

De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun

M. le Professeur P.F. Gonidec

Citer ce document / Cite this document :

Gonidec P.F. De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun. In: Annuaire français de droit international, volume 3, 1957. pp. 597-626;

doi : 10.3406/afdi.1957.1347

http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1957_num_3_1_1347

Document généré le 11/03/2016

QUESTIONS INTERNATIONALES INTÉRESSANT LA FRANCE

DE LA DÉPENDANCE A L'AUTONOMIE : L'ÉTAT SOUS TUTELLE DU CAMEROUN

P. F. GONIDEC

Si « le XIX^e siècle correspond à cet épanouissement et même à ce débordement de l'Europe sur le globe qui couronne trois siècles de domination » (Fernand Huillier), le milieu du XX^e siècle demeurera dans l'histoire comme la grande époque de la dislocation des Empires coloniaux. A la dépendance, à la domination succède l'indépendance. La Société, nous n'osons dire la Communauté, internationale s'enrichit de nouveaux membres pour lesquels le principe de souveraineté, attaqué avec virulence par certains juristes et publicistes, demeure plus vivant que jamais et se pare de vertus incomparables. Il serait intéressant de voir, de façon générale, selon quelles techniques s'effectue ce passage de la dépendance à l'indépendance.

Les méthodes anglaises diffèrent notablement des méthodes françaises. Nos voisins d'Outre-Manche pensent que, le moment venu, l'octroi du « Full responsible government » doit être pur et simple, inconditionnel. S'ils sont sensibles au maintien de liens d'interdépendance, nouvelle formule des rapports entre les Métropoles et leurs ex-colonies, ils estiment aussi que ces liens ne doivent pas nécessairement être « formel ». Le cadre commode du Commonwealth, devenu multiracial, est une illustration de cette politique (1). Les Anglais préfèrent aux liens juridiques des liens plus puissants

(*) P.F. GONIDEC, Professeur à la Faculté de Droit de Rennes, a enseigné à la Faculté de Droit de Dakar, à l'Université de l'Etat de Louisiane (E. U.).

(1) P.F. GONIDEC, Métamorphoses du Commonwealth. *Revue jurid. et polit. de l'Union Française*, 1950.

(économiques, culturels, politiques, psychologiques), « des liens aussi légers que l'air mais aussi forts que l'acier », selon la formule imagée et évocatrice d'un honorable parlementaire. Pour sauvegarder ces liens, ils n'hésitent pas à sortir de prison les chefs nationalistes pour les hisser au pouvoir sans même se donner la peine de muter le Gouverneur qui les y avait mis.

Attachés à un hyperformalisme juridique hérité du Droit Romain et du Droit Civil, nous pensons au contraire que les pays d'outre-mer doivent être liés à la Métropole par des règles juridiques précises et nombreuses. Selon la formule suggestive de Salvador de Madariaga, nous aimons insérer les choses et les actes dans « le quadrillé du droit ». Cette psychologie explique la volonté de la France d'unir à elle les pays d'outre-mer devenus indépendants (Etats protégés) par des Conventions internationales en due et bonne forme. Le Parlement proteste si d'aventure ces Conventions sont appliquées avant qu'il n'ait autorisé le chef de l'Etat à les ratifier. L'expérience révèle cependant que ces Conventions n'arrivent pas à arrêter l'évolution vers une indépendance de plus en plus grande. L'exemple de la Tunisie est typique. Néanmoins les Français persistent à penser que la règle écrite a une valeur sans égale. Le fétichisme n'est pas du côté que l'on croit.

Une seconde différence entre la méthode anglaise et la nôtre est que nous tenons essentiellement à diriger nous-mêmes, à canaliser l'évolution des pays d'outre-mer. L'ordre français est un ordre imposé d'en haut. Il est envisagé dans une perspective verticale et non dans une perspective horizontale entre collectivités égales, selon la juste observation de Paul Mus dans son livre remarquable consacré à l'Union française. Au contraire, les Anglais finissent toujours par abandonner aux leaders des partis politiques autochtones le soin de régler eux-mêmes leurs propres affaires. Le Parlement et le Gouvernement britanniques n'interviennent que pour indiquer les buts de la politique coloniale. Il est typique que la constitution de la Gold Coast (actuellement Ghana) de 1950 ait été rédigée par une Commission de 40 membres tous Africains. Le rapport de cette Commission reçut dans l'ensemble l'approbation du Gouvernement britannique (1 bis). Sans doute fera-t-on remarquer que cette différence de méthodes se justifie par des différences de structures. Les « Crown Colonies » ne sont pas représentées au Parlement britannique, alors que nos Territoires d'Outre-Mer et nos Territoires sous tutelle participent aux délibérations des quatre Assemblées constitutionnelles françaises et sont même admis aux Conseils du Gouvernement. Mais on ne peut pas dire que cette participation ait une valeur extrême. Ces Territoires sont sous-représentés (2). Pratiquement, ils ne peuvent faire prévaloir leurs vues ni s'opposer aux mesures décidées par la Métropole.

(1 bis) Cf. notre étude : « Vers la création de Dominions Noirs : la Gold Coast ». *Revue de l'Union Française*, 1952.

(2) P. F. GONDEC, « L'Evolution des territoires d'outre-mer depuis 1946. *Revue de l'Union Française*, 1957, nos 3 et 4, 1958, n° 1.

Enfin nos Gouvernants ont une méfiance invincible envers les mouvements nationalistes. Ils s'opposeront jusqu'à l'extrême limite à leur action au risque de tout perdre. Sans doute les Anglais n'accueillent-ils pas avec une joie particulière la levée du nationalisme. On sait qu'ils sont passés maîtres dans l'art d'appliquer cette vieille maxime : « *divide ut imperare* ». Mais, plus réalistes, ils savent lâcher les rênes au bon moment. Cette différence de tactique tient sans doute au fait que le but officiel de la politique Britannique, maintes fois affirmé, est de conduire les peuples dépendants vers la capacité de se gouverner eux-mêmes. Il n'est jamais venu à l'idée des Anglais de réaliser une fusion entre les « *british overseas* » et la Métropole. Instruits par l'expérience des Amériques, ils savent qu'on ne peut pas traiter toujours une colonie comme un enfant mineur. Le jour vient nécessairement où ayant atteint sa majorité, il faut la traiter comme une grande personne, en égale de la Métropole. Au contraire les Français poursuivent immuablement le rêve d'une intégration des pays d'Outre-Mer à la Métropole. L'idéal serait d'en faire un jour de grands départements français situés au-delà des mers. On se rend compte que la réalisation de ce projet est une œuvre de longue haleine. Ceci justifie, pense-t-on, le maintien de la tutelle de la Métropole le plus longtemps possible. Au surplus, est-il sage d'accorder l'autonomie aux territoires dépendants alors qu'ils ne sont pas mûrs pour la démocratie à l'Occidentale ? L'expérience ne révèle-t-elle pas que des régimes d'autorité s'instaurent dans les nouveaux Etats ? N'est-il pas légitime dès lors de prolonger le temps d'apprentissage de ce qu'on pense être la véritable démocratie ? En raisonnant ainsi on méconnaît la vérité profonde de cette réflexion de Thiers, parfaitement applicable aux peuples d'Outre-Mer : « Les peuples d'aujourd'hui aimeraient mieux gâter leurs propres affaires de leurs propres mains que de laisser bien faire à d'autres. J'ajoutais qu'ils avaient raison parce que c'est le seul moyen d'apprendre à les faire ».

Ce préambule était nécessaire pour situer le climat général dans lequel viennent s'insérer les réformes réalisées au Cameroun par le décret du 16 avril 1957 (3). Pour apprécier la portée de ces réformes, il convient de rappeler brièvement quel était le statut du Cameroun avant 1957.

*
**

I. — LE STATUT DU CAMEROUN AVANT 1957 (4)

En se basant sur le degré d'autonomie possédée par le Cameroun, on peut distinguer deux périodes. De 1919 à 1946, le Cameroun est un pays

(3) N° 57.501. *J.O.*, 18 avril 1957, p. 4112 et s.

(4) Paul BLANC. *Thèse*. Montpellier, 1953. — M. NGUINI. *Thèse*. Aix, 1956.

totale­ment dépendant. De 1946 à 1956 inclus, le Cameroun commence à émerger à la vie politique.

§ 1. — LE CAMEROUN, PAYS TOTALEMENT DÉPENDANT

Comme le Togo (5), le Cameroun fut l'un des territoires confiés à l'Administration de la France en 1922, sous le régime des mandats internationaux. Il n'est pas utile de rappeler ici ce système qui est bien connu (6). Sous réserve des obligations conventionnelles prévues au mandat et du contrôle de le S.D.N., pendant 25 ans, le Cameroun connut un statut de complète dépendance.

a) *Les compétences internationales* apparten­aient à la France. Le pouvoir de traiter lui revenait à titre exclusif (7). Prati­quement le seul problème qui se posait était de savoir si les traités conclus par la France pour son propre compte seraient étendus au Cameroun. Le mandat obligeait la France à étendre au Cameroun le bénéfice des Conventions internationales générales applicables aux territoires limitrophes, c'est-à-dire à l'A.E.F. Cependant même des conventions générales aussi importantes pour les « sujets français » que les conventions internationales du travail furent rarement déclarées applicables aux colonies (8). Par voie de conséquence, le Cameroun, malgré la clause du mandat, ne bénéficia guère des conventions générales. Une résolution en date du 15 septembre 1925 du Conseil de la S.D.N. recommandait aux puissances mandataires d'étendre aux Territoires sous mandat les conventions particulières conclues pour leur propre compte et d'inclure dans les conventions internationales une clause d'extension automatique. Mais la recommandation contenait une réserve importante : « pour autant que les circonstances rendent une telle extension possible ou opportune », ce qui revenait à laisser à la France une compétence quasi discrétionnaire en la matière.

Le Cameroun était représenté à l'étranger (9) par les agents diplomatiques et consulaires français et il ne pouvait recevoir des agents diplomatiques étrangers. De même la représentation dans les conférences et organisations

(5) COLLIARD, *A.F.D.I.*, 1956, p. 222-241. — LE CORNEC. *Thèse* dactylographiée, Paris, 1957. F. LUCHAIRE, « Le Togo Français. De la tutelle à l'autonomie ». *Revue de l'Union Française*, 1957, nos 1 et 3.

(6) DUNCAN HALL, *Mandates, dependencies and trusteeships*, 1948.

C. A. BONTANT. *Thèse*, Paris, 1936.

VAN REES. *Les mandats internationaux*, 2 volumes, 1927-28.

S.D.N., *Le système des mandats*, 1945.

(7) Ch. ROUSSEAU, *Principes généraux du Droit international public*. T. I, nos 205 et 250.

(8) M. HECKENROTH, *Les conventions internationales du travail dans les colonies françaises*. *Thèse*, Aix, 1940.

P. F. GONDEC (avec la collaboration de M. Kirsch), *Traité de Droit du travail des territoires d'Outre-Mer* (à paraître à la Librairie générale de Droit et de Jurisprudence).

(9) Commission franco-mexicaine des réclamations, 19 octobre 1928; affaire Pablo Nojéro.

internationales était assurée par la France. C'est seulement pour des raisons d'opportunité politique, pour permettre de disposer d'un vote plural, que parfois le Cameroun participa à titre individuel à des conférences internationales de caractère technique.

En ce qui concerne la compétence territoriale, les droits de la France étaient limités du fait que le Cameroun n'était pas territoire national. D'où l'obligation de respecter l'intégrité territoriale, l'interdiction de toute annexion, l'interdiction de cession à des Etats tiers. L'article 3 du mandat permettait même à la France de lever des troupes pour repousser une agression en cas de guerre générale.

En ce qui concerne la compétence personnelle, les Camerounais ne possédaient pas la nationalité française. D'où l'interdiction de les naturaliser en bloc par voie de mesure générale, ce qui eut fait perdre au Cameroun son individualité.

En définitive, sous réserve de respecter ses obligations conventionnelles, la France avait pleinement qualité pour exercer les compétences internationales au nom et pour le compte du Cameroun sous le contrôle de la S.D.N. Le Cameroun n'avait aucune compétence internationale.

b) Sur le plan des *compétences internes*, la situation du Cameroun était caractérisée par une absence totale d'autonomie.

1) Du point de vue de la *fonction législative*, le mandat conférait à la France « pleins pouvoirs ... de législation » et le droit d'administrer le Cameroun selon sa propre législation sous réserve des modifications exigées par les conditions locales et sous réserve des obligations conventionnelles.

Le Cameroun n'avait aucune constitution propre, même octroyée par la Métropole. Il en résultait que la Constitution de 1875, bien qu'elle ne contint pas de dispositions particulières aux colonies, s'appliquait de plein droit au Cameroun.

Le Cameroun était soumis au même régime législatif que les colonies. Le Parlement pouvait légiférer en toute matière et même devait le faire pour certaines matières qui lui étaient réservées par la Constitution écrite ou coutumière. Selon une pratique bien établie, en principe les lois françaises ne s'appliquaient au Cameroun que sur déclaration expresse du Législateur. Cette pratique qui aurait pu permettre l'adaptation de la législation française aux conditions locales fut en fait un moyen de soumettre le Cameroun à une législation de seconde zone. D'ailleurs, le plus souvent le véritable Législateur colonial ne fut pas le Parlement. Le Cameroun, comme les colonies, fut soumis au régime des décrets édictés formellement par le chef de l'Etat et en fait par le Ministre des Colonies.

Localement, le Commissaire de la République, en tant que « dépositaire des pouvoirs de la République », avait seul le pouvoir de prendre des règlements. Pratiquement ce pouvoir n'avait d'autre limite que celle qui lui était assignée par la Constitution, les lois et les décrets. Or comme la législation élaborée à l'échelon central était peu abondante, le pouvoir réglementaire du

Commissaire de la République était très étendu. Ce pouvoir n'était partagé avec aucune autorité locale représentative.

Le pouvoir de législation *lato sensu* ainsi reconnu aux autorités françaises n'était pas compensé par la participation des camerounais au fonctionnement des institutions parlementaires. Jusqu'en 1945 aucun camerounais ne fut admis à siéger au Parlement. Le pouvoir de législation de la France, exclusif, n'était cependant pas illimité car le pacte de la S.D.N. et le mandat imposaient à la France des obligations. Elle était tenue de respecter le principe de l'égalité économique (art. 6), d'assurer la pleine liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes (art. 7), de prendre en considération les lois et coutumes indigènes en matière immobilière (art. 5), etc...

2- En ce qui concerne le *gouvernement et l'administration, les traits dominants du système étaient la centralisation et l'autocratie*. Tout partait et tout aboutissait au Ministère des Colonies. Le Commissaire de la République, haut fonctionnaire nommé par décret du Président de la République, était étroitement soumis aux instructions du Ministre et responsable de ses actes devant le Gouvernement français. Les fonctionnaires supérieurs étaient des métropolitains issus de l'Ecole Coloniale. Les camerounais étaient cantonnés dans les postes subalternes. Centralisée, cette administration était également autocratique. Jusqu'en 1946, il n'y eut au Cameroun aucune assemblée représentative à l'échelle du territoire. Il existait bien auprès du Commissaire de la République un Conseil d'Administration, mais il était composé en majorité par les principaux chefs de service, des métropolitains placés sous la subordination du Commissaire de la République. En outre, cet organisme était purement consultatif. Sa consultation n'était même pas obligatoire dans tous les cas. A l'échelle des villes et des villages, c'est seulement en 1947 que le système des communes mixtes (Administrateur-Maire nommé et Commission municipale élue ou nommée) fut introduit, au Cameroun (décret du 19 novembre 1947). Sans doute avait-on respecté les institutions coutumières (chefs coutumiers, conseils de notables), particulièrement dans le Nord-Cameroun où elles sont très fortement enracinées, mais pratiquement les chefs coutumiers étaient devenus des sortes de fonctionnaires placés sous la subordination des Administrateurs, tous d'origine métropolitaine, des relais utiles entre les autorités françaises et la population.

Ainsi jusqu'à la deuxième guerre mondiale, les Camerounais ne participaient aucunement à l'administration de leur pays. En outre, les libertés publiques n'existaient pas. La liberté de réunion était soumise au régime de la déclaration préalable. La loi de 1901 relative à la liberté d'association n'avait pas été introduite au Cameroun. La liberté syndicale n'apparaîtra qu'en 1944. La loi métropolitaine de 1881 relative à la liberté de la presse était applicable au Cameroun (10). Mais la publication des journaux rédigés dans une

(10) Décret du 27 octobre 1923 modifié par les décrets des 21 avril, 24 juin, 29 juillet et

langue autre que la langue française ne pouvait être faite sans autorisation préalable (11).

Dans ces conditions il n'est pas étonnant de constater l'absence de partis politiques. La Jeunesse Camerounaise Française (1938) sera une création de l'Administration. Le but était de manifester l'hostilité des Camerounais à un retour de leur pays à l'Allemagne.

3) Les deux traits dominants de l'organisation judiciaire sont la *centralisation et la confusion des fonctions*. La France, tout en conservant les juridictions coutumières (12), a créé des juridictions de droit français. Ces dernières, composées uniquement de magistrats métropolitains, relèvent soit de la Cour de Cassation (Tribunaux judiciaires), soit du Conseil d'Etat (Conseil du contentieux administratif) (13). Quant aux juridictions coutumières, composées de notables autochtones, elles relèvent par la voie de l'appel de Tribunaux du premier et du second degrés, présidés par l'Administrateur et composés de membres nommés par le chef de territoire. Au sommet, une chambre d'homologation, composée de magistrats français et d'administrateurs, assure le contrôle supérieur des décisions rendues en dernier ressort.

La confusion des fonctions est totale pour le Conseil du Contentieux. Il est présidé par le Secrétaire Général et composé en majorité par des Administrateurs. L'Administration est ainsi juge et partie. La confusion des fonctions est partielle pour les Tribunaux de l'ordre judiciaire (14). La justice de paix à compétence étendue de Yaoundé, substitut du Tribunal de première instance, est tenue par un Administrateur tandis que le Tribunal de première instance de Douala est composé de magistrats de carrière. En outre, les Administrateurs ont de nombreuses attributions parajudiciaires. En ce qui concerne les Tribunaux de Droit local, les seuls qui intéressaient pratiquement les autochtones, l'intervention des administrateurs était générale. Nous avons vu qu'ils figuraient parmi les membres des juridictions au premier et au second degré et à la Chambre d'homologation. Surtout les Administrateurs avaient des pouvoirs d'ordre répressif grâce au système dit de l'indigénat (15). Le Commissaire de la République avait compétence pour créer des infractions, dont la liste était fort longue, infractions sanctionnées par des pénalités (amendes individuelles ou collectives, prison, interdiction de séjour, mise sous séquestre des biens). Ces peines étaient appliquées par l'Administrateur sans jugement, ou par le chef de territoire en conseil. Seuls

27 août 1939.

(11) En fait pendant le régime du mandat, il n'y eut que 4 journaux dont 2 édités par l'administration.

(12) Décrets des 31 juillet 1927 et 26 juillet 1944.

(13) Décret du 3 novembre 1928.

(14) Cl. DESCHAMPS, *Des attributions judiciaires des Administrateurs en Afrique Noire Française*, thèse dactyl. Paris, 1949.

(15) Décret du 15 nov. 1924.

G. SINASSAMY, *La suppression de la justice pénale indigène en A.E.F.* Thèse, Aix, 1953.

les autochtones qui n'avaient pas la nationalité française étaient soumis à ce régime d'exception.

En résumé, on peut dire que jusqu'à la deuxième guerre mondiale le Cameroun a vécu sous l'autorité des Administrateurs. Sans doute des progrès ont-ils été enregistrés en matière économique. Le pays a été mis en valeur. Encore faut-il remarquer que l'effort a surtout porté sur les cultures d'exportation (cacaoyers, caféiers, etc...) et sur les investissements utiles à la Métropole. Sur le plan politique et administratif, il faut bien constater que les Camerounais ne participaient en aucune façon au gouvernement de leur pays. Leur dépendance était totale.

§ 2. — LA MARCHÉ VERS L'AUTONOMIE (1946-1956)

La fin de la deuxième guerre mondiale marque un progrès considérable par rapport au régime antérieur. Puis, après la mise en place des institutions prévues par la Constitution, il y a un temps d'arrêt suivi d'une explosion du nationalisme. Cette situation a déterminé la mise en œuvre des réformes de 1957.

a) *Les réformes de 1946*

Sur le plan international, on sait que le régime de tutelle succède au mandat, changement d'étiquette plus que modification substantielle du contrôle international (16).

Sur le plan interne, la Constitution française substitue l'Union française à l'empire colonial. L'article 60 de la Constitution crée la catégorie juridique des « territoires associés » qui correspond à celle des territoires sous tutelle. Le Comité juridique de l'Union Française (17) et le Conseil d'Etat admettaient que le Cameroun en tant que territoire sous tutelle était un territoire associé. Ainsi, sous réserve des dispositions de la Charte des Nations Unies et de l'accord de tutelle, la Constitution de 1946 fut considérée comme applicable au Cameroun (18). Cette assimilation était d'autant plus facile que l'accord de tutelle autorise la France à administrer le Cameroun « selon la législation française » comme « partie intégrante du territoire français ». Avant comme après 1946, le Cameroun demeura sans Constitution propre à la différence des colonies anglaises voisines.

En vertu de la Constitution de 1946, le pouvoir législatif continue d'appartenir au Parlement français. La majorité de la doctrine (19) estimait que

(16) Voir MATHIOT, *R.G.D.I.P.*, 1946, p. 159-209 et *Revue de l'Union Française*, 1948 et 1949. *Mélanges G. Scelle*, 1950, I, p. 349-363. — Ch. Ed. TOUSSAINT, *The trusteeship system of the United Nations*, 1956.

(17) Avis du 13 avril 1948. *Revue de l'Union française*, 1948, n° 2, p. 247.

(18) Avis du 25 mars 1954 (inédit).

le Cameroun était soumis au même régime législatif que les colonies devenues territoires d'Outre-Mer. La pratique fut en ce sens. Le progrès par rapport au régime antérieur consistait en ce que certaines matières étaient réservées au Parlement par la Constitution écrite (notamment l'article 72) ou coutumière. En outre le Cameroun était désormais représenté au Parlement. Mais cette représentation était faible (3 députés jusqu'en 1951 et 2 sénateurs). Les représentants camerounais étaient élus au suffrage restreint et au double collège. Dans les matières non réservées, le Cameroun était soumis au régime des décrets édictés soit par le Président de la République, après avis de l'Assemblée de l'Union Française où le Cameroun était également représenté (5 représentants), soit par le Président du Conseil. Désormais le domaine du pouvoir réglementaire se trouvait restreint. Dans cette mesure le Cameroun était soustrait à l'anonymat et à l'arbitraire des bureaux.

Les changements les plus importants concernèrent cependant l'Administration locale. Les hommes de Brazzaville l'avaient affirmé : « On veut que les colonies jouissent d'une grande liberté administrative et économique; on veut que les peuples coloniaux éprouvent par eux-mêmes cette liberté et que leur responsabilité soit peu à peu formée et élevée afin qu'ils se trouvent associés à la gestion de la chose publique de leur pays ». La Charte des Nations Unies (art. 76) est plus catégorique. Une des fins de la tutelle est de favoriser « leur évolution progressive vers la capacité de s'administrer eux-mêmes ou *l'indépendance* ... ». L'accord de tutelle impose à la France « d'assurer une participation des populations locales à l'administration du territoire par le développement d'organes démocratiques représentatifs ». Il prévoit aussi comme la Charte une consultation des populations sur l'évolution du régime politique. Le Cameroun sortait de la nuit pour émerger à la lumière de la vie politique active.

La France a pleinement rempli ses obligations à cet égard. Un décret du 25 octobre 1946 crée une Assemblée territoriale composée uniquement de membres élus (20). Malheureusement, la création de cette assemblée présentait de nombreux vices. D'une part le suffrage n'était pas universel. Seuls bénéficiaient du droit de suffrage les citoyens français de façon générale et les autochtones appartenant aux catégories énumérées par la loi. D'après les rapports de la France à l'O.N.U., le nombre d'électeurs était de 38.507 en novembre 1946 dans un pays de 3 millions d'habitants. En outre les électeurs étaient répartis entre deux collèges distincts possédant chacun leurs représentants. Ce système n'avait d'autre but que d'assurer à la minorité européenne une représentation privilégiée. D'autre part, l'Assemblée n'avait pas un véritable pouvoir de décision. Pour les questions importantes (budget par

(19) LAGRANGE, *Le nouveau régime législatif de la France d'Outre-Mer*, 1948.

CHARLIER, *Penant*, 1949, p. 94.

LUCHAIRE, *Manuel*, p. 109.

Contra LAMPUE, *R.U.F.*, 1947, p. 1 et s.

(20) Notre étude sur les Assemblées locales. *Revue de l'Union Française*, 1953.

exemple) la Métropole conservait le droit du dernier mot. Outre le contrôle de la légalité, il existait au surplus dans de nombreuses hypothèses un contrôle d'opportunité.

L'exécutif local demeurait entre les mains des représentants de la Métropole : Commissaire de la République et Administrateurs. Le Conseil d'Administration subsistait à peine modifié (21). Quant à l'organisation municipale, elle ne commencera à être étendue à certaines villes qu'à partir de 1950.

Néanmoins, une certaine vie politique peut désormais se développer, d'autant plus que les *libertés publiques* sont admises. Si les Camerounais ne sont ni nationaux, ni citoyens français, ils sont citoyens de l'Union Française (art. 81 de la Constitution française). Or cette qualité leur confère automatiquement « la jouissance des droits et libertés garanties par le préambule » de la Constitution française (22). Le législateur a tiré les conséquences de ce principe en étendant aux Camerounais les grandes libertés, comme l'accord de tutelle lui en faisait d'ailleurs un devoir. L'article 10 vise la liberté de pensée, la liberté des cultes, de l'enseignement, de parole, de presse, de réunion. Un décret du 11 avril 1946 a introduit au Cameroun les lois métropolitaines de 1881 (liberté de réunion), de 1901 (liberté d'association). La liberté syndicale a été reconnue par un décret du 7 août 1944. Par contre le régime de la presse n'a pas été modifié.

A la faveur de ces libertés, *les partis politiques apparaissent*. Suivant un schéma classique, les partis métropolitains (S.F.I.O., R.P.F.) tentèrent tout d'abord d'implanter au Cameroun des sections locales. Mais surtout on voit apparaître des partis spécifiquement camerounais. En 1947, le Rassemblement Camerounais (RACAM) est créé. Le programme du parti vise à réaliser l'indépendance du Cameroun. L'Administration réagit en le mettant hors la loi. Mais le 10 avril 1948 est fondé à Douala l'Union des Populations du Cameroun (U.P.C.) sous la direction d'un syndicaliste, Um Nyobé. L'objectif du nouveau parti est la réalisation de l'unité nationale (réunion des deux Camerouns) et de l'indépendance du Cameroun. L'U.P.C. proteste contre la politique d'intégration. Appuyée sur les Syndicats (Union des Syndicats confédérés de tendance C.G.T.), affiliée au R.D.A. (Rassemblement Démocratique Africain) de M. Houphouët-Boigny, l'U.P.C. acquiert rapidement une grande influence sur la population.

Un progrès doit être enfin noté en ce qui concerne les *institutions juridictionnelles*. Le décret du 30 avril 1946 supprima le système de l'indigénat. Désormais les Camerounais sont soumis au droit pénal français et jugés par les juridictions répressives de Droit français. En outre on s'est efforcé d'écarter les Administrateurs des fonctions juridictionnelles, tout au moins pour les Tribunaux de l'ordre judiciaire.

(21) Décret du 3 janvier 1946.

(22) C.E. 18 mars 1955. *Penant*, 1955, p. 80-81.

Si des progrès étaient ainsi réalisés, la voie suivie conduisait à une intégration de plus en plus étroite du Cameroun à la République Française. Il eut été sans doute possible de réaliser ces mêmes progrès en respectant l'individualité et la personnalité du Cameroun. Quoiqu'on dise (23), la politique suivie n'allait pas vers l'indépendance, mais vers l'assimilation du Cameroun à une portion du territoire national.

Le Conseil de tutelle n'a pas manqué de relever cette tendance. Tout en approuvant les réformes réalisées, il a appelé l'attention de la France sur le respect de la personnalité camerounaise. « Il considère que l'autorité chargée de l'Administration devrait continuer à maintenir le statut distinct du Territoire en vue de l'amener finalement au Self Government ou à l'indépendance » (24).

Quelles que soient les critiques qu'on peut formuler contre les réformes réalisées immédiatement après la guerre, elles constituaient tout de même un progrès. Elles avaient appelé le Cameroun à la vie politique. Malheureusement ce bond en avant allait être suivi d'une période de stagnation. Le nationalisme se développe et conduit à de nouveaux progrès.

b) *Nouveaux progrès*

L'article 75 de la Constitution stipule que « les statuts respectifs des membres de la République Française et de l'Union Française sont susceptibles d'évolution ». Cet article répond aux buts de la Charte. Cependant le législateur n'a pas utilisé pleinement les possibilités qui lui sont offertes par la Constitution. Jusqu'en 1957, peu de modifications seront apportées au schéma initial. Il s'agira plutôt d'une consolidation de la politique d'intégration.

Tout d'abord on s'efforça d'élargir le corps électoral, notamment en 1951 et en 1952. De nouvelles catégories d'électeurs furent créées. De 38.507 en novembre 1946, le nombre d'électeurs passe à 116.566 en mars 1951 et à 600.000 en 1953. En 1955 un projet de loi établissait le suffrage universel au Cameroun. La chute du Ministère et la dissolution de l'Assemblée Nationale empêchèrent son adoption. C'est seulement la loi-cadre du 23 juin 1956 qui réalisera cette réforme, portant le corps électoral à 800.000. Le système du double collège a subsisté jusqu'en 1956 alors que cependant le Togo, placé dans une situation identique, bénéficiait du collège unique depuis 1952.

Le nombre des représentants camerounais au Parlement fut légèrement augmenté : un député supplémentaire fut attribué au second collège en 1951.

Sur le plan local, une réforme partielle de l'Assemblée territoriale fut réalisée en 1952 (loi du 6 février). Outre l'extension du droit de suffrage, le

(23) LUCHAIRE, *Revue de l'Union Franç.*, 1957, n° 1, p. 1 et s.

(24) Rapport à l'Assemblée générale, VIII^e et IX^e sessions, p. 144.

nombre des membres de l'Assemblée fut porté de 40 à 50, dont 30 pour le second collège et 20 pour le premier collège, les compétences de l'Assemblée demeurant inchangées jusqu'en 1957.

A l'échelon inférieur, quelques communes mixtes sont créées en 1950 (25). En outre des communes rurales mixtes sont organisées à l'échelle de la subdivision par arrêté du 21 août 1952 (26). Dans ces dernières, l'Administrateur-Maire est le Chef de subdivision. Le Conseil municipal, composé de membres élus au collège unique, prend des délibérations dans les matières énumérées par l'arrêté de constitution. Mais ces délibérations doivent être approuvées par le chef de région et même parfois (budget) par le chef de territoire. Par contre toutes les tentatives faites depuis 1947 (27) pour généraliser une organisation municipale plus libérale de type métropolitain échouèrent. Il fallut huit ans d'inlassables efforts pour que soit votée la loi du 18 novembre 1955 réalisant la réforme municipale en Afrique noire. Pour le Cameroun, trois communes de plein exercice, dont le régime est sensiblement le même que celui des communes métropolitaines (Maire et Conseil élus, pouvoir délibérant) ont été créées. Ce sont Yaoundé, Douala et N'Kong Samba. Le système du double collège était aboli. Enfin la loi prévoit des communes mixtes de moyen exercice (Maire-fonctionnaire nommé et Conseil élu).

Toutes ces améliorations n'atteignaient pas le fond du problème : le Cameroun s'acheminerait-il vers l'indépendance, ainsi que le demandait l'U.P.C. ? Ce dernier continuait de développer son influence. Il s'organisait à la base en créant des comités de village et au-dessus d'eux des sections régionales et des comités centraux. Dans ses rapports annuels à l'O.N.U., la France reconnaît que l'U.P.C. est le parti le plus actif (réunions, tracts, pétitions). Elle l'accuse aussi d'être à la solde de Moscou (28-29). En même temps l'Administration suscite un rival à l'U.P.C. : le bloc démocratique camerounais (B.D.C.), dirigé par le Docteur Aujoulat (30) et filiale du groupe parlementaire des Indépendants d'Outre-Mer dont le chef est M. L. S. Senghor. L'Administration mettait à profit la popularité du Docteur Aujoulat, élu du second collège, et sa situation au sein du Gouvernement français. Le B.D.C. s'appuie sur les chefs coutumiers, les gros planteurs de cacao et de café, certains évolués (médecins, fonctionnaires, etc...) inquiets de l'évolution des masses. Il bénéficie aussi de l'appui des missions et du soutien de la C.F.T.C. Le programme du B.D.C. prévoit en termes vagues la réalisa-

(25) Arrêté 341 du 31 août 1950. *Journal officiel du Cameroun (J.O.C.)*, 1950, p. 1198.

Arrêté 618 du 31 octobre 1951. *J.O.C.*, 1951, p. 1689.

Arrêté 618 du 25 juin 1953. *J.O.C.*, 1953, p. 1219.

Au total 7 communes mixtes en 1952, 13 en 1955.

(26) *J.O.C.*, 1952, p. 1370. — En 1955 il y avait 58 communes mixtes rurales.

(27) Cf. notre étude *L'évolution des T.O.M. depuis 1946*.

(28) Rapport remis en 1949 à la mission de visite, p. 14-15; rapport annuel 1952, p. 39-40.

(29) M. NGUNU, *op. cit.*, p. 119 et s.

(30) *Ibid.*, p. 130 et s.

tion du progrès politique, économique et social au Cameroun (31). Il s'élève contre l'octroi de l'indépendance au Cameroun.

Malgré tout l'U.P.C. intensifie son activité politique. En 1954, son congrès adopte des propositions concrètes destinées à acheminer le Cameroun sur la voie de l'indépendance. Ces propositions furent adressées à l'O.N.U. et, en août 1954, Um Nyobé fut entendu par la 4^e Commission de l'Assemblée générale, qui recommanda à la mission de visite d'étudier les propositions de l'U.P.C. Au Cameroun l'U.P.C. étend son influence auprès des jeunes et des femmes en créant des organisations spéciales. Des périodiques sont créés (32). Des actions revendicatives sont engagées sur le plan social avec l'appui de l'Union des syndicats confédérés dont l'influence est prépondérante (33). La tension croît entre l'Administration et l'U.P.C., d'autant plus que le B.D.C. est en perte de vitesse vers 1955 (34). La répression s'abat sur l'U.P.C. A la suite des émeutes de mai 1955, l'U.P.C. est dissout (35) et obligé d'entrer dans la clandestinité. Mais ainsi que le soulignait la mission de visite de l'O.N.U. en 1956 (36), « elle (la dissolution) ne peut être considérée comme la solution définitive des problèmes que le territoire connaît ». L'influence de l'U.P.C. prouvait l'existence d'aspirations vers l'autonomie. Il était nécessaire de les satisfaire.

Le 26 février 1953, M. Okala, Sénateur du Cameroun, avait déposé sur le bureau du Conseil de la République une proposition tendant à doter l'Assemblée territoriale de pouvoirs législatifs et à créer un Conseil exécutif, chargé d'exécuter les délibérations de l'Assemblée. Dans sa séance du 5 février 1953, l'Assemblée de l'Union Française avait également adopté une proposition de résolution de M. Soppo Priso, élu socialiste du Cameroun, demandant au Gouvernement de réformer les institutions togolaises et manifestant son impatience devant la carence du Gouvernement en ce qui concerne le Cameroun.

Après que la loi du 16 avril 1955 eut doté le Togo d'une certaine mesure d'autonomie (37), il devenait difficile de refuser une plus grande liberté politique aux Camerounais. Le moment était propice. L'U.P.C. venait d'être éliminée en droit, sinon en fait.

Le 6 octobre 1955 le Gouvernement déposa un projet de loi réformant les institutions camerounaises. Peu après, le 21 octobre, M. Ninine déposait à son tour une proposition de loi ayant le même objet. Mais alors que le projet de loi se contentait d'adapter les réformes togolaises à la situation du Cameroun, la proposition Ninine réalisait une décentralisation plus poussée.

(31) Manifeste du BDC, 1955, 3^e p. Lettre de France aux Camerounais, février 1955.

(32) *La voix du Cameroun, Etoile, Lumière.*

(33) 10 000 adhérents, contre 5 000 à la C.F.T.C. et 2.000 à la C.G.T.F.O.

(34) En 1956, M. Aujoulat ne sera pas réélu député.

(35) Arrêté du 15 juillet 1955 dont la légalité sera reconnue par le Conseil d'Etat (arrêté du 12 juillet 1956). *R.U.F.*, 1956.

(36) Rapport, *Revue des Nations Unies*, mars 1956, p. 88.

(37) Notre étude sur *L'évolution des T.O.M. depuis 1946*,

La dissolution de l'Assemblée Nationale allait retarder l'étude de ces réformes.

Le mérite du Gouvernement Guy Mollet en 1956 fut de comprendre que l'heure des attermolements était passée. La loi-cadre du 23 juin 1956 vint lui donner les pouvoirs nécessaires pour réaliser par décret une large décentralisation (38). L'article 9 de la loi-cadre autorisait le Gouvernement à procéder « à des réformes institutionnelles ainsi qu'à des créations de provinces, d'assemblées de provinces et de conseils provinciaux ». Ces réformes seraient réalisées par décrets pris après avis de l'Assemblée territoriale et de l'Assemblée de l'Union Française conformément à la Constitution. Ils entreraient en vigueur à l'expiration d'un délai de 4 mois à compter de leur présentation au Parlement. Bien que l'urgence eût été invoquée pour justifier la loi-cadre, il fallut cependant presque un an jour pour jour pour que le Cameroun fut doté d'un nouveau statut : le décret du 16 avril 1957 (39). La loi n'imposait d'ailleurs aucun délai au Gouvernement. L'Assemblée territoriale, qui avait été dissoute et réélue au suffrage universel et au collège unique le 23 décembre (40), fut saisie le 28 janvier 1957 et elle acheva l'examen du projet le 22 février après y avoir apporté quelques modifications (41). Le Gouvernement français adopta ensuite un texte de synthèse après discussion avec les élus Camerounais. L'Assemblée de l'Union Française fut saisie le 13 mars d'une demande d'avis qu'elle formula le 21 mars 1957.

II. — LE STATUT ACTUEL DU CAMEROUN

L'article 1^{er} du décret du 16 avril 1957 qualifie le Cameroun d'Etat sous tutelle. Sauf erreur, c'est la première fois qu'un Etat est placé sous le régime international de tutelle. L'article 75 de la Charte parle de territoire et non d'Etat. La substitution du terme « Etat » à celui de « territoire » avait été demandée par l'Assemblée territoriale pour marquer la personnalité du Cameroun et sa vocation à devenir un Etat souverain, l'indépendance immédiate ayant été écartée (42). Le régime créé par le décret de 1957 a d'ailleurs un caractère provisoire. L'article 2 spécifie que les Camerounais seront appelés plus tard à se prononcer sur le régime définitif du Cameroun, con-

(38) Cf. ROCHE, *La loi cadre du 23 juin 1956. L'urgence et le droit. Annales Africaines*, 1957 et notre étude déjà citée.

(39) *J.O.*, 18 avril 1957, p. 4112 et s.

(40) Le nombre d'électeurs est passé de 853 832 au 31 mars 1955 à 1 740 000, soit 56 % de la population totale.

(41) Tableau comparatif dans rapport 306, Assemblée de l'Union Française, Session 1956, 576 p., 35 et s.

(42) Contre projet Soppo Priso, cf. A.U.F., débats 21 mars 1957. *J.O. débats A.U.F.*, p. 426-427.

formément à la Charte des Nations Unies et à l'accord de tutelle (art. 5). Il y a là une différence notable avec le statut du Togo qui est en principe définitif, sauf possibilité d'évolution décidée par la France à la suite d'un vœu émis par l'Assemblée législative togolaise (art. 38, décret 24 août 1956). Une autre différence est qu'il n'est pas envisagé actuellement de demander la levée de la tutelle. Peut-être, instruite par son échec en ce qui concerne le Togo (43), la France a-t-elle estimé qu'il n'était pas opportun de courir le risque d'un deuxième échec. En outre, les Camerounais ont nettement manifesté leur intention de conserver le régime de tutelle tant que l'indépendance ne sera pas réalisée. En 1952 M. Ch. Okala déclarait devant la 4^e Commission de l'O.N.U. : « Nous ne demandons pas qu'il soit mis fin à la tutelle d'aujourd'hui, parce que nous sommes partisans de l'indépendance de demain ».

Il convient d'avoir présent à l'esprit le caractère provisoire du statut du Cameroun pour apprécier le décret du 16 avril 1957. Ce texte accorde au Cameroun une semi-autonomie purement interne. Ses dispositions sont dominées par un principe général : la répartition des matières entre l'Etat français et l'Etat camerounais. C'est en fonction de ce principe que les institutions ont été créées. A première vue, cette double opération est celle-là même qui est à la base du fédéralisme (44). En réalité il n'en est rien. Il n'y a pas une délimitation d'intérêts communs à la France et au Cameroun; la France s'est réservée à titre exclusif un certain nombre de matières. En outre, il n'y a pas d'institutions communes, mais seulement des institutions françaises auxquelles les Camerounais participent dans une faible mesure.

A) LA RÉPARTITION DES MATIÈRES ENTRE LA FRANCE ET LE CAMEROUN

C'est, semble-t-il, dans la proposition Ninine de 1955 que l'on voit apparaître l'idée de distinguer les matières réservées à l'Etat français et les matières abandonnées au Cameroun. L'idée a depuis été appliquée au Togo et aux territoires d'Outre-Mer. Le but est d'accorder au Cameroun une certaine autonomie en délimitant ses « intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République », selon la formule de l'article 74 de la Constitution.

Le statut de 1957 fait constamment appel à cette notion d'« affaires propres à l'Etat sous tutelle du Cameroun » (art. 5), de « matières d'intérêt camerounais » (art. 11). Il suppose *a contrario* qu'il y a des affaires ou des matières réservées. On sait que techniquement (45) la plupart des constitutions fédérales affirment en principe la compétence des Etats membres.

(43) V. *infra*.

(44) REUTER, *Institutions internationales*, p. 248 et s.

(45) Cf. *Le Fédéralisme*. Centre de Sciences politiques de l'Institut d'Etudes juridiques de Nice, 1956.

L'Etat fédéral n'a que les compétences qui lui sont attribuées limitativement par la Constitution. La compétence de la collectivité fédérée est la règle. Celle de l'Etat fédéral est l'exception. Telle est aussi la technique adoptée par le décret de 1957.

a) *Les matières réservées à l'Etat Français*

Cette énumération se trouve aux articles 11, 14 et 50 du décret de 1957. Disons tout de suite qu'elle est fort longue, bien qu'elle soit limitative.

1) Tout d'abord l'Etat français s'est réservé *les compétences internationales*. Sur ce point il n'y a donc aucune modification au statut antérieur. Ceci seul suffit à écarter l'idée que le Cameroun serait un Etat au sens du droit international du terme. Le maintien du régime de tutelle serait d'ailleurs inconciliable avec le caractère d'Etat au sens international.

Les articles 14 et 50 mentionnent parmi les matières réservées les affaires extérieures. C'est-à-dire que, comme dans le passé, la France possède la compétence de traiter, le droit de légation active et passive, le droit de représenter le Cameroun dans les conférences et organisations internationales. Cependant, comme pour le Togo (voir article suivant) il est probable que la France acceptera la présence de délégués Camerounais à l'O.N.U. et d'observateurs à l'O.I.T. ainsi que l'admission du Cameroun dans certaines organisations internationales de caractère technique.

L'article 14 mentionne aussi le commerce extérieur, les changes, les aides financières, le régime douanier et la réglementation générale en matière douanière. Le Cameroun fait partie de la zone franc (46). Cette union économique et monétaire implique le contrôle de la Métropole sur les relations économiques et financières du Cameroun avec l'étranger.

A la différence de ce qui existe pour les territoires d'Outre-Mer, l'immigration n'est pas considérée comme une matière réservée. Cependant le Haut Commissaire délivre les passeports et visas d'entrée et de sortie temporaires, les autorisations de séjour. Il a compétence pour expulser les ressortissants non Camerounais (art. 40).

Enfin la défense du territoire est assurée par la France (art. 14), conformément à l'accord de tutelle (art. 3 et 4-B-d). L'article 3 impose d'ailleurs à la France de garantir l'intégrité des limites territoriales du Cameroun dans le cadre des accords internationaux. Cette disposition implique que la France a le contrôle et la direction des forces armées ainsi que des forces chargées de la sécurité des frontières. Notons qu'aux termes de l'accord de tutelle la France ne peut lever au Cameroun que des contingents de volontaires. Les Camerounais ne sont donc pas soumis au service militaire obli-

(46) Cf. Fr. BLOCH-LAINÉ et autres. *La zone franc*, 1956
R. de SAINT-LÉGIER, « La zone franc ». *A.F.D.I.*, 1956, p. 260 et s.

gatoire. Cependant ils ont accès à toutes les fonctions militaires françaises (art. 8).

2) En ce qui concerne les *compétences internes*, la France retient également un grand nombre d'attributions.

1^o) *La sécurité intérieure*. — L'article 50 classe les services de sûreté et de sécurité comme services d'Etat. L'article 41 attribue au Haut Commissaire la responsabilité de l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens. Il dispose des services de sûreté et de sécurité et de la gendarmerie stationnée sur le territoire. En cas d'urgence, il prend toutes mesures utiles pour assurer la sauvegarde de l'ordre ou son rétablissement. Ces dispositions sont conformes à l'accord de tutelle (art. 3 et 4-B). Mais il faut noter que, sur ce point, le statut du Cameroun est moins favorable que celui des T.O.M. et du Togo (47). Le maintien de la tutelle est donc défavorable au Cameroun.

2^o) *Le régime des libertés publiques* (art. 14). — Ici encore, la Charte des Nations Unies et l'accord de tutelle imposent des obligations à la France. Tant qu'elle est puissance administrante, elle ne peut abandonner sa responsabilité en cette matière. L'expression « libertés publiques » doit être interprétée par référence au préambule de la Constitution française et à la Déclaration universelle des Droits de l'homme qui ont valeur de droit positif pour le Cameroun (art. 15 du décret de 1957). Cependant le Code du travail de 1952 est une matière locale (art. 11-9^o). En conséquence les grandes libertés sociales (travail, liberté syndicale) échappent à la compétence de la France. Il y a, semble-t-il, une contradiction entre ces deux articles (11 et 14).

3^o) *La justice* (art. 11-6^o et 50). — Les Tribunaux de droit français de l'ordre judiciaire ou administratif relèvent de l'Etat français. La justice pénale est spécialement mentionnée. Par voie de conséquence le Code pénal et la procédure pénale sont matières réservées. Il en est de même de la réglementation relative au contentieux administratif. *A contrario* seuls les Tribunaux de droit local sont de la compétence des autorités camerounaises.

4^o) *Les communications extérieures*. — Il en est ainsi des stations existantes ou à créer du réseau général radio-électrique, du réseau général des câbles sous-marins, du service de la radio-diffusion, des services de l'aéronautique d'intérêt général (infrastructure, météorologie et sécurité aérienne), de la sécurité maritime (phares internationaux et bateaux baliseurs), des capitaineries de ports et de l'inscription maritime.

5^o) *L'économie et les finances*. — On a tenu compte de l'unité économique constituée par l'Union Française. Outre les changes, le commerce extérieur, le régime douanier relèvent encore de l'Etat français le régime monétaire, l'organisation et la direction du crédit, le service du Trésor, le

(47) Notre étude sur les T.O.M.

contrôle financier de la République Française, le régime des substances minérales, la réglementation commerciale.

6°) *L'enseignement*. — Seuls les programmes et examens de l'instruction publique du second degré et de l'enseignement supérieur sont matières réservées. *A contrario* l'organisation de l'enseignement en général (art. 11-11° et 12°) est une affaire purement locale. En outre, l'enseignement privé échapperait également à la France. Ceci paraît d'autant plus étonnant que la France doit aux termes de l'article 10 de l'accord de tutelle assurer le libre exercice des enseignements religieux (48).

7°) *Le statut des personnes et des biens*. — Dans la mesure où les personnes soumises au régime civil français de droit commun (citoyens français) sont intéressées (art. 11-5°).

8°) *La représentation de la France au Cameroun*, c'est-à-dire le Haut Commissaire de la République et son cabinet, les chefs de circonscriptions administratives et leurs adjoints (art. 50).

A la lecture de cette liste impressionnante, il est permis de conclure que le champ d'autonomie du Cameroun est considérablement limité par les matières réservées à la France. On ne peut affirmer que le Cameroun ait même une simple autonomie interne. On s'étonne qu'on ait pu qualifier le Togo, qui est dans une situation comparable, d'Etat autonome (49). Tout au plus pourrait-on parler d'Etat semi-autonome, si cette expression avait un sens quelconque.

b) *Conséquences de la répartition des matières*

La répartition des matières confère aux autorités décentralisées un pouvoir de décision propre. Il en résulte pour la France certaines conséquences :

1) D'abord *des conséquences financières* : toutes les dépenses, tant de matériel que de personnel, relatives aux matières réservées sont à la charge de l'Etat français (art. 50, décret 1957). Pour apprécier la portée de ce principe il faut rappeler qu'avant 1957, 80 à 90 % des dépenses des services publics d'Etat étaient à la charge du territoire. On comprend que le Ministère des Finances ait hésité à prendre la charge des dépenses nouvelles, d'autant plus que la France ne lève aucun impôt d'Etat au Cameroun. Ce dernier possède l'autonomie financière. Il y a cependant un correctif au principe. C'est ainsi que le budget camerounais doit reverser au budget français une somme correspondant au 1/4 du coût réel du fonctionnement des services du Trésor.

(48) réglementés par les arrêtés du 19 mai et 15 juillet 1953. En 1954 l'enseignement primaire dispensé par les missions intéressait 155 246 élèves. Les 4 collèges modernes et classiques des missions avaient 1 215 élèves dont 118 filles. D'après le Conseil de tutelle, les écoles des missions fournissent l'enseignement au 2/3 des enfants d'âge scolaire. *Revue des Nations Unies*, avril 1956, p. 90.

(49) Cf. LUCHAIRE. *Revue Union Française*, 1957, p. 557.

2) Des conséquences concernant *la domanialité publique* : les immeubles, y compris les logements nécessaires au fonctionnement des services publics, seront affectés après accord entre la France et le Cameroun à l'un ou l'autre pays suivant qu'ils sont utilisés par un service ou un personnel relevant de la France ou du Cameroun (art. 51). On peut se demander si le décret a bien entendu parler de domanialité qui implique une idée d'affectation, ou de patrimonialité, qui pose une question de propriété.

3) La conséquence la plus importante concerne *le personnel*. Jusqu'ici il n'y avait pas coïncidence entre la notion de cadre (ensemble d'emplois réservés à des agents soumis aux mêmes conditions de recrutement et de carrière) et la notion de service (d'Etat ou local). La distinction des matières permettra de réaliser cette coïncidence. Les cadres d'Etat français sont désormais limitativement énumérés. Ils ont pour mission de gérer les matières réservées. Ce sont les cadres énumérés par les décrets n° 56-1227 et 56-1228 du 3 décembre 1956, applicables également aux territoires d'Outre-Mer (art. 52-1° du décret de 1957). Cependant, au début, il sera difficile de faire coïncider parfaitement les deux notions de cadres d'Etat et de services d'Etat. C'est pourquoi le décret de 1957 a prévu l'existence de cadres de complément créés par le Ministre de la France d'Outre-Mer et le Ministre des Finances et organisés localement par le Haut Commissaire, la mise à la disposition de la France de fonctionnaires des cadres camerounais, le détachement des fonctionnaires des cadres métropolitains et l'utilisation de personnel non titulaire.

L'un des intérêts de la distinction des cadres est de permettre une « africanisation » accélérée. Déjà en 1955 et 1956 des mesures importantes avaient été prises en ce sens. Le décret n° 56-1228 du 3 décembre 1956 va plus loin encore. Il prévoit que désormais 66 % des postes vacants des cadres d'Etat seront réservés aux originaires des territoires d'Outre-Mer et des territoires associés. En outre, en ce qui concerne les cadres territoriaux, les autorités décentralisées ont pleinement compétence pour prendre toutes les mesures qu'elles jugeraient nécessaires pour les africaniser. Leur organisation et leur statut ne dépendent que d'elles seules (art. 11-8°). Elles doivent cependant respecter le principe de non discrimination.

B. — LES INSTITUTIONS

Logiquement, la répartition des matières devait conduire à la création d'institutions authentiquement camerounaises possédant un véritable pouvoir de décision dans les affaires locales. C'est le principe posé par l'article 5 du décret de 1957. D'un autre côté, à défaut de structures fédérales, qu'on ne pouvait créer dans l'état actuel de la Constitution française, il était inévitable que les Camerounais continuent à participer à la gestion par les organes de la République Française des affaires réservées.

a) *Les institutions Camerounaises*

Pour se limiter aux institutions centrales qui intéressent directement l'autonomie camerounaise, ce sont l'Assemblée législative et le Gouvernement camerounais (art. 5). Mais il faut tenir compte de l'existence du Haut Commissaire de la République Française et de ses services. Non seulement ils gèrent les affaires réservées, mais ils interviennent également dans la gestion des affaires camerounaises.

1) *L'Assemblée législative.* — Le décret de 1957 est assez discret sur la composition de l'Assemblée législative. Elle comprend 70 membres élus pour 5 ans au suffrage universel, direct ou secret, selon des modalités assurant la représentation de chaque région administrative proportionnellement au chiffre de sa population (art. 9). La première Assemblée législative a été l'Assemblée territoriale élue en 1956 (art. 55). Tant qu'une législation nouvelle n'aura pas été votée par l'Assemblée législative, la législation antérieure (décret du 25 octobre 1946, lois du 2 février 1952 et du 23 avril 1956) continue de s'appliquer (art. 57). L'Assemblée est seulement tenue de respecter les principes posés par le Statut : suffrage universel, direct, secret et représentation des régions proportionnellement à leur importance démographique, nombre et durée des fonctions. Cette dernière disposition correspond à la préoccupation de ménager les populations du Nord-Cameroun, qui craignent d'être absorbées par les populations plus évoluées du Sud. C'est pourquoi d'ailleurs le Statut a lui-même créé une région administrative du Nord-Cameroun (art. 31-38). A condition de respecter les règles posées par le Statut, l'Assemblée est donc libre de modifier les conditions de recrutement. Les régimes électoraux sont une affaire locale (art. 11-4^o).

En ce qui concerne son fonctionnement, l'Assemblée législative est quasi souveraine. Le Statut pose seulement les bases de l'indemnité parlementaire (référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires) et établit le principe de l'irresponsabilité parlementaire (art. 10). Le Statut a démarqué l'article 21 de la Constitution française sur ce dernier point. Cependant il est plus restrictif car il ne vise que les opinions ou votes émis dans l'enceinte de l'Assemblée et non « dans l'exercice des fonctions ». Sous réserve de ces deux règles, l'Assemblée règle comme elle l'entend ses conditions de fonctionnement (sessions, votes, etc...).

« L'Assemblée législative du Cameroun a le pouvoir législatif » (art. 11). Cet article énumère toute une série de matières pour lesquelles elle peut délibérer. Mais cette énumération est purement indicative. Le principe est que dans les affaires d'intérêt camerounais, c'est-à-dire autres que les matières réservées, l'Assemblée est souveraine (art. 11 et 13). L'article 13 du Statut a repris assez curieusement l'article 13 de la Constitution française : « L'Assemblée législative vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit ».

L'Assemblée est souveraine en ce sens qu'aucun domaine ne lui est

fermé dans le cadre des affaires locales. Elle ne l'est pas en ce sens que ses décisions seraient définitives et sans appel. Elle n'a pas en réalité le pouvoir de décision. Ici encore le régime international de tutelle a été invoqué pour permettre à la France d'exercer un contrôle sur les actes de l'Assemblée (art. 47). Une fois de plus nous constatons que le maintien de tutelle est défavorable au Cameroun. Tout d'abord le Haut Commissaire peut demander à l'Assemblée une seconde délibération. Il s'agit d'un simple veto suspensif, l'Assemblée pouvant passer outre aux observations du Haut Commissaire. En second lieu, les lois camerounaises sont soumises à un contrôle de la légalité selon les règles du droit commun. Font partie du bloc de la légalité les traités, les conventions internationales, notamment l'accord de tutelle du 13 décembre 1946, la Déclaration universelle des Droits de l'homme, la Charte des Nations Unies, le préambule de la Constitution française et le Statut lui-même. Il est curieux de voir la France reconnaître valeur de droit positif à des dispositions auxquelles elle ne reconnaît pas elle-même valeur juridique. Quoiqu'il en soit, leur violation pourrait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, statuant au contentieux. A la différence de ce qui est prévu pour le Togo, ce recours contentieux est ouvert à tout intéressé.

Les lois qui violeraient le Statut ou les conventions internationales ou qui mettraient « obstacles à l'exercice par la République Française des obligations qu'elle assume en vertu de l'accord de tutelle du 13 décembre 1946 » pourraient être annulées par décret en Conseil d'Etat. Le Haut Commissaire, après une nouvelle délibération de l'Assemblée, saisit le Ministre de la F.O.M. dans les trois mois de la réception de la loi.

La transmission des lois au Haut Commissaire est obligatoire avant leur promulgation par le Premier Ministre, leur publication ou leur mise en application (art. 48). L'expression vague utilisée par l'article 49 permet en fait au Gouvernement français d'exercer un contrôle de l'opportunité sur toutes les lois camerounaises. La pratique dira dans quel esprit ce dangereux article sera utilisé.

2) Le Gouvernement

Le Gouvernement camerounais est désigné selon une procédure inspirée de la pratique constitutionnelle française. Il comprend un Premier Ministre, des Ministres, dont le nombre ne peut être supérieur à 9, et 5 Secrétaires d'Etat au maximum.

Le Premier Ministre est d'abord désigné, après les consultations d'usage, par le Haut Commissaire. Il se présente ensuite devant l'Assemblée pour obtenir sa confiance sur le programme et la politique qu'il compte poursuivre. Mais à la différence de ce qui se passe en France depuis la réforme de 1954 le Premier Ministre n'est pas tenu de présenter la liste des ministrables à l'Assemblée. L'investiture a lieu à la majorité simple et au scrutin public.

Le Premier Ministre investi nomme alors les Ministres qui composent

avec lui le Cabinet. Il n'y a aucune incompatibilité à la différence de ce qui existe au Togo. Enfin, le Haut Commissaire « constate » par arrêté l'investiture du Premier Ministre et la nomination des Ministres. Il a donc une compétence liée et ne peut s'opposer au choix de l'Assemblée ou du Premier Ministre.

Il appartient au Premier Ministre de répartir les affaires et services entre les membres du Cabinet. Chacun a la direction et la responsabilité de son département (art. 21).

Comme en France, il y a deux formations gouvernementales : le Conseil de Cabinet, présidé par le Premier Ministre, chef du Gouvernement camerounais, et le Conseil des Ministres, présidé par le Haut Commissaire (article 24). Le Statut ne précise pas clairement la répartition des fonctions entre ces deux organes. Certaines « décisions » ne peuvent être prises qu'en Conseil des Ministres : projets de loi (art. 24), autorisation de poser la question de confiance (art. 29). De façon générale, le Premier Ministre en Conseil de Cabinet assure l'exécution des lois, organise les services publics de l'Etat et définit la compétence et l'orientation générale de chacun d'eux (art. 25). Le Premier Ministre exerce donc le pouvoir réglementaire en Conseil de Cabinet. Les actes pris en Conseil de Cabinet doivent être contresignés par le ou les Ministres intéressés.

Nous retrouvons ici le même contrôle de légalité et d'opportunité qui s'exerce sur les lois camerounaises. Comme l'Assemblée législative, le Gouvernement camerounais est donc un organe dépourvu d'un véritable pouvoir de décision. Il en va différemment au Togo, du moins lorsque la tutelle sera levée. Par contre il y a au Togo un autre contre-poids : les décisions les plus importantes sont prises en Conseil des Ministres et non en Conseil de Cabinet comme au Cameroun.

Les rapports du Cabinet et de l'Assemblée sont de nature parlementaire. L'Assemblée peut mettre fin aux fonctions du Premier Ministre par le vote d'une motion de censure au scrutin public et à la majorité des 2/3. Le vote entraîne la démission collective du Cabinet. Le Premier Ministre peut poser la question de confiance avec l'accord du Conseil des Ministres. Le refus de la confiance à la majorité absolue entraîne la démission collective du Cabinet. La responsabilité individuelle des Ministres devant l'Assemblée n'est pas prévue. Par contre, le Premier Ministre peut mettre fin à leurs fonctions (art. 19). Il y a là un mélange curieux de parlementarisme et de régime présidentiel. En fait il serait difficile à un Ministre qui n'aurait pas la confiance de l'Assemblée de demeurer en fonction.

3) Le Haut Commissaire et ses Services

Le Haut Commissaire est au Cameroun le représentant du Gouvernement français et le dépositaire des pouvoirs de la République (art. 6). Comme les Gouverneurs des territoires d'Outre-Mer, il est un haut fonctionnaire, nommé par décret du Président de la République et placé sous l'autorité

directe du Ministre de la France d'Outre-Mer. Tous les textes relatifs aux attributions, pouvoirs et préséances des Haut Commissaires et des Gouverneurs des territoires d'Outre-Mer s'appliquent à lui dans la mesure où ils ne sont pas contraires au décret de 1957.

Le Haut Commissaire a une double fonction. D'une part, il joue un rôle important dans le fonctionnement des institutions décentralisées en tant qu'agent du pouvoir local. D'autre part, il exerce localement les fonctions réservées à l'Etat français. De ce point de vue ses fonctions ont été considérablement réduites dans la mesure où la France ne retient plus que des affaires limitativement énumérées. Par contre, grâce à une politique de déconcentration réalisée par le décret du 24 février 1957 ses pouvoirs de décision ont été augmentés. Dans les matières énumérées par ce texte, le Haut Commissaire peut même modifier ou abroger par simple arrêté les décrets. En outre, le Ministre de la France d'Outre-Mer et même les autres Ministres peuvent par voie d'arrêté transférer au Haut Commissaire certaines de leurs attributions (art. 42, décret 1957).

Dans ces conditions les attributions expressément énumérées par le décret de 1957 n'ont aucun caractère limitatif. Elles précisent seulement sur certains points les attributions du Haut Commissaire comme agent du pouvoir central. Ainsi le Haut Commissaire négocie, après consultation du Premier Ministre, les conventions internationales applicables au Cameroun avec les autorités des pays étrangers en Afrique et les représentants consulaires des Gouvernements étrangers régulièrement accrédités auprès de lui. Il ne peut cependant agir que dans les limites des instructions du Gouvernement français et il les conclut sous réserve de leur approbation par ce même Gouvernement. Comme dépositaire des pouvoirs de la République, le Haut Commissaire est chargé de gérer toutes les matières réservées : services publics français, justice, police, etc... Il assure également la liaison entre le Gouvernement français et le Gouvernement camerounais, ainsi que la coordination générale de l'activité des services français et camerounais.

Le Haut Commissaire est représenté aux différents échelons administratifs par des chefs de circonscriptions administratives qu'il nomme avec l'accord du Premier Ministre. Ces fonctionnaires ont également une double qualité. Ils sont les agents de l'Etat français pour la gestion des affaires réservées et les agents du Gouvernement camerounais pour la gestion des affaires locales. En cette dernière qualité, ils sont soumis aux instructions du Gouvernement camerounais.

b) La participation des Camerounais aux institutions Françaises

D'une part les Camerounais participent aux droits et avantages de la citoyenneté française, bien qu'ils ne soient pas des nationaux français. D'autre part ils participent au fonctionnement des organes centraux de la République Française.

1) Citoyenneté Camerounaise et citoyenneté Française (49 bis)

Il ne pouvait être question de créer une nationalité Camerounaise du fait que le Cameroun n'est pas un Etat au sens international du terme. Cependant, pour marquer la personnalité du Cameroun, ses ressortissants sont qualifiés de « citoyens camerounais ». Cette qualification a un sens beaucoup plus politique que juridique, tout au moins sur le plan international. Elle indique l'appartenance à une collectivité dotée d'une certaine mesure d'autonomie. Certains citoyens camerounais possèdent d'ailleurs par naturalisation la nationalité et la citoyenneté françaises. Les autres demeurent, tant que dure la tutelle, des administrés français au regard du droit international. Cependant, sur le plan interne, la citoyenneté camerounaise n'est pas dénuée de conséquences juridiques. Sauf pour les nationaux français, l'Assemblée législative a en effet le pouvoir de déterminer le statut des citoyens camerounais, aussi bien leur statut civil que leur statut de droit public, sous réserve de respecter la superlégalité créée par le décret de 1957.

Mais surtout la qualité de citoyen camerounais confère automatiquement la jouissance des droits civils, civiques et sociaux reconnus aux citoyens français (art. 7). L'article 7 parle des droits et non pas des obligations. En outre il ne précise pas si la jouissance de ces droits est valable sur le seul territoire de la République Française ou au Cameroun. Pratiquement les citoyens français et camerounais ont les mêmes droits civiques et sociaux. Cependant il faut rappeler que le Code du travail est classé comme affaire locale. Les droits sociaux ne seront donc pas nécessairement les mêmes que ceux des citoyens français. En outre le statut des personnes autres que celles qui sont soumises au statut civil français de droit commun relève des autorités camerounaises. Il faut en conclure que l'application de l'article 7 ne peut avoir de sens que sur le territoire français et plus spécialement dans la Métropole. L'article 7 fait application de cette règle en stipulant que les citoyens camerounais ont « accès à toutes les fonctions civiles et militaires et sont électeurs et éligibles *dans l'ensemble de la République française* ».

Le statut de 1957 a abandonné toute référence à la notion de citoyenneté de l'Union Française (49 *ter*). Cependant cette dernière assure, d'après la Constitution (art. 81), « la jouissance des droits et libertés garanties par le préambule de la Constitution ». Malheureusement le contenu précis de la citoyenneté de l'Union Française n'a jamais été déterminé. C'est sans doute la raison pour laquelle on a préféré recourir à la notion de citoyenneté française. Cette mesure peut paraître comme une mesure d'assimilation : pratiquement il n'y a plus aucune différence entre les citoyens français et les citoyens camerounais.

(49 bis) R. DECOTTIGNIES, La condition des personnes au Togo et au Cameroun, *Annales africaines*, 1957, pp. 7-52.

Par mesure de réciprocité les citoyens français jouissent au Cameroun des droits attachés à la qualité de citoyen camerounais. Notamment ils sont électeurs et éligibles à toutes les fonctions électives. Ils ont accès aux fonctions publiques, etc...

Bref, il y a là sur le plan des personnes, une symbiose étroite entre le Cameroun et la France. Toutefois elle est provisoire. Elle n'est prévue que pendant la durée du Statut édicté par le décret du 16 avril 1957. Elle ne préjuge donc pas de l'avenir.

2) Participation aux organes centraux de la République Française (art. 4)

Rien n'est changé à la pratique antérieure. Les représentants élus du Cameroun continueront à siéger dans les Assemblées constitutionnelles aussi bien celles de la République (Parlement et Conseil Economique) que de l'Union Française (Assemblée de l'Union Française). L'article 4 donne une indication intéressante sur le statut juridique du Cameroun du fait qu'il n'est pas question du Haut Conseil de l'Union Française. On peut en déduire qu'il n'est pas un Etat associé au sens constitutionnel de l'expression. Rappelons que la représentation du Cameroun au Parlement est plus symbolique que réelle. Le nombre de ses représentants demeure inchangé. Seule une loi française pourrait l'augmenter.

C. — LES RÉACTIONS CAMEROUNAISES ET INTERNATIONALES

Comment le Statut de 1957 a-t-il été reçu par les Camerounais et par l'opinion publique internationale, exprimée à l'O.N.U. et particulièrement au Conseil de tutelle ?

a) *Les réactions camerounaises*

Il serait exagéré de dire que tous les Camerounais ont accueilli avec faveur les dispositions du Statut de 1957. Sans doute l'Assemblée territoriale élue au double collège et au suffrage restreint et dissoute le 8 novembre 1956 a été réélue le 23 décembre sur la base du collège unique et du suffrage universel. Elle a adopté avec quelques modifications le Statut par 59 voix contre 8. Le Gouvernement français a accepté la plupart de ces modifications. De là à dire que le Statut du Cameroun a été librement négocié entre la France et le Cameroun et même que, malgré sa forme d'acte unilatéral, il est un accord entre les deux pays, il n'y a qu'un pas. Cependant on a contesté le caractère représentatif de l'Assemblée territoriale (50). On a fait remarquer que l'U.P.C. dissoute par le Gouvernement français n'a pu

(49 *ter*) Cf. P. LAMPURÉ, La citoyenneté de l'Union Française, *Revue de l'Union Française*, 1950, pp. 326 et s.

(50) Cf. *Débats A.O.F.*, 21 mars 1957, p. 422 et s.

A.N., 4 avril 1957, p. 2 031 et s.

Déclaration de Um Nyobé à la *Dépêche du Midi*, 8 décembre 1956.

participer à la campagne électorale, que la loi amnistiant les détenus politiques de 1955 n'avait pas été votée, que les élections se sont déroulées dans un climat de terreur et enfin que les électeurs se sont abstenus dans une proportion de 50 % (51). Dans le Nord, où la population est sous l'influence des chefs traditionnels, la participation aux élections fut de 65 %. Mais, dans le Sud, à Douala, sur 69.000 inscrits il y eut seulement 14.000 votants. M. Soppo Priso (Union Nationale) fut élu par 8.600 voix, soit 8 % environ des inscrits. La plupart des élus étaient de tendance modérée, c'est-à-dire prêts à examiner favorablement le projet de décret. 13 seulement étaient de tendance nationale extrémiste, c'est-à-dire en faveur de l'indépendance du Cameroun.

En février 1957, la 4^e Commission de l'Assemblée générale a entendu un certain nombre de pétitionnaires, notamment des représentants de l'Association des notables Camerounais, de l'Association des Etudiants Camerounais et de l'U.P.C. L'Assemblée générale a voté une résolution demandant le rétablissement d'une activité politique normale et recommandant au Conseil de tutelle de suivre attentivement la situation.

Il est certain que la situation politique est faussée par la mise hors la loi de l'U.P.C. Actuellement le pouvoir est entre les mains d'hommes politiques modérés. Seule l'opposition représentée par le Groupe d'Action nationale, sous la direction de M. Soppo Priso, préconise l'indépendance immédiate et l'établissement de liens entre le Cameroun et la France sous forme de convention internationale. Les autres partis (Union Camerounaise, Mouvement démocratique Camerounais, etc...) sont en faveur d'une indépendance à terme. Ils estiment que le Cameroun n'est pas mûr pour l'indépendance immédiate et acceptent l'étape intermédiaire de l'autonomie interne. Il est cependant remarquable que tous les partis politiques Camerounais posent comme principe la réalisation de l'indépendance. Seules les méthodes diffèrent. Désormais la politique d'intégration de la France, en admettant qu'elle ait jamais eu quelque chance, est bien morte. Le Cameroun restera sans doute uni à la France par des liens qui restent à déterminer, mais ce ne sera certainement pas à titre de collectivité de droit interne.

A l'heure actuelle, le danger le plus grand est l'opposition du Nord et du Sud. A plusieurs reprises (52) les missions de visite du Conseil de tutelle ont noté cette opposition qui tient à des causes historiques et à l'action inégale de la France dans ces deux régions. De façon générale, on peut dire qu'il y a un inégal développement du Nord et du Sud (53). Le Nord est islamisé tandis que le Sud est animiste ou chrétien. Ce phénomène capital a déterminé l'envoi de Camerounais du Sud plus éduqués dans la région du Nord. Lorsque l'action politique de l'U.P.C. s'est étendue vers le Nord, les

(51) Cf. *Cahiers internationaux*, n° 82, 1957, pp. 66 et s.

(52) Rapport T/1240, 1956, p. 15-16.

(53) En 1956, 6 % des enfants sont scolarisés dans le Nord (11 300 sur 181 300) contre 86 % dans le Sud (241 300 sur 280 300).

chefs traditionnels ont estimé qu'il y avait un danger de domination du Nord par le Sud. La vieille hostilité des gens du Nord contre les gens du Sud s'est réveillée. En 1955 la mission de visite de l'O.N.U. constate que « si l'unité Camerounaise n'est pas compromise, on peut dire qu'elle est au moins en danger ».

Malheureusement, le Statut de 1957 a encore aggravé l'opposition du Nord et du Sud en prévoyant la constitution de provinces plus ou moins autonomes. Au lieu de laisser aux Camerounais le soin de décider si des provinces devraient être créées, le décret de 1957 a lui-même constitué le Nord-Cameroun en province dotée d'institutions propres et notamment d'une Assemblée. Il ne semble pas que dans la situation actuelle cette création ait été opportune. Au contraire, il pourrait être nécessaire de mettre en œuvre des mesures destinées à renforcer l'union du Nord et du Sud. Dans son rapport à l'Assemblée générale en 1957, le Conseil de tutelle a émis le vœu que les différences régionales disparaissent devant la nécessité de l'unité nationale et en raison des tendances séparatistes qui se manifestent.

b) *Les réactions internationales*

A l'heure où nous écrivons les réactions du Conseil de tutelle et de l'Assemblée générale ne sont pas encore connues. Nous n'avons pu consulter que le rapport du Conseil de tutelle à l'Assemblée générale, mais non pas les débats du Conseil de tutelle ni ceux de la 4^e Commission.

Le Conseil de tutelle considère que le Statut représente un pas important vers la réalisation des objectifs de la tutelle, c'est-à-dire l'autonomie ou l'indépendance. Il note qu'une large mesure d'autonomie est accordée au territoire et qu'une citoyenneté Camerounaise est créée pour les habitants autochtones du territoire. Le Conseil de tutelle a également relevé avec satisfaction les réformes administratives réalisées, notamment la création des communes mixtes urbaines et rurales. Le Conseil de tutelle a noté aussi l'africanisation de la fonction publique. En 1956, 16 chefs de subdivision et 4 assistants régionaux Camerounais avaient été nommés.

On peut donc dire que dans l'ensemble le Statut a été bien accueilli par le Conseil de tutelle. A la différence de ce qui existe pour le Togo, le problème de l'unification des deux Camerouns ne se pose pas pour l'instant avec une acuité particulière. A différentes reprises le Conseil de tutelle a relevé que si certains partis politiques (U.P.C. notamment) réclament cette unification, l'opinion publique ne semble pas s'y intéresser outre mesure. Le problème est donc surtout un problème interne : l'acheminement du Cameroun vers l'indépendance. Tout en félicitant la France des réformes réalisées le Conseil de tutelle a insisté sur la nécessité d'aller de l'avant en étendant encore les compétences des organes créés par le Statut de 1957 et en développant l'africanisation des cadres. L'U.R.S.S. a même proposé qu'un délai (3 ans) soit fixé pour la réalisation de l'indépendance.

CONCLUSION

Du point de vue politique, il est indéniable que le Statut de 1957 constitue un progrès important. Il ne résoud cependant pas tous les problèmes. L'opposition du Nord et du Sud devra être surveillée attentivement. En outre, ainsi que l'a fait remarquer la mission de visite en 1955, la dissolution de l'U.P.C. « ne peut être considérée comme la solution définitive des problèmes que ce territoire connaît ». Il est nécessaire de rétablir un climat politique normal par une large amnistie et par l'exercice inconditionnel des libertés publiques.

Du point de vue juridique, la question se pose de savoir quelle est actuellement la situation du Cameroun par rapport à la France. Le problème est d'ailleurs le même pour le Togo. La doctrine semble assez divisée. Dans cet Annuaire (1956), M. Colliard soutenait que « le Togo est intérieur à la République Française ». « La République du Togo est donc une entité autonome (mais non un Etat) au sein de la République Française » (p. 236). C'est l'opinion également de M. Sylvanius Olympio (54). Au contraire, M. Luchaire (55) estime que le Togo se trouve dans une situation non prévue par la Constitution française, qui ne lui est pas directement applicable. « Le Togo est un Etat ». Plus loin il précise : « C'est un Etat autonome dont certains intérêts sont mis en commun avec ceux de la France et gérés par des organes communs aux deux pays ». Ce n'est donc pas un Etat indépendant, ni même un Etat associé.

Est-il permis de présenter une troisième opinion ? Tout d'abord il est incontestable que le Cameroun n'est pas un Etat au sens international du terme. Il suffit de noter que la France retient tous les attributs de la souveraineté externe. Contrairement à ce qu'affirme M. Luchaire on ne peut même pas dire qu'il a l'autonomie interne. C'est quelque peu forcer les choses que de déclarer que les limites à l'autonomie « ne portent pas plus atteinte à l'autonomie togolaise que l'institution de Communautés européennes ne porte atteinte à l'indépendance des Etats qui en sont membres ». Il suffit de relever que les Etats européens sont placés sur un pied d'égalité et qu'en principe les Communautés européennes n'ont pas de véritable pouvoir de décision. Même lorsque les organes de ces Communautés (la Haute Autorité de la C.E.C.A. par exemple) ont un pouvoir de décision, les Etats membres et même les individus ont des voies de recours contre les décisions illégales. Il n'en est pas ainsi pour le Cameroun. On ne peut soutenir que la présence de 5 représentants au Parlement français constitue une participation suffisante au fonctionnement des services communs. En fait la France a les moyens d'imposer ses décisions grâce à la situation prédomi-

(54) Déclaration du Conseil de Tutelle, 17 avril 1947.

(55) *Revue de l'Union Française*, 1957, n° 3, p. 555 et s.

nante de la Métropole au Parlement et au Gouvernement. Quant à l'Assemblée de l'Union Française, elle est purement consultative. Encore, ainsi que nous l'avons vu à propos de l'élaboration et de la révision du Statut, n'est-elle pas toujours consultée. En outre, le Cameroun n'a aucune voie de recours juridictionnel contre des lois françaises qui violeraient le Statut. Elles ont en effet une force supérieure au décret. Seules des voies de recours politique pourraient être utilisées, notamment les pétitions au Conseil de tutelle.

Il est donc évident que, même du point de vue interne, le Cameroun ne possède pas une autonomie complète. Pour reprendre l'expression utilisée par le Conseil de tutelle, il possède seulement « une certaine mesure d'autonomie ». Nous serons donc d'accord avec M. Colliard lorsqu'il déclare que le Togo est une collectivité autonome. Nous préférerions dire « semi-autonome ». Par contre, nous ne pouvons admettre que le Cameroun soit une collectivité intégrée à la République Française. La caractéristique des territoires sous tutelle est d'être des collectivités juridiquement distinctes des Métropoles. Du point de vue territorial, ceci se traduit par l'impossibilité pour la France d'annexer le Cameroun sans sa volonté librement manifestée. Il n'en est d'ailleurs pas ainsi puisque la France garantit les limites territoriales du Cameroun. Du point de vue des compétences personnelles, si les Camerounais jouissent en territoire français des mêmes droits que les nationaux français, ils ne sont pas pour autant eux mêmes des nationaux français. Aucune règle de droit international n'interdit à un Etat de définir librement les conditions d'attribution à des étrangers des droits attachés à la qualité de national. Ainsi les Anglais reconnaissent aux nationaux des autres Etats membres du Commonwealth en Grande-Bretagne les mêmes droits qu'aux nationaux britanniques (56). Cependant les Etats membres du Commonwealth sont distincts les uns des autres, tous souverains.

Du moins le Cameroun entre t-il dans une des catégories juridiques prévues par la Constitution française : Etat associé ou Territoire associé ? En ce qui concerne le Togo, les autorités togolaises soutiennent que depuis 1956 le Togo est un Etat associé (57). Elles font remarquer que le Togo présente toutes les caractéristiques essentielles d'un Etat associé : compétences internes, acte réglant ses rapports avec la France (art. 61, Constit. Fr.), représentation à l'Assemblée de l'Union Française. Le malheur est qu'il y a au moins deux conceptions de l'Etat associé (58). L'un est un Etat au sens international du terme. L'autre est un Etat autonome au sein de la République Française. Or, nous venons de voir que le Cameroun n'est ni l'un ni l'autre. Reste l'autre hypothèse, celle du Territoire associé. Le classement du Cameroun dans cette catégorie paraît se heurter à l'expression

(56) Cf. notre étude sur le Statut commun et les citoyennetés locales dans l'empire britannique. *Revue de l'Union Française*, n° 3, p. 339 et s.

(57) Rapport sur le Togo, 6 août 1957, t. 1336, p. 28.

(58) Cf. NGUYEN QUOC DINH, « La question de l'Etat associé d'après la constitution ». *Revue de l'Union Française*, 1951, n° 4, p. 466 et s.

« Etat sous Tutelle ». Mais il ne faut pas se leurrer. Le terme « Etat » a été substitué à celui de « Territoire » à la demande de l'Assemblée Territoriale pour marquer la vocation du Cameroun à l'indépendance. Mais il n'a aucune signification juridique sur le plan international. Le Cameroun demeure un Territoire qu'on ne peut même pas qualifier d'autonome pas plus d'ailleurs que le Togo malgré son titre de « République autonome ». Les compétences internes détenues par la France et le contrôle exercé par elle sur les compétences transférées sont trop importantes pour qu'on puisse considérer le Cameroun comme étant un Etat même au sens interne. Le fait que Porto Rico ait pu être reconnu comme Territoire autonome par l'O.N.U. (59) ne change rien à l'affaire. On voit trop bien les raisons politiques de cette reconnaissance.

Nous pensons que le Cameroun répond toujours aux caractéristiques du « Territoire associé ». Cette catégorie juridique est d'ailleurs suffisamment souple pour s'adapter à toutes les situations. Elle manifeste que le Cameroun est extérieur à la République Française et permet de tenir compte des liens de toute nature qui l'unissent à la France. Extérieur à la République, le Cameroun conserve son individualité propre (territoire, population, gouvernement) et son caractère de collectivité soumise à un contrôle international. Dans l'Union Française, en tant que territoire associé, il a vocation à participer à ses institutions (Assemblée de l'Union Française, zone franc). Le régime juridique du « Territoire associé » n'ayant pas été défini par la Constitution, rien n'interdit qu'il participe également au fonctionnement des institutions françaises, ce qui est le cas. On peut même dire que l'accord de Tutelle autorise cette participation, puisqu'il prévoit que le Cameroun est administré « comme partie intégrante du Territoire Français ». Le Territoire associé se trouve donc dans une situation mixte. Il participe à la fois de la nature de l'Etat associé, en ce sens qu'il est extérieur à la République et qu'il participe aux institutions de l'Union, et de la nature du Territoire d'Outre-Mer en ce sens qu'il participe comme lui au fonctionnement des institutions de la République. Ce statut mixte est déterminé à la fois par le Droit international (accord de Tutelle, Charte des Nations Unies) et par le statut octroyé au Cameroun par la France, statut qui renvoie indirectement à la Constitution Française pour certaines questions et notamment pour la participation aux institutions de la République, le problème des droits et libertés fondement à l'exercice des compétences internationales, etc... Sans doute l'expression « Territoire associé » est moins noble que celle d'« Etat associé ». Mais elle nous paraît répondre à une réalité politique et juridique aussi bien pour le Cameroun que pour le Togo. Elle n'a d'ailleurs pas un caractère définitif. Aussi bien la Constitution Française que le Statut de 1957 et la Charte des Nations Unies laissent ouverte la voie vers l'indépendance ou l'association à la France sous une forme qui reste à définir.

(59) FISCHER, *R.P.J.U.F.*, 1954, p. 169 et S. — A. FERNOS ISERN, *Annals of the American Academy of political and social science*, janv. 1953.