Cible 6 : réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle d'ici 2015 ;

Objectif 6 : Combattre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies

Cible 7 : enrayer la propagation du VIH/sida d'ici 2015 et commencer à inverser la tendance actuelle ;

Cible 8 : enrayer la propagation du paludisme d'ici 2015 et inverser la tendance actuelle ;

Objectif 7 : Assurer la durabilité des ressources environnementales

Cible 9 : intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales ;

Cible 10 : réduire de moitié le pourcentage de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable, d'ici 2015 ;

Cible 11 : parvenir d'ici 2020 à améliorer la vie d'au moins 100 M d'habitants des taudis ;

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Cible 12 : instaurer un système financier plus ouvert intégrant bonne gouvernance et lutte contre la pauvreté ;

Cible 13 : subvenir aux besoins spécifiques des pays les moins avancés (allègement et annulation de la dette publique bilatérale, hausse du montant de l'APD) ;

Cible 14 : subvenir aux besoins spécifiques des pays enclavés et des petits Etats insulaires en développement ;

Cible 15 : engager une démarche globale pour régler le problème de la dette des pays en développement ;

Cible 16 : créer des emplois productifs pour les jeunes ;

Cible 17 : proposer des médicaments essentiels accessibles à tous ;

Cible 18 : mettre à la disposition de tous les bienfaits des nouvelles technologies.

3/ QUELQUES POLITIQUES SECTORIELLES

Les politiques nationales évoquées ci-dessus constituent des références pour l'élaboration des différentes politiques sectorielles, lesquelles peuvent être déclinées dans des documents de stratégies sectorielles.

Ainsi plusieurs stratégies sectorielles ont été approuvées dans les secteurs suivants : rural, approvisionnement en eau potable, énergie, éducation, santé, entretien des routes rurales.

D'autres documents de stratégies sectorielles sont en cours d'élaboration.

Le secteur de l'éducation

La stratégie du secteur de l'éducation vise à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), en particulier de porter le taux d'accès et le taux d'achèvement du primaire à 100% en 2015 et l'indice de parité fille/garçon établi à 1 à la même échéance.

La stratégie sectorielle de l'éducation a pour objectifs spécifiques :

- l'accès de tous à l'éducation ;
- l'accroissement de la qualité de l'offre d'éducation ;
- le développement d'un partenariat efficace avec le secteur privé et la société civile ;
- l'amélioration de la gestion et de la gouvernance du système éducatif.

C'est pourquoi l'Etat s'est engagé dans un partenariat avec le secteur privé et la société civile afin d'améliorer l'accès, la qualité, l'équité et la pertinence des formations dans toutes les universités et les centres de formation professionnelle. En outre, il s'engage aussi à construire et à réhabiliter de nombreuses salles de classe, à fournir des livres scolaires dans les zones d'éducation prioritaire et à assurer la gratuité de l'enseignement primaire.

Le secteur de la santé

La santé constitue un atout majeur dans la mise à disposition du capital humain nécessaire au développement. A cet effet, la stratégie sectorielle de santé vise les objectifs spécifiques suivants :

- réduire du tiers au moins la charge morbide globale et la mortalité des groupes des populations les plus vulnérables ;
- mettre en place à une heure de marche et pour 90% des populations, une formation sanitaire délivrant le Paquet Minimum d'Activités (PMA) ;
- pratiquer une gestion efficace et efficiente des ressources dans 90% des formations sanitaires et services de santé publics et privés à différents niveaux de la pyramide.

Quatre axes stratégiques en découlent :

- le schéma directeur de l'offre de soins ;
- l'organisation du secteur ;
- le processus gestionnaire et administratif ;
- les aspects techniques.

La stratégie sectorielle de la santé comporte huit programmes :

- la lutte contre la maladie ;
- la santé de la reproduction ;
- la promotion de la santé ;
- les médicaments, réactifs et dispositifs médicaux essentiels ;
- le processus gestionnaire ;
- le financement du secteur santé ;
- l'amélioration de l'offre de soins ;
- le développement institutionnel.

Le secteur rural

Le Document de Stratégie de Développement du Secteur Rural (DSDSR) actuel est une version actualisée et complétée du DSDSR adopté en février 2002. Il s'inscrit dans la continuité de l'accomplissement des objectifs de ce secteur :

- la promotion d'une croissance agricole et économique forte et durable pour répondre aux attentes des populations du pays en général et du monde rural en particulier ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales ciblées de lutte contre la pauvreté ;
- le développement de la coordination et des synergies entre les différents sous secteurs du développement rural ;
- l'accroissement de l'efficacité de la gestion des dépenses publiques et le renforcement de la bonne gouvernance.

Le diagnostic du secteur a conduit à l'élaboration d'un cadre stratégique structuré en six objectifs stratégiques :

- développer durablement les productions agricoles, animales, halieutiques, fauniques et forestières ;
- promouvoir le développement local et communautaire ;
- gérer durablement les ressources naturelles ;
- développer l'emploi et la formation professionnelle ;

- développer les mécanismes de financement adaptés au secteur rural ;
- développer le cadre institutionnel.

Le secteur urbain

La politique urbaine vise un développement urbain harmonieux qui passe à la fois par l'amélioration du cadre de vie des citoyens, la restructuration des villes, la promotion d'un habitat social décent et le renforcement du poids économique des villes.

Les objectifs spécifiques de la stratégie du secteur urbain portent sur

- la satisfaction des exigences de base de la vie urbaine (production de parcelles et logements, eau potable, assainissement minimal et collecte des ordures) ;
- l'entretien et la maintenance des infrastructures et des équipements existants ;
- la clarification des rôles des intervenants en vue d'une meilleure mobilisation et valorisation des interventions des collectivités territoriales décentralisées ;
- la coordination de la planification urbaine et l'identification des investissements prioritaires en vue du renforcement du rôle économique des centres urbains.

La déclaration de stratégie urbaine du gouvernement a pour objet

- de créer un cadre propice à la clarification des responsabilités entre les trois principaux acteurs urbains dans le respect des principes de bonne gouvernance ;
- de susciter une dynamique régulatrice des interventions en milieu urbain en vue d'encourager et d'encadrer les initiatives des différents acteurs dans un esprit de partenariat, de maîtriser la croissance urbaine et de promouvoir une occupation rationnelle des sols ;
- d'assurer la protection civile des populations ;
- d'impulser et d'appuyer les actions de promotion et de protection de l'environnement ;
- d'asseoir une politique de développement urbain équilibré fondée sur la solidarité inter communale, nationale, internationale et prenant en compte la nécessité de la complémentarité villes campagnes ;
- de définir et de mettre en œuvre les grandes orientations de la gestion et du développement urbain, en conformité avec les objectifs macro économiques et en cohérence avec les différentes stratégies sectorielles.

Orientations relatives à la gestion urbaine et au développement urbain

- renforcer le rôle des collectivités territoriales décentralisées dans la gestion urbaine ;
- promouvoir et encadrer les initiatives privées foncières et immobilières ;
- desservir les quartiers en besoins de base ;
- promouvoir la création d'emplois dans les zones urbaines et périurbaines ;
- initier un partenariat pour une démarche concertée des trois acteurs urbains ;
- assurer un développement national équilibré de l'armature urbaine.

Orientations relatives au financement du développement urbain :

- donner aux communes la maîtrise de la fiscalité locale ;
- réorganiser la gestion budgétaire en particulier pour assurer la maîtrise des finances locales ;
- renforcer la capacité financière communale ;
- faire participer les habitants de la ville au financement de la gestion urbaine.

Plusieurs programmes et projets ont été élaborés pour des activités spécifiques :

- Pour des villes plus sûres ;
- Programme de Gouvernance Urbaine (PGU) ;
- Programme des Infrastructures de Douala (PID) ;
- Programme de promotion des matériaux locaux dans l'habitat ;
- Projet de Développement des secteurs Urbain et de l'approvisionnement en Eau potable (PDUE) ;

La seule politique sous-sectorielle déjà adoptée concerne la promotion de l'habitat.

Le contrat de ville, outil transversal du secteur urbain :

L'un des principaux outils utilisés est le contrat de ville. Les villes de Yaoundé, de Douala et de Limbé en sont les premières bénéficiaires.

II - L'AMENAGEMENT

1/ LES OUTILS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les politiques locales d'aménagement du territoire s'élaborent sur un ensemble de politiques nationales et sectorielles, de même que sur différents types de schémas régionaux d'aménagement, dans le cadre de démarches prospectives de planification. Les collectivités territoriales disposent à cet effet de divers d'outils.

Les schémas régionaux d'aménagement du territoire

Les schémas d'aménagement régionaux

Issus des plans quinquennaux, des schémas d'aménagement ont été élaborés pour des zones spécifiques du territoire : la zone littorale (Sud-Ouest, Littoral et département de l'Océan) en 1986, la zone Soudano-Sahélienne (Nord et Extrême-Nord) en 1990, la plaine Tikar (couverte en partie par l'Adamaoua, le Nord-Ouest, le Centre et l'Ouest) en 1991, la zone frontalière des Monts Mandara en 2002...

Trois missions d'aménagement ont été créées : MEAO (Mission d'Etude pour l'Aménagement de l'Océan), MEADEN (Mission d'Etude pour l'Aménagement et le développement de la Province du Nord), MIDIMA (Mission de Développement Intégré des Monts Mandara).

Les dix (10) Schémas Directeurs Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SDRADDT)

Approuvés en 2002, ces schémas forment des ensembles documentaires composés d'énoncés littéraires et d'expressions graphiques, exposant les intentions, les objectifs et les résultats à atteindre. Ils reflètent des visions de développement spatial, physique et environnemental.

Déclinés en programmes d'aménagement et de développement, ils deviennent opérationnels.

Agrégés, ils formeront un Schéma Directeur National d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SDNADDT).

Les contrats de plans

L'article 17 de la loi fixant les règles applicables aux communes prévoit l'association de la commune avec l'Etat ou la région dans le cadre de contrats de plans pour la réalisation d'objectifs de développement.

Le contrat de plan est un accord sur un programme d'actions en matière d'aménagement et de développement durable du territoire (régional ou communal), conclu entre deux parties (Etat/Collectivité territoriale ou Région/Commune), sur une période limitée, chaque partie s'engageant sur la nature et le financement des différentes opérations programmées.

Les plans de développement locaux et communaux

Le Plan de Développement Local (PDL) et le Plan de Développement Communal (PDC) sont des outils de planification qui pour un territoire donné (un quartier, un village ou une commune entière) définissent les principales orientations d'aménagement du territoire et de développement social et économique.

Ils servent de guides d'actions et d'outils stratégiques de négociation avec les différents acteurs au développement (services centraux et déconcentrés de l'Etat, élus, partenaires publics et privés, population) intervenant sur le territoire de la commune.

Ce sont des outils opérationnels qui doivent contenir un programme d'actions, les modalités de financement, une programmation...

Les monographies

L'élaboration de documents de planification nécessite systématiquement une étape de diagnostic qui fait appel à la collecte et à l'analyse de données. Ces données diffèrent selon le type de planification souhaitée. Toutefois, il est fréquent d'exploiter les mêmes données (historiques, administratives, démographiques, sociales, économiques, géographiques, environnementales...) pour décrire un territoire ou une commune.

C'est pourquoi, la collecte, le traitement et la présentation des données dans un document unique, appelé monographie, offre la possibilité de disposer d'un outil de référence.

En effet, la monographie fournit des informations nécessaires à la gestion municipale, à l'élaboration et à l'évaluation des politiques locales.

L'élaboration d'une monographie exige un large partenariat, les données devant être collectées auprès de nombreux acteurs publics et privés détenteurs d'informations chiffrées.

Les Systèmes d'Information Géographiques (SIG) et autres outils informatiques

Le Système d'Information Géographique (SIG) est un outil informatique qui permet d'exploiter des informations géo-référencées (cadastrées) sur la base d'une photographie aérienne.

Cet outil permet de lier des informations géographiques et techniques (altitude, géologie, ressources naturelles, réseaux, voirie...) à des espaces identifiés, de modéliser l'espace afin de planifier l'aménagement du territoire de la commune.

La mise en place d'un SIG, quelle que soit la taille du territoire, constitue un investissement humain et financier important, conseillé aux communes réalisant de nombreux travaux complexes et avancés dans l'utilisation de l'outil informatique.

En effet, le SIG est un outil dont la portée dépasse celle du cadastre, lequel se limite à l'inventaire des propriétés foncières dans le but de mettre en oeuvre des politiques d'urbanisme et fiscales (cadastre fiscal).

2/ LES OUTILS DE L'AMENAGEMENT URBAIN

L'urbanisme est régi par la loi N°2004/003 du 21 avril 2004 qui fixe des règles générales applicables aux documents de planification urbaine, aux opérations d'aménagement et aux actes d'urbanisme.

L'article 3 de cette loi définit l'urbanisme comme « l'ensemble des mesures législatives, réglementaires, administratives, techniques, économiques, sociales et culturelles visant le développement harmonieux et cohérent des établissements humains, en favorisant l'utilisation rationnelle des sols, leur mise en valeur et l'amélioration du cadre de vie, ainsi que le développement économique et social ».

Le territoire national est le patrimoine commun de la Nation. L'Etat et les collectivités territoriales décentralisées en sont les gestionnaires et les garants dans le cadre de leurs compétences respectives.

L'urbanisme réglementaire

L'urbanisme réglementaire fait référence à l'ensemble des dispositions de droit public ayant pour objet de déterminer les conditions de l'utilisation et de l'occupation des sols.

Les quatre (4) documents de planification urbaine

Les documents de planification urbaine déterminent les conditions permettant d'une part de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacements, de préserver les activités et le patrimoine, et d'autre part de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour l'habitat, les activités économiques et d'intérêt général. Tous ces documents comprennent : un rapport justificatif, des documents graphiques, des annexes éventuelles et un règlement.

Le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU)

Le Plan Directeur d'Urbanisme est un document qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement d'un territoire urbain, la destination générale des sols et la programmation des équipements. Il est élaboré pour les communautés urbaines et pour les groupements de communes dont le développement nécessite une action concertée.

L'initiative de l'élaboration d'un PDU appartient au délégué de la communauté urbaine ou au président du groupement de communes concernées. Il est prescrit par arrêté du Ministère du Développement et de l'Urbanisme (MINDUH) dans les conditions fixées par voie réglementaire. Les études du PDU sont suivies par un comité technique de pilotage. Le PDU est approuvé par arrêté du préfet du département concerné ou par arrêté des préfets des départements concernés.

Le Plan d'Occupation des Sols (POS)

Le Plan d'Occupation des Sols est un document qui fixe l'affectation des sols et les règles qui la régissent à moyen terme (10 à 15 ans). Il définit le périmètre de chacune des zones d'affectation et édicte, pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol.

Toutes les communes doivent être dotées d'un POS. L'initiative de son élaboration appartient au maire ou en cas de nécessité au Ministère du Développement et de l'Urbanisme (MINDUH), il est prescrit par arrêté préfectoral et les travaux de son élaboration sont suivis par un comité technique de pilotage présidé par le maire. Enfin, le POS est approuvé par arrêté préfectoral après délibération du conseil municipal et l'avis des services locaux de l'urbanisme.

Le Plan de Secteur (PS)

Le Plan de Secteur est un document qui, pour une partie d'agglomération, précise de façon détaillée l'organisation et les modalités techniques d'occupation du sol, les équipements et les emplacements réservés, les caractéristiques techniques et financières des différents travaux d'infrastructures. Il est élaboré pour une partie d'une localité couverte par le POS. Ses dispositions doivent être compatibles avec les orientations du POS et conformes à ce dernier et il doit tenir compte de la nécessaire cohérence de l'ensemble de l'agglomération. L'initiative de l'élaboration d'un PS appartient au Maire. Il est prescrit par arrêté municipal, après délibération du conseil municipal et avis des services techniques locaux de l'urbanisme et est approuvé par arrêté municipal.

Le Plan Sommaire d'Urbanisme (PSU)

En attendant de se doter d'un POS, les communes ont la possibilité d'élaborer un document de planification simplifié dénommé PSU. Il s'agit d'un document qui fixe l'affectation des sols et définit le périmètre de chacune des zones d'affectation. Il édicte de façon sommaire pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol.

L'initiative de l'élaboration d'un PSU appartient au maire, il est prescrit par arrêté préfectoral après avis des services locaux d'urbanisme et est approuvé par arrêté municipal, après délibération du conseil municipal et avis des services locaux de l'urbanisme.

Les actes administratifs relatifs à l'utilisation du sol et à la construction

Le certificat d'urbanisme

Délivré par le maire, il s'agit d'un document d'information sur les règles d'urbanisme et les servitudes administratives auxquelles est assujéti un terrain. Il précise l'état des équipements publics existants ou prévus. Il indique si le terrain peut être affecté à la construction ou être utilisé pour la réalisation d'une opération déterminée. Le certificat d'urbanisme est obligatoire pour toute transaction immobilière et doit être joint

à toute demande d'utilisation du sol. Il est délivré par le maire de la commune concernée si elle est dotée d'un document de planification, après avis technique des services locaux du ministère chargé de l'urbanisme.

L'autorisation de lotir

L'autorisation de lotir, accordée par l'autorité territorialement compétente, est préalable à la création de tout lotissement.

Le permis d'implanter

Pour autoriser une construction non éligible au permis de construire ou des modifications à des constructions existantes de même statut, le maire de la commune concernée délivre un permis d'implanter. Il s'applique aux constructions sommaires, précaires et temporaires. Sont également éligibles au permis d'implanter les constructions projetées sur les dépendances du domaine national et éventuellement dans les zones prévues à cet effet dans un document de planification urbaine, à l'exception des réserves foncières et des zones non constructibles.

La détention d'un permis d'implanter ne constitue en aucun cas une présomption de propriété.

Le permis de construire

Le permis de construire est un acte du maire qui autorise une construction après vérification de sa conformité avec les règles de l'art et les règles de l'urbanisme en vigueur. Il est exigible pour tous les travaux de construction à usage ou non d'habitation, ainsi qu'à tous travaux ayant pour effet de modifier une construction existante, son aspect ou son volume ou d'en changer la destination. Il ne peut être accordé que pour les travaux dont le plan a été élaboré sous la responsabilité d'un architecte inscrit au tableau de l'Ordre national des architectes. Un arrêté du maire précise, pour chaque centre urbain, les zones et les seuils de surface ou de coût en dessous desquels l'intervention d'un architecte n'est pas exigée. Le permis de construire est périmé si la construction n'est pas entreprise dans un délai de deux (2) ans à compter de la date de sa délivrance.

Le permis de démolir

Le permis de démolir est un acte du maire qui autorise la destruction partielle ou totale d'un immeuble. Ainsi, un permis de démolir est exigé pour démolir tout ou partie d'un bâtiment quel qu'en soit l'usage. Cette obligation s'impose à l'Etat, aux collectivités territoriales décentralisées, aux établissements publics, aux concessionnaires de services publics et aux personnes privées. En vue de protéger les occupants de locaux à usage d'habitation, le permis de démolir peut être différé si, dans un intérêt social, il est nécessaire de sauvegarder le patrimoine immobilier bâti, en attendant la libération du bâtiment dans les formes prévues par la législation et la réglementation en vigueur.

Le certificat de conformité

C'est l'acte par lequel le maire constate que l'ouvrage réalisé est conforme aux indications contenues dans les documents ayant fait l'objet de la délivrance du permis de construire ou du permis d'implanter dudit ouvrage.

L'urbanisme opérationnel

Les opérations d'aménagement foncier ont pour objet d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil de l'habitat ou des activités, de réaliser des équipements collectifs, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Sont considérés comme opérations d'aménagement foncier : la restructuration et/ou rénovation urbaine, les lotissements, les opérations d'aménagement concerté, toute autre opération touchant au foncier urbain (voirie, équipement, remembrement, etc).

La restructuration urbaine et/ou la rénovation urbaine

La restructuration urbaine est un ensemble d'actions d'aménagement sur des espaces bâtis de manière anarchique, dégradés ou réalisés en secteur ancien, destinés à l'intégration d'équipements déterminés ou à l'amélioration du tissu urbain des agglomérations.

La rénovation urbaine est un ensemble de mesures et opérations d'aménagement qui consiste en la démolition totale ou partielle d'un secteur urbain insalubre, défectueux ou inadapté, en vue d'y implanter des constructions nouvelles.

Les opérations de restructuration et/ou de rénovation urbaine sont entreprises à l'initiative de l'Etat, d'une commune ou d'un groupement de communes et s'effectuent conformément à un plan de restructuration et/ou de rénovation approuvé par arrêté municipal pour compléter les documents de planification existants. Les opérations sont réalisées sous la responsabilité des communes concernées, soit en régie, soit par voie de convention avec un aménageur public ou privé, avec l'aide de l'Etat ou toute autre forme d'intervention multilatérale, bilatérale ou décentralisée.

De telles opérations exigent une large concertation avec les populations et des mesures sociales d'accompagnement.

Les lotissements

Lotir consiste à diviser un terrain en lots destinés à être revendus pour y construire des bâtiments. A cette fin, les terrains doivent être préalablement équipés en voirie et réseaux divers. Si l'initiative revient souvent aux personnes privées, elle peut être aussi le fait de la commune elle-même.

Tout lotissement de plus de quatre lots est subordonné à l'approbation de l'autorité compétente sous peine de nullité. Les lotissements domaniaux sont approuvés par arrêté du Ministre chargé des domaines, les lotissements communaux par le préfet et les lotissements privés par le maire.

Les opérations d'aménagement concerté

Les opérations d'aménagement concerté sont initiées par l'Etat, les collectivités territoriales ou toute autre personne physique ou morale. Elles sont conduites sous forme concertée entre la commune et les propriétaires fonciers identifiés ou, le cas échéant, entre un aménageur et les populations concernées. Les zones faisant l'objet desdites opérations sont dénommées Zones d'Aménagement Concerté (ZAC).

Une opération d'aménagement concerté vise notamment :

- la maîtrise de l'occupation des sols par une structuration de l'espace ;
- la mise à disposition des parcelles de terrain équipées pouvant être affectées à l'habitat, à des activités économiques, sociales, éducatives, culturelles et de loisirs ;
- l'apurement des statuts fonciers ;
- la récupération éventuelle des coûts de l'urbanisation.

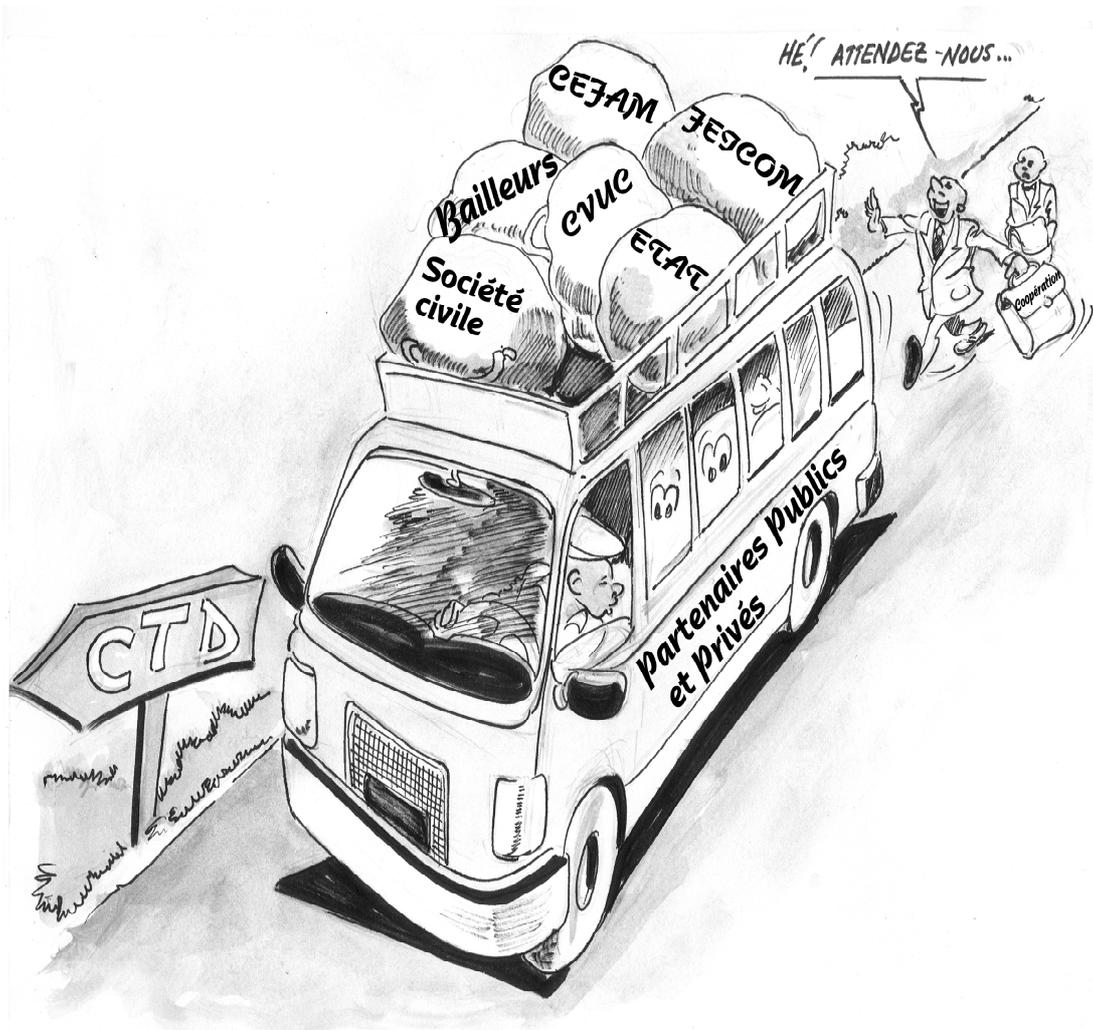
Le droit de préemption :

Il donne à la commune (après délibération de son conseil municipal) un droit de priorité sur l'acquisition de biens immobiliers mis en vente. Mais celui-ci ne peut s'appliquer que dans les zones où la commune souhaite s'assurer de la maîtrise du sol, veut contrôler l'évolution des prix fonciers ou acquérir certains immeubles bâtis ou non bâtis, sans toutefois avoir recours à la procédure d'expropriation. Le droit de préemption ne peut s'exercer que pour réaliser une des opérations d'intérêt général suivantes : restructuration urbaine, organisation ou développement d'activités économique, réalisation d'équipements collectifs, mise en place d'une politique globale de l'habitat, stabilisation des prix immobiliers.

Les réserves foncières :

L'Etat et les collectivités territoriales peuvent constituer des réserves foncières en zones urbaines ou péri-urbaines. A cet effet, ils peuvent acquérir des biens fonciers et immobiliers par voie de droit commun, incorporation, expropriation pour cause d'utilité publique ou exercice du droit de préemption. Les communautés urbaines ont la possibilité de constituer des réserves foncières d'intérêt communautaire selon la loi fixant les règles applicables aux communes.

CHAPITRE 9. LES PROJETS ET PARTENARIATS



L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales doit se concevoir par l'initiative locale et la mobilisation de ressources propres au-delà des transferts de fiscalité et des dotations de l'Etat, au bénéfice du développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif.

Ce défi appelle une large concertation et une mobilisation des populations afin de les faire adhérer aux projets initiés par la collectivité territoriale.

C'est pourquoi, les collectivités territoriales les plus dynamiques sont celles qui mettent en oeuvre des projets en mobilisant des partenariats publics et privés, nationaux et internationaux.

Ce sont également celles qui renforcent leurs capacités techniques et financières, en s'impliquant dans différents réseaux et en développant diverses formes de coopération.

I - LES PROJETS

Pour développer et aménager les territoires, satisfaire les besoins essentiels des populations, les communes ont besoin d'investir dans divers secteurs, en réalisant des projets compatibles avec leurs capacités de gestion et leurs ressources, selon une méthodologie rigoureuse.

En effet, tout projet est caractérisé par un cycle jalonné d'étapes (ensemble d'actions cohérentes tendant vers un même objectif) permettant d'avancer dans la compréhension, la maîtrise et l'exécution du projet.

1/ L'IDENTIFICATION ET LA PREPARATION DU PROJET

L'identification du projet

Le projet est identifié en fonction des priorités de la commune sur la base, le cas échéant du plan de campagne du maire, du plan de développement communal...

Eviter :

- tout attachement personnel à un projet ;
- la reproduction à l'identique d'un projet déjà réalisé par d'autres ;
- les pressions pour obtenir des résultats immédiats.

Faire en sorte que :

- les bénéficiaires finaux du projet s'approprient le projet ;
- favoriser la concertation avec les bénéficiaires du projet dès son identification.

La préparation d'un projet

La préparation d'un projet englobe l'étude préalable des éléments techniques, juridiques, institutionnels, économiques, financiers et environnementaux conditionnant la réalisation du projet.

Cette phase est fondamentale pour donner corps au projet, étudier sa faisabilité et recueillir l'opinion des partenaires potentiels. En effet, certains partenaires peuvent être parties prenantes dès cette phase.

Toutefois, cette phase ne doit pas se traduire par un projet « clé en mains » livré par un partenaire public ou privé prêt à s'impliquer dans un projet qu'il a identifié et qui ne reflèterait pas les attentes de la commune.

2/ LA REDACTION DU PROJET

Pour communiquer sur un projet ou mobiliser des financements, il est nécessaire de rédiger le projet, sous une forme synthétique :

Couverture : entête de la commune, titre du projet, date, localisation...

Résumé : une demi page en moyenne à faire figurer directement après la couverture.

Contexte : décrit l'environnement socio-économique (données monographiques), les problèmes à résoudre, la démarche de préparation du projet (concertation, études de faisabilité),

Description du projet (cadre logique) :

- *Finalité et objectifs* : objectifs généraux et spécifiques, résultats attendus ;
- *Bénéficiaires directs et indirects* : description des groupes cibles ;
- *Activités* : description détaillée de l'ensemble des activités prévues pour atteindre les objectifs, liste des indicateurs de suivi ;

Coût du projet : estimation chiffrée en investissement et en fonctionnement ;

Calendrier : précise la durée du projet, le calendrier des activités et des dépenses ;

Modalités de mise en oeuvre : précise les moyens financiers, humains et matériels, indique les modalités d'acquisition des biens et services, les services et modes de gestion envisagés, mentionne les partenaires potentiels ;

Bénéfices : analyse coûts/bénéfices et/ou analyse financière pour préciser la valeur des bénéfices par bénéficiaires et la rentabilité du projet ;

Perspectives de fin de projet : indique les dispositions prises pour l'autonomie et la durabilité du projet après la fin de l'exécution ;

Evaluation du projet : précise les modalités d'évaluation du projet (suivi des indicateurs), du contrôle de l'exécution et des performances du projet (rapports techniques et financiers) ;

Annexes : budget détaillé, description des postes, tout autre document détaillé nécessaire.

3/ LA RECHERCHE DE PARTENAIRES

Les partenaires techniques et financiers

Pour réaliser un projet, il est possible de faire appel à des partenaires techniques ou financiers.

Les partenaires techniques peuvent être impliqués dans la phase de préparation du projet et faciliter la réalisation d'études de faisabilité. Parfois, ils accordent une assistance en personnel pour l'exécution du projet ou en formation pour le personnel local.

Les partenaires financiers peuvent être sollicités pour apporter leurs concours financiers dans l'exécution du projet, particulièrement pour la réalisation de travaux, l'acquisition de biens et services divers. Ils sont locaux (élites, communautés...), nationaux (ministères, fondations, institutions financières...) ou internationaux (ONG, partenaires bi et multilatéraux, coopération décentralisée...).

Avant de rédiger une requête, il est nécessaire d'identifier les sources de financement, de déterminer l'objectif recherché dans sa relation avec un bailleur, mais aussi de connaître les procédures et le cycle budgétaire de ce dernier. Afin de faciliter les démarches, il est fortement recommandé de diversifier les sources de financement. L'assistance d'un conseil en recherche de financement peut être un atout pour le ciblage du financement approprié.

La requête doit permettre au partenaire de décider de la pertinence du projet. Par conséquent, la requête doit prendre la forme d'un document précis et honnête, car il doit non seulement informer mais convaincre le ou les partenaires potentiels, dans un milieu concurrentiel où le partenaire reçoit des propositions diverses. Les partenaires peuvent exiger une présentation spécifique (formulaire-types éventuellement) même si tous demandent approximativement le même type d'informations.

Le moment propice pour introduire une requête de financement et la forme de la requête dépendent de la nature de la sollicitation : lettre d'intention préalable, sollicitation d'un appui pour le montage du projet (études techniques)... Un partenaire intéressé par le projet répondra en indiquant les informations complémentaires à fournir pour prendre la décision d'introduire la demande de projet.

Avant de délivrer son accord, le partenaire évalue la pertinence, la faisabilité et la viabilité du projet selon des modalités qui lui sont propres. Il est nécessaire que la commune prenne connaissance du rapport d'évaluation délivré par le partenaire afin de s'imprégner des points de convergence et de divergence avec le partenaire ; et d'enrichir le projet lorsque cela s'avère possible.

La négociation d'un prêt

La commune peut faire le choix de mobiliser un prêt pour la réalisation de son projet, sous réserve de ne pas compromettre la viabilité de l'institution communale. Ce prêt peut être accordé par un partenaire public ou privé. L'accord de prêt (convention ou contrat) définit les conditions d'utilisation du financement. Il peut contenir des conditionnalités que la commune devrait au préalable lever avant d'accéder aux ressources. Il indique le montant du prêt, la ou les monnaies de paiement, les taux d'intérêt, les annuités, la période de grâce et la durée de remboursement, ainsi que les diverses commissions attachées à ce financement.

4/ LA CONDUITE DU PROJET

L'exécution et la supervision

Après une première phase de conception ou de montage du projet, l'exécution constitue une deuxième phase qui porte sur les activités de mise en œuvre : la construction, l'acquisition des équipements, des services...

Cette phase nécessite de mettre en place un chef de projet qui dirige et contrôle l'exécution du projet, éventuellement assisté d'une équipe chargée de mener les activités du projet.

La réussite du projet dépend de la définition claire des fonctions des uns et des autres pour permettre la cohésion de l'équipe tout en responsabilisant chacun des acteurs.

Cette équipe doit mobiliser tous les moyens prévus dans le projet (les hommes, le matériel, les fonds) dans le but d'atteindre les objectifs du projet conformément à son calendrier d'exécution. Elle doit produire des résultats, évaluer l'avancement des activités et prendre des mesures correctives en cas de problème. L'équipe doit régulièrement rendre compte à sa hiérarchie et aux partenaires.

Le suivi et l'évaluation

Le suivi et l'évaluation permettent de corriger, de réorienter les activités, de mettre en place de nouvelles procédures si nécessaire. En effet, à l'achèvement du projet ou à tout autre moment, éventuellement à la demande du ou des partenaires, une évaluation rétrospective du projet peut être réalisée pour tirer des enseignements sur l'impact du projet, analyser les écarts entre les objectifs et les réalisations, rechercher les causes des déviations. Toutes ces informations faciliteront l'adaptation des projets futurs à l'environnement économique, social et culturel.

II - LA CONCERTATION

Les concepts de gouvernance locale et de démocratie participative sont au cœur de la gestion des affaires locales ; et c'est notamment pour conférer une meilleure légitimité aux projets que les élus locaux sont appelés à mettre en place des dispositifs de concertation qui favorisent l'expression de tous.

1/ DEFINITIONS ET PRINCIPES

Ce qu'est la concertation, ce qu'elle n'est pas

Pour définir la concertation, il est plus aisé de préciser ce qu'elle n'est pas, même si les démarches relevées ci-dessous lui sont toutes nécessaires.

La concertation n'est pas l'information, ni la consultation, ni la communication. Il ne s'agit pas de débat public.

L'information est à sens unique, mais peut constituer la première étape d'une vraie concertation.

La consultation ou recueil de l'avis des autres (par audition, enquête ou sondage), sur un projet ou un programme, n'implique pas nécessairement le dialogue ni la prise en compte de l'avis de l'interlocuteur. Elle peut être une étape vers la concertation.

La communication recherche une certaine unité de vue puisqu'il s'agit de parole, d'écoute et de réponse ; et permet de reconnaître le pouvoir de l'autre. La concertation a besoin de communication.

Le débat public qui offre la possibilité de l'échange de points de vue constitue une forme inachevée de concertation. Il y manque la méthode.

Les composantes essentielles de la concertation

La concertation est :

- une attitude, un état d'esprit fondé sur la conviction que la décision à prendre sera meilleure si elle est concertée depuis son élaboration jusqu'à sa mise en oeuvre ;
- un comportement qui exige de l'écoute et le respect de la position de l'autre, permet de faire évoluer sa propre position ;
- une pratique au quotidien ;
- une démarche répétitive relevant de la négociation ;
- une méthode rigoureuse avec des objectifs, des étapes, des partenaires identifiés, une organisation.

Les principes de la concertation

1. la concertation commence le plus en amont possible de la décision
2. la concertation relève de l'autorité publique
3. la concertation est la plus large possible
4. la concertation est transparente
5. la concertation fait appel à un médiateur

2/ LE ROLE ESSENTIEL DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La détermination des partenaires (institutionnels, associatifs...) pour une concertation est une étape capitale car elle doit refléter les réalités économiques, politiques, sociales et culturelles du terrain. Les organisations de la société civile ont une place capitale dans le dispositif de concertation.

En effet, la mise en oeuvre de la concertation remet en cause les modes habituels de décision publique et valorise le rôle de la société civile auprès des collectivités territoriales.

En outre, depuis la promulgation des lois de décentralisation qui transfèrent de nombreuses compétences aux collectivités territoriales, ce sont ces dernières qui doivent exercer la maîtrise d'ouvrage dans les différents domaines de compétences et non plus directement les organisations de la société civile ou les ministères.

Dans ce nouveau contexte où la décision publique et la réalisation des projets se rapprochent du citoyen, la concertation s'inscrit pleinement dans la logique de la décentralisation et du principe de subsidiarité.

Les Organisations de la Société Civile (OSC) :

Le terme «Organisations de la Société Civile» sert à désigner l'ensemble des organisations regroupant les ménages et les communautés de base (comités de développement, groupements de solidarité, coopératives, mutuelles...), les organisations intermédiaires (syndicats, associations professionnelles, associations militantes, ONG...), les organisations privées à but non lucratif, les confessions religieuses...

A noter : L'article 18 de la loi d'orientation de la décentralisation reconnaît les OSC et précise que les collectivités territoriales peuvent s'associer avec elles sous forme contractuelle pour la réalisation d'objectifs ou de projets d'utilité publique.

3/ LE RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE

La concertation renforce la démocratie locale et favorise l'émergence de différentes conceptions de l'intérêt général qui permette, malgré les divergences de dépasser les intérêts particuliers.

En outre, la concertation organise la rencontre de visions différentes et met en relation des problématiques et des sensibilités qui n'ont pas forcément la même échelle de valeur ni le même cadre de référence, sur des territoires aux composantes sociales et culturelles très diversifiées.

La concertation renforce également la démocratie car le suffrage universel et la représentativité des élus n'épuisent pas le désir des citoyens d'être partie prenante des décisions qui engagent leur avenir et celui de leurs enfants.

III - LES PARTENAIRES PUBLICS

1/ L'ETAT

Un partenaire privilégié

L'Etat est le partenaire incontournable des collectivités territoriales car la décentralisation consiste en un transfert par l'Etat, aux collectivités territoriales, de compétences particulières et de moyens appropriés, mais aussi parce que les collectivités territoriales exercent leurs activités dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'Etat, conformément à la loi d'orientation de la décentralisation. En outre, les compétences transférées aux collectivités territoriales sont exercées concurremment avec l'Etat. Enfin, l'Etat exerce une tutelle sur les collectivités territoriales.

Aussi, les services centraux et déconcentrés des ministères concernés par les compétences exercées par les collectivités territoriales, de même que les agences (ARSEL, AER, ANAFOR..), les missions (MAETUR), la CNPS... sont des partenaires étatiques privilégiés.

La contractualisation avec l'Etat

Pour la réalisation d'objectifs ou de projets d'utilité publique, une collectivité territoriale peut s'associer sous forme contractuelle avec l'Etat. Différents types de contrats existent, notamment :

- les contrats de plans pour la réalisation d'objectifs de développement ;
- les contrats de villes pour les politiques urbaines transversales.

2/ LE CEFAM ET LE FEICOM

Ces deux établissements placés sous la tutelle du Ministère chargé des Collectivités Territoriales constituent des partenaires privilégiés des communes.

Le Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM)

Tél (237) 33 32 20 44

Créé par décret n° 77/494 du 7 décembre 1977, le CEFAM a pour mission la formation, le perfectionnement et le recyclage des personnels administratifs et techniques des communes, syndicats de communes et établissements communaux, des personnels chargés de la tutelle sur les communes et des responsables de l'état civil.

Le CEFAM dispense un enseignement en trois cycles :

- le cycle I concerne la formation des cadres de l'administration municipale,
- le cycle II concerne la formation des agents des services municipaux,
- le cycle III est réservé au perfectionnement et au recyclage de ces personnels (et peut prendre la forme de colloques, séminaires, conférences...). Il s'agit de formation continue également destinée à tous les publics bénéficiaires des activités du CEFAM.

Les élèves des cycles I et II sont recrutés sur concours. Les candidats sont présentés et pris en charge par les communes qui les emploient ou qui sont désireuses de les recruter à l'issue de leur formation. Il s'agit là de formation initiale.

Les ressources nécessaires au fonctionnement et à l'équipement du CEFAM proviennent :

- des contributions des communes ;
- de la contribution du FEICOM ;
- des subventions de l'Etat ;
- des subventions des partenaires au développement ;
- des contributions des élèves ;
- des ses recettes propres

Le Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM)

Tél (237) 22 22 27 28

Le FEICOM est un établissement public administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il a été créé par la loi N° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale et rendu opérationnel en 1977. Il a été réorganisé le 11 décembre 2000 puis le 31 mai 2006 par décrets présidentiels.

Il est administré par un Conseil d'Administration et une Direction Générale. Il est placé sous la double tutelle du Ministère chargé des Collectivités Territoriales Décentralisées et du Ministère chargé des Finances.

Le FEICOM a pour missions :

- L'entraide entre les communes, notamment par des contributions de solidarité et des avances de trésorerie ;
- Le financement des travaux d'investissement communaux ou intercommunaux ;
- La couverture des frais relatifs à la formation du personnel communal et du personnel de l'état civil ;
- La centralisation et la redistribution des Centimes Additionnels Communaux (CAC).

Le code d'intervention du FEICOM du 16 novembre 2007 détermine les règles appliquées par le FEICOM dans ses interventions au profit des communes et de leurs groupements, les conditions d'éligibilité aux prêts et concours financiers. Il précise également que le FEICOM délivre gratuitement une assistance-conseil aux communes et à leurs groupements.

Types de projets éligibles :

- projets sociaux (infrastructures hydrauliques et énergétiques, voirie et travaux routiers, ouvrages de franchissement ou d'art, aménagements urbains, écoles, centres de santé),
- projets d'équipements collectifs (bâtiments abritant les services, équipements culturels),
- projets d'équipements utilitaires (véhicules de liaison, petits équipements ruraux, camions, engins de travaux publics et agricoles),
- projets d'équipements marchands (marchés, gares routières, auberges municipales, abattoirs, salles des fêtes, unités de transformation agricoles, lotissements, forêts communales, logements).

Types de prêts au fonctionnement : études et séminaires, Apports en Ressources Définitives (ARD), contre partie communale pour des projets financés par d'autres organismes, matériel et mobilier de bureaux...

Avances de trésoreries : arriérés de salaires, voyages de coopération ou d'étude.

Les ressources du FEICOM sont constituées par :

- les contributions des communes à raison de 10% du produit de l'impôt libérateur ;
- le produit des patentes, des licences et de la taxe sur le bétail ;
- 50% de la taxe de stationnement, de la taxe de transhumance, de la taxe de transit du bétail ;
- 20% des centimes additionnels communaux ;
- les subventions et les ristournes consenties par l'Etat ;
- les emprunts, dons et legs ;
- toutes ressources éventuelles provenant de la coopération internationale ou dont la gestion lui est confiée au regard de ses missions (décret du 31 mai 2006).

3/ LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

Pour permettre aux communes de mutualiser leurs projets et leurs ressources, l'Etat les encourage à coopérer entre elles et à s'organiser en syndicat conformément à la loi N°2004/018 fixant les règles applicables aux communes.

Statut et missions du syndicat de communes

Les communes d'un même département ou d'une même région peuvent par délibérations concordantes acquises à la majorité d'au moins deux tiers (2/3) de chaque conseil municipal, se regrouper en syndicat en vue de réaliser des opérations d'intérêt intercommunal.

Le syndicat de communes est créé par une convention signée des maires des communes concernées qui fixe les modalités de fonctionnement et de gestion du syndicat.

Le syndicat de communes est un établissement public intercommunal, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière soumis, mutatis mutandis, aux dispositions de la loi d'orientation de la décentralisation, et de la loi applicable aux communes.

Organisation et fonctionnement du syndicat de communes

Les organes du syndicat de communes sont : le conseil syndical et le président du syndicat. Le conseil syndical est composé des maires assistés chacun de deux (02) conseillers municipaux désignés au sein de chaque commune. Il est dirigé par un président élu parmi les membres du conseil syndical, pour un mandat d'un an renouvelable.

Le mandat des membres du conseil syndical obéit au régime juridique du conseil municipal auquel ils appartiennent. En cas de vacance ou de démission, les membres sont remplacés suivant les règles applicables aux représentants des communes urbaines d'arrondissement au conseil de la communauté urbaine.

Les procès-verbaux et les délibérations du conseil syndical sont communiqués par le président aux maires des communes syndiquées. Les maires sont tenus de communiquer les procès-verbaux et les délibérations du syndicat à leur conseil municipal à l'occasion de la session qui suit immédiatement.

Le conseil syndical délibère sur les matières de sa compétence notamment :

- le budget du syndicat ;
- les comptes administratifs et de gestion du syndicat ;
- l'acquisition, l'aliénation et l'échange des biens syndicaux ;
- les programmes d'action du syndicat ;
- les demandes d'intervention des communes syndiquées ;
- les adhésions de nouvelles communes ;
- la gestion d'une entreprise publique ou d'un établissement public intercommunal.

IV - LES PARTENAIRES PRIVÉS

La collectivité territoriale, en tant que principal acteur économique de son territoire, a pour responsabilités de développer les économies locales et à cet effet des compétences dans le domaine du développement économique lui ont été transférées ; mais également d'exercer ses compétences avec l'appui de l'ensemble des acteurs et partenaires privés.

Or, ces partenaires sont multiples, relèvent de statuts variés et interviennent dans de nombreux domaines. Il s'avère donc difficile de procéder à leur inventaire et de définir une typologie des partenaires privés.

Deux exemples significatifs illustrent les partenariats privés.

1/ LE PARTENARIAT ASSOCIATIF

Les communes ont la possibilité de soutenir le mouvement associatif en subventionnant certaines associations agréées dont les missions s'intègrent à leurs compétences, mais les communes peuvent également adhérer à certains mouvements associatifs dans le but d'échanger des expériences et d'accéder à l'information dans leurs domaines de compétences.

L'association des Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC)

Pour défendre leurs intérêts et bénéficier d'une solidarité propre à un mouvement municipal unifié, les communes camerounaises se sont associées en créant en 2003 l'association des Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC).

Cette association est née de la fusion de l'Association des Communes et Villes du Cameroun (ACVC) et de l'Union des Communes et Villes du Cameroun (UCVC), deux structures créées en 1996, qui n'ont pas réussi durant cette période à représenter valablement le mouvement municipal camerounais au niveau national et international, de par cette scission.

Au plan national, l'association des Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC) est la seule structure reconnue par le Ministère en charge de la décentralisation. D'autres mouvements thématiques (forêts, littoral, montagne...) peuvent se créer en son sein mais ne constituent pas les interlocuteurs directs de l'Etat.

Les CVUC ont une double mission :

- être la voix unifiée des communes camerounaises et le défenseur de l'autonomie locale ;
- défendre les intérêts des communes camerounaises au plan national, régional et international.

Pour la mise en œuvre de ses activités, les CVUC sont structurées en :

- un secrétariat permanent national ;
- des bureaux régionaux avec secrétariats permanents ;
- des bureaux départementaux ;
- 10 commissions techniques nationales.

2/ LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE

Toute collectivité territoriale décentralisée, de même que l'Etat, tout établissement public ou entreprise du secteur public ou para public, soit l'ensemble du secteur public, recourt régulièrement au secteur privé pour satisfaire ses besoins.

Mais certaines formes de collaboration entre les secteurs public et privé, de par leur importance stratégique ou leur volume financier, prennent des formes particulières : les délégations de service public, les marchés publics, les conventions d'occupation du domaine public... Le contrat de partenariat public-privé vient enrichir et compléter cette panoplie de contrats administratifs.

Le contrat de Partenariat Public Privé (PPP)

Le cadre juridique général des Partenariats Public Privé (PPP) est défini par la loi N°2006/012 du 29 décembre 2006 portant régime général des contrats de partenariat. Ce texte facilite et encadre le partenariat entre notamment les communes et le secteur privé. Il crée un outil nouveau pour l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales.

Le contrat de partenariat diffère de la délégation de service public par le fait que l'exploitation de l'ouvrage ou du service n'y est pas le principal critère de rémunération du partenaire privé. Il se démarque aussi du caractère très encadré et très ponctuel du marché public.

Il permet de confier à un tiers la conception d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, la construction ou la transformation d'ouvrages, l'entretien ou la maintenance des équipements, l'exploitation ou la gestion des équipements et, le cas échéant, d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Les avantages du PPP pour la collectivité territoriale

- Accélérer la conception, la réalisation et le financement d'infrastructures en transférant certains risques à l'opérateur privé ;
- Accéder au financement et réaliser des projets à un meilleur coût ;
- Stimuler l'innovation ;
- Profiter des connaissances techniques spécialisées d'entreprises privées ;
- Conserver une capacité d'investissement en étalant dans le temps le financement des investissements lourds.

Les modalités pratiques de mise en oeuvre d'un PPP

Le contrat de partenariat ne peut être conclu que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation préalable a été réalisée par la commune. Avant le lancement de la procédure de passation d'un tel contrat, cette évaluation devra montrer que compte tenu de la complexité du projet, la commune n'est pas en mesure de réunir, seule et à l'avance, les moyens techniques nécessaires pour le conduire ou pour assurer le montage financier ou juridique du projet. La commune devra également démontrer que le projet présente un caractère d'urgence.

Le projet de PPP précise les motivations économiques, juridiques et administratives, après une analyse comparative de différentes options selon des critères de coût, de performance et de partage des risques.

Cette évaluation relève de la compétence d'un organisme expert dont l'organisation et le fonctionnement seront fixés par décret du président de la République.

La passation d'un contrat de partenariat est soumise au respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, d'objectivité des procédures, de concurrence et de transparence.

Ne peuvent soumissionner à un tel contrat :

- les personnes morales dont les dirigeants ont fait l'objet, depuis moins de cinq ans, d'une condamnation définitive, pour crime ou délit ;
- les personnes morales en état de liquidation judiciaire ou admises au redressement judiciaire ou ayant fait l'objet de procédures équivalentes régies par un droit étranger ;
- les personnes morales qui, au 31 décembre de l'année précédant celle au cours de laquelle a lieu le lancement de la consultation, ne se sont pas acquittées de leurs obligations sociales et fiscales

L'appel public à la concurrence est initié par le maire mais doit être précédé de l'avis motivé du Ministre chargé des finances selon des modalités qui seront fixées par voie réglementaire. L'avis public doit faire l'objet d'une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes.

Même en cas de candidature unique, la sélection du candidat privé s'effectue selon plusieurs étapes : la présélection, le dialogue de pré-qualification (étape de concertation) et l'adjudication.

La commune qui s'engage dans un contrat de partenariat doit veiller à respecter les engagements contractuels faute de quoi elle peut être poursuivie devant les cours et tribunaux. De même, la commune est fondée à prendre des sanctions à l'encontre du partenaire privé fautif sans préjudice des poursuites judiciaires contre celui-ci, s'il est constaté après notification du contrat ou à tout moment de son exécution que le partenaire a volontairement dissimulé ou manipulé les informations ayant déterminé sa sélection ou si les clauses du contrat ne sont pas respectées de son fait. Les sanctions applicables et la procédure y relative seront déterminées par décret.

Le Conseil d'appui à la réalisation des contrats de partenariat créé par décret N°2008/035 du 23 janvier 2008 peut être saisi par les collectivités territoriales décentralisées sur toutes les questions relevant de ses compétences.

V- LA COOPERATION INTERNATIONALE

La décentralisation étant une donnée fondamentale du développement, elle est promue par de nombreux Etats et par la communauté internationale.

C'est pourquoi, dans un système mondial ouvert aux échanges, différentes formes de coopération internationale se concrétisent par les Etats et les collectivités territoriales en sont les principales bénéficiaires.

1/ LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

La notion de coopération décentralisée peut être définie comme le fait, pour les collectivités territoriales décentralisées et leurs groupements, de conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux des Etats. La coopération décentralisée a pour objet les échanges Nord-Sud et Sud-Sud.

L'article 131 de la loi N° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes étend la notion de coopération décentralisée à la coopération entre communes camerounaises. Elle stipule en effet :

- que la coopération décentralisée résulte d'une convention par laquelle deux (02) ou plusieurs communes décident de mettre en commun leurs divers moyens en vue de réaliser des objectifs communs ;
- qu'elle peut s'opérer entre des communes camerounaises ou entre celles-ci et des communes étrangères, dans les conditions fixées par la législation et la réglementation en vigueur.

L'article 132 de cette même loi précise que :

- les communes pouvant adhérer à des organisations internationales de villes jumelées ou à d'autres organisations internationales de villes ;
- la convention y relative, préalablement autorisée par délibération du conseil municipal, est soumise par le représentant de l'Etat à l'approbation préalable du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

En outre, le décret n° 205/104 du 13 avril 2005 portant organisation du MINATD a créé au sein de la Direction des Collectivités Territoriales Décentralisées, une Cellule du développement et de la coopération décentralisée qui examine l'ensemble des questions à ce sujet.

2/ D'AUTRES FORMES DE PARTENARIAT

Les principaux programmes d'appui à la décentralisation au Cameroun :

Plusieurs programmes et projets nationaux ont pour objet le renforcement des capacités des collectivités territoriales et l'appui au processus de décentralisation. Il s'agit principalement :

- du Programme National de Développement Participatif (PNDP) soutenu par plusieurs bailleurs (Banque Mondiale, Fonds Mondial pour l'Environnement, Coopérations française, allemande et japonaise) ;
- du Programme de Gouvernance Urbaine (PGU) soutenu par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ;
- du Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDL) soutenu par la Coopération allemande (GTZ) ;
- du Programme d'Appui aux Capacités Décentralisées de Développement Urbain (PACDDU) soutenu par l'Union Européenne ;
- du Projet de Modernisation de l'Administration Territoriale et d'Appui aux Collectivités Territoriales Décentralisées (ATCTD) soutenu par la Coopération française.

D'autres acteurs :

De nombreux acteurs interviennent également au plan national, régional et international.

Le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) mis en place en 1991 entre les Responsables Africains et la Communauté des Bailleurs de Fonds pour soutenir et accompagner les processus et les politiques de décentralisation et de renforcement des capacités des collectivités locales. Son siège est basé à Cotonou au Bénin.

L'Association Internationale des responsables des villes et Municipalités Francophones (AIMF) est un opérateur de la francophonie pour la coopération décentralisée. L'AIMF concourt à une meilleure gestion des municipalités en favorisant les échanges d'expériences et en finançant des projets concrets qui mobilisent son réseau d'experts.

La Plateforme des Collectivités Locales des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACPLGP) formellement créée en mai 2001 en tant qu'organisation faîtière des maires et d'associations de collectivités locales. La Plateforme est composée d'associations de collectivités locales ayant des membres dans les pays ACP.

Le Local Government Commonwealth Forum est une structure arrimée au Commonwealth pour accompagner la décentralisation. Il compte environ 160 membres dans une quarantaine de pays membres du Commonwealth dont le Cameroun, membre depuis 2006.

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) a été créé en mai 2004 à Paris, de la volonté des villes, collectivités et gouvernements locaux d'œuvrer ensemble au sein d'une association mondiale pour représenter et défendre les intérêts des gouvernements locaux sur la scène mondiale, quelle que soit la taille des collectivités qu'il appuie. Pour remplir sa mission, CGLU dispose d'un conseil mondial.

Les membres de Cités et Gouvernements Locaux Unis sont élus par leurs pairs au niveau régional et se retrouvent au Conseil Mondial qui rassemble 318 élus du monde entier représentant les gouvernements locaux dans leur diversité. Tout Maire ou élu local, d'où qu'il soit, peut être élu à la Présidence. Pour que sa candidature soit recevable, elle doit être soutenue par au moins six membres de l'organisation (villes individuelles ou associations) dans au moins deux régions continentales.

Enfin, différents organismes de coopération bilatérale apportent leur appui à la décentralisation et sont pour la plupart arrimés aux missions diplomatiques des Etats auxquels ils appartiennent. Il s'agit de Coopérations techniques : l'Agence française de Développement (Afd), l'organisation néerlandaise de développement (SNV), la Coopération canadienne (ACDI), le Service allemand de développement (DED), l'Institut Régional de Coopération Développement (IRCOD)...

Les grands rendez-vous africains

Le Sommet Africités est le rendez-vous fondateur du mouvement municipal africain, un espace de dialogue avec les partenaires africains et internationaux. Il poursuit deux objectifs principaux :

- proposer une plateforme de dialogue entre les collectivités locales africaines et leurs partenaires sur le processus de décentralisation ;
- participer à la structuration du mouvement municipal africain.

La première édition d'Africités a eu lieu en 1998 à Abidjan (Côte d'Ivoire), la seconde en 2000 à Windhoek (Namibie), la troisième en 2003 à Yaoundé (Cameroun). Le sommet Africités 4 qui s'est tenu à Nairobi au Kenya en 2006 était consacré aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

La Conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL) est née au cours du Sommet Africités 2 de la volonté de mettre en place une instance continentale réunissant les responsables gouvernementaux chargés de la décentralisation. Au cours de cette rencontre, les ministres africains en charge de la décentralisation et du développement local ont pris la résolution de créer une Conférence qui en 2007, sous la présidence du Cameroun, a été arrimée à l'Union Africaine en tant que Comité technique spécialisé. La CADDEL a pour objectifs :

- d'assurer la permanence de la décentralisation dans les agendas politiques des Etats membres de l'Union Africaine ;
- de s'assurer que les Etats membres maintiennent leurs engagements en faveur de la décentralisation.

Supervision générale

MARAFI HAMIDOU YAYA, Ministre d'Etat, Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation

Supervision technique

EJAKE MBONDA THOMAS

Réalisé par

NGONO TSIMI LANDRY et EPHRITIKHINE NATHALIE

Avec la collaboration de

EYEBE AYSISSI HENRI, ENOW ABRAMS EGBE, AKOA PHILIPPE, MINJA LAURENT, NGONG JUSTIN, NOAH BONIFACE, NSIBEUWEULA JOSEPH, SONKENG JEAN-MARIE, OWONO OWONO ETIENNE, ESSOMBA PIERRE, LONGUE EMMANUEL, TCHEUWA JEAN-CLAUDE, KUATE JEAN-PIERRE, NLO MANGA VENDELIN, BOMBA LEONARD EMMANUEL et des formateurs de la Formation Nationale des Maires de novembre/décembre 2007 qui ont indirectement contribué à l'édification de ce guide.

Illustrations

RETIN

Impression

Mega IMPRESSION
(237) 22 21 03 31 - 22 05 59 24

Achevé d'imprimer en février 2008

Document gratuit. Ne peut être vendu.