

**Université de Reims Champagne-Ardenne.**

**Faculté de Droit et Science Politique**

**Fonctionnaire et politique au Cameroun.  
Contribution à l'étude des systèmes politico-administratifs  
des Etats africains**

**Thèse de doctorat droit public nouveau régime**

**Présentée et soutenue publiquement par  
ZE Martin Paul**

**Sous la direction du  
Doyen Jean-claude NEMERY  
Professeur de droit public**

**A l'Université de Reims Champagne-Ardenne.  
Directeur du Centre de Recherche sur la décentralisation territoriale  
(CRDT-GIS-GRALE-CNRS)**

**JURY :**

**Roselyne ALLEMAND, Maître de Conférences à l'Université de METZ.**

**Albert BOURGI, Professeur de Droit public à l'Université de REIMS.**

**Gérard MARCOU, Professeur de Droit public à l'Université PANTHEON-SORBONNE  
(PARIS I).**

**Jean-Claude NEMERY, Professeur de Droit public à l'Université de REIMS.**

**Marcel SINKONDO, Maître de Conférences à l'Université de REIMS.**

**Mai 2005**

**Tout à L'ETERNEL et à travers LUI,  
Tous ceux que la PROVIDENCE place sur la voie  
de mon DESTIN.**

**Spécialement à Roger Gabriel NLEP (1949-2003), agrégé des facultés  
françaises de droit,**

**v/ RECTEUR de l'Université de DOUALA (Cameroun),**

**à l'origine de ce travail dont il assurait la codirection et le soutien actif.**

**Toute ma gratitude au Professeur Jean-Claude NEMERY qui a permis par sa confiance et son encadrement que ce travail soit mené à terme.**

**A ma mère pour son affection et ses sacrifices pour mon éducation et ma réussite.**

**A mon épouse Andrée Valérie et mes filles Tiffany et Passy.**

**Aux couples BIBI Didier Cyrille et Marceline, AMOUGOU Philémon Raymond et Esther Virginie pour leur soutien actif à l'aboutissement de ce travail.**

**A tous mes frères et sœurs.**

**Au docteur Jean-Claude EOG pour ses encouragements et son soutien.**

## PRINCIPALES ABREVIATIONS

A.J.D.A. : Actualité juridique de Droit Administratif.  
A.J.F.P. : Actualité juridique fonction publique.  
Al. : Alinéa.  
A.N. : Assemblée Nationale.  
A.P. : Assemblée plénière.  
Art. : Article.  
Ass. : Assemblée.  
C.A. : Chambre Administrative.  
C.A.A. : Cours Administrative d'Appel.  
Cass. Crim. : Cassation chambre Criminelle.  
Cass. Soc. : Cassation chambre sociale.  
C.A.Y. : Chambre Administrative de Yaoundé.  
C.C.A. : Conseil du Contentieux Administratif.  
C.E. : Conseil d'Etat.  
C.F.J. : Cour Fédérale de Justice.  
C.S. : Cour Suprême.  
D. : Dalloz.  
D.A. : Droit Administratif.  
Doc. C.S. : Documentation Cour suprême.  
E.N.A.M. : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature.  
G.A.J.A. : Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative.  
L.G.D.J. : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.  
Ord. : Ordonnance.  
R.A. : Revue Administrative.  
R.D.P. : Revue de droit public.  
R.F.D.A. : Revue française de droit administratif.  
R.I.S.A. : Revue Internationale de Science Administrative.  
R.J.P.I.C. : Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération.  
R.F.A.P. : Revue Française d'Administration Publique.  
R.F.S.P. : Revue Française de Science Politique.  
R.P.D.A. : Revue Pratique de Droit Administratif.

Rec : Recueil Lebon.

Sect. : Section.

T.A. : Tribunal Administratif.

T.E. : Tribunal d'Etat.

T.G.I. : Tribunal de grande instance.

L'Université de Reims Champagne-Ardenne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

## SOMMAIRE

|                                                                                                           |              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Introduction générale.</b>                                                                             | <b>p.8</b>   |
| <b>Ière partie: Le cadre normatif d'expression politique du fonctionnaire camerounais.</b>                | <b>p.25</b>  |
| <b>Chapitre I:</b> L'identification des droits et libertés politiques du fonctionnaire.                   | p.29.        |
| <b>Section1:</b> L'environnement des droits et libertés politiques du fonctionnaire.                      | p.31.        |
| I-L'empreinte du monolithisme sur les droits et libertés du fonctionnaire.                                | p.33.        |
| II- L'impact de la restauration du pluralisme.                                                            | p.50.        |
| <b>Section2:</b> L'articulation des droits et libertés politiques du fonctionnaire camerounais.           | p.63.        |
| I- Les libertés d'opinion et d'association du fonctionnaire camerounais.                                  | p.72.        |
| II- Les droits du fonctionnaire à la participation à l'exercice de la souveraineté.                       | p.122.       |
| <b>Chapitre II:</b> Les restrictions aux droits et libertés politiques du fonctionnaire.                  | p.133.       |
| <b>Section1:</b> Les incertitudes juridiques et sémantiques de l'obligation de réserve.                   | p.135.       |
| I- La substance et les dimensions de l'obligation de réserve.                                             | p.138.       |
| II- L'instrumentation de l'obligation de réserve.                                                         | p.146.       |
| <b>Section2:</b> Les contraintes du loyalisme.                                                            | p.158.       |
| I- Les fondements de l'obligation de loyalisme.                                                           | p.161.       |
| II- Les formes de loyalisme.                                                                              | p.164        |
| <b>IIème partie:Les implications de la participation du fonctionnaire Camerounais à la vie politique.</b> | <b>p.174</b> |
| <b>Chapitre I:</b> La problématique de la politisation de l'administration.                               | p.179        |
| <b>Section1:</b> La politisation des carrières.                                                           | p.182        |
| I- Les mécanismes de politisation des carrières.                                                          | p.184        |
| II- Les effets sur la carrière de l'agent.                                                                | p.189        |
| <b>Section2:</b> Les implications sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration.            | p.198        |
| I- L'association des fonctionnaires à la direction politique.                                             | p.202        |
| II- Les aspects structurels et organiques de la politisation de l'administration.                         | p.239        |
| <b>Chapitre II:</b> La conquête des institutions politiques.                                              | p.259        |
| <b>Section1:</b> La position des fonctionnaires vis-à-vis des partis politiques.                          | p.261        |
| I- L'étendue de la présence des fonctionnaires au sein des partis politiques.                             | p.262        |
| II- Les activités militantes des agents publics au sein des formations politiques.                        | p.265        |
| <b>Section2:</b> La conquête des fonctions politiques électives et nominatives.                           | p.273        |
| I- L'invasion des assemblées élues.                                                                       | p.274        |
| II- Le quasi monopole des fonctions ministérielles.                                                       | p.294        |
| <b>Conclusion générale.</b>                                                                               | <b>p.323</b> |

## INTRODUCTION GENERALE



Le mouvement de démocratisation amorcé au début des années quatre vingt dix dans les Etats africains a engendré des changements considérables sur les plans politique et administratif. Parmi les préoccupations à l'ordre du jour figurent les relations de l'administration avec la politique. Cette fixation autour de la question tient à la nature profondément trouble de ces relations au cours de cette période. C'est dans cette mouvance que se situe le thème fonctionnaire et politique au Cameroun. Il s'agit en effet ici d'explorer le champ de ces relations par le prisme du fonctionnaire statutairement situé au centre de cette dynamique. Telle qu'elle est aujourd'hui appréhendée la notion de fonctionnaire est le résultat d'une certaine évolution aux conséquences profondes et déterminantes dont il convient de retracer le cours pour bien appréhender son rôle et sa position dans le cadre de cette étude ; la notion de politique qui constitue le cadre environnemental de cette étude est essentiellement fluide, d'où la nécessité d'en dessiner également préalablement les contours.

### 1-Le cadre conceptuel.

#### a- La notion de fonctionnaire.

Des administrations coloniales à celles du Cameroun indépendant on note une transformation profonde de la configuration des personnels de la fonction publique dont le rôle sera décisif dans l'édification du système politico-administratif camerounais. Autrefois recrutés localement en fonction des besoins, on distinguait deux catégories d'agents publics indigènes: les «lettrés» ou «évolués» et les forces de l'ordre.

Les premiers étaient des agents dont le niveau d'instruction dépassait généralement le certificat d'études primaires. Ils étaient, pour la plupart, formés dans quelques écoles à eux ouvertes dans les domaines suivants: l'agriculture, la santé, l'enseignement, les travaux publics.... Ces instituteurs, infirmiers, forestiers, commis d'administration, interprètes... constituaient l'essentiel de la «fonction publique indigène».

Quoiqu'évoluant à la traîne des agents locaux européens, ces agents bénéficiaient néanmoins d'un prestige considérable au sein des populations locales. Ils sont les «blancs des noirs» et se prévalent aux yeux de la masse analphabète d'une autorité qui dépasse rarement le cadre de leur imagination fertilisée pour les uns par le mirage de l'assimilation et pour les autres par le rêve de l'indépendance.

S'agissant des forces de l'ordre, leur dénomination variait suivant les affectations. Ils étaient: gardes civils, gendarmes miliciens, gardes régionaux, gardes de sûreté...

Intellectuellement moins lotis que les «évolués», les plus heureux d'entre eux pouvaient à peine se prévaloir du niveau du certificat d'études primaires. Cette position intellectuellement ingrate était cependant largement compensée par la nature répressive de leur fonction qui traduisait concrètement et quotidiennement, l'autorité des pouvoirs publics sous sa forme d'instrument de répression.

Malgré l'infériorité manifeste des agents publics indigènes, leur prestige n'en souffrait pas aux yeux des populations qui trouvaient toujours en eux les incontournables porte-parole.

La puissance coloniale ne pouvait plus ignorer l'importance de ce personnel qui progressivement s'imposait en interlocuteur dans les contacts avec les populations locales. Leur participation à la vie politique s'effectuera ainsi progressivement suivant un processus qui, à la longue, fera des «évolués» de véritables partenaires politiques très souvent aux dépens des chefs traditionnels. La configuration du pouvoir au sein des sociétés traditionnelles aurait pourtant dicté que ce rôle politique privilégié soit exclusivement réservé aux Chefs traditionnels. Ainsi sera perturbée une tradition politique africaine séculaire et, du même coup introduit l'intéressement politique direct de l'administration. A la veille de l'indépendance, s'ils n'ont pas tout à fait l'exclusivité de l'éveil de la conscience politique des populations indigènes, les agents publics en détiennent certainement la primeur; cette situation sera consolidée au lendemain de l'indépendance.

L'accession à l'indépendance hisse tout naturellement aux fonctions publiques suprêmes les fonctionnaires indigènes d'autrefois. On assiste en effet, partout en Afrique post coloniale, à une africanisation des cadres<sup>1</sup>. Au sein même de la fonction publique, les statuts se précisent et sont progressivement confortés avec l'africanisation du personnel administratif. L'amélioration subséquente de la condition matérielle des fonctionnaires leur permettra de sortir petit à petit de la pénible existence paysanne dont ils ne s'étaient que très insensiblement démarqués jusque là, et d'assumer leur position sociale et politique élitiste désormais acquise.

La définition du fonctionnaire est aujourd'hui très souvent révélatrice de la conception que l'on a de la fonction publique, de la place et du rôle de celle-ci d'une part ; du rôle et de la mission du fonctionnaire dans la conduite des affaires publiques et dans la société d'autre part. Elle est un indicatif de la nature démocratique ou non, autoritaire ou consensuelle du système politico-administratif. Dans les systèmes où les attributs de supériorité de l'Etat sont accentués dans les relations entre cette entité et les citoyens en général, que ceux-ci soient à

---

<sup>1</sup> Ziégler (J), Sociologie de la nouvelle Afrique, Gallimard 1964, p95.

son service ou non, seront conçus essentiellement dans la logique de domination et de sujétion. Dans d'autres contextes par contre beaucoup d'aspects de ces rapports se rapprochent plus ou moins de ceux qui peuvent exister entre de simples particuliers. C'est sur la base de ces considérations que coexistent en matière de statuts des personnels de l'Etat des règles de droit privé et de droit public. Cette coexistence est en effet doublement significative: premièrement dans la mesure où la part accordée aux règles de droit privé et à la compétence du juge judiciaire est révélatrice de la nature des moyens de l'action administrative et de la conception de la position de l'Etat dans ses rapports avec les administrés et autres entités infra étatiques ; deuxièmement, elle traduit le degré de cohésion et de solidarité du personnel dans ses rapports avec la hiérarchie politique, homogénéité décisive dans la problématique des relations administration et politique qui constitue la toile de fond de nos analyses.

L'opinion courante considère d'une manière générale comme fonctionnaire toute personne au service de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Cette conception ne traduit cependant pas l'état du droit positif camerounais en la matière. De celui-ci se dégage une certaine ambiguïté qui fait de la notion même de fonctionnaire un problème juridique qu'il convient d'élucider.

Du point de vue du droit en effet deux conceptions, a priori différentes, coexistent selon qu'on se situe sur le terrain du droit pénal ou du droit public. Deux conceptions que la pratique pourtant unifie.

La conception pénale du fonctionnaire est contenue dans l'article 131 du code pénal qui dispose que:

*«Est considéré comme fonctionnaire, pour l'application de toute loi pénale, tout magistrat, tout officier public ou ministériel, tout préposé ou commis de l'Etat ou toute autre personne morale de droit public, d'une société d'économie mixte, tout militaire des forces armées ou de gendarmerie, tout agent de la sûreté nationale ou de l'administration pénitentiaire et toute personne chargée même occasionnellement d'un service, d'une mission ou d'un mandat public agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions».*

Une telle conception englobe la quasi totalité des personnels au service des administrations de l'Etat et des autres collectivités publiques infra étatiques. Extensive à souhait, cette définition dont on aurait pu craindre sous l'ancien système de fonction publique qu'elle dilue la notion de fonctionnaire, se rapproche cependant de l'utilisation effective du personnel sur le terrain et aussi de la logique de l'option de 1994 avec la notion de poste de travail.

Fondamentalement, l'introduction de la technique contractuelle dans le recrutement au sein de la fonction publique est destinée à l'affectation de ce personnel à des tâches précises visant à répondre à un besoin fonctionnel de l'administration pour une durée déterminée. Cette conception a évolué avec les recours de plus en plus fréquents aux contrats à durée indéterminée. Pratiquement, on se rend compte que décisionnaires et contractuels sont l'objet d'une mobilité fonctionnelle identique à celle des fonctionnaires. Parce que très souvent affectés aux mêmes tâches et postes que les fonctionnaires, la distinction n'est que formelle et inique au vu de la disparité au niveau des statuts et des traitements.

Institué par le statut général de la fonction publique de l'Etat de 1994 le poste de travail conduit vers de nouvelles méthodes de gestion de ressources humaines inspirées des pratiques ayant cours, soit dans les entreprises privées, soit dans les organisations internationales au sein desquelles on recrute pour des tâches précises du personnel avec un profil déterminé. Ainsi entendue, la notion de poste de travail devrait progressivement conduire à l'uniformisation du régime des personnels de la fonction publique. En l'état actuel cependant on ne peut que s'en tenir à la distinction du fonctionnaire des autres agents de l'Etat telle qu'il est défini par l'article 3 du décret 94-199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique qui dispose que:

*«Au sens du présent décret, est considéré comme fonctionnaire, toute personne qui occupe un poste de travail permanent et est titularisée dans un cadre de la hiérarchie des administrations de l'Etat».*

Stricto sensu, le fonctionnaire se distingue par exemple des agents de l'Etat relevant du code du travail par la détermination unilatérale de son statut, alors que le décret 78-484 du 09 Novembre 1978 portant statut des agents de l'Etat relevant du code du travail a valeur de contrat d'adhésion de droit privé. Le fonctionnaire camerounais se distingue des agents temporaires par la permanence de son poste de travail. Enfin il est différent du fonctionnaire stagiaire par sa titularisation.

Cette dualité de définitions pose cependant un problème juridique, celui de la différence de termes entre une loi, le code pénal, et un décret, le statut général de la fonction publique, relativement à un même sujet. Face à cette confrontation, trois attitudes sont possibles:

La première consisterait, par application stricte du principe de juridicité, à déclasser la norme décrétable au profit de la loi. De ce point de vue, seule serait valable la définition pénale. Formellement fondée, cette position fléchit cependant lorsqu'on s'en tient au principe

de droit suivant lequel *specialis generalibus derogat*. La définition décrétole étant la norme spéciale, pourrait ainsi déroger à la définition du code pénal qui est générale.

Plus simplement, la fonction publique relevant du droit public, c'est la définition du décret 94-199 qui serait opérationnelle.

Pratiquement, le juge répressif va recourir, en cas de litige impliquant un agent de l'Etat porté devant sa juridiction, à la définition du code pénal. Le juge administratif appliquera quant à lui la définition décrétole telle que retenue par le statut général de la fonction publique.

En droit français, la thèse de l'essence contractuelle des rapports entre l'administration et le fonctionnaire a initialement prévalu. Dans les conclusions du commissaire du gouvernement dans l'arrêt Winkel il est dit à propos de ces rapports que: *«C'est cet accord de volonté qui se produit lors de la nomination acceptée par le fonctionnaire, accord générateur d'obligations réciproques qui constituent ce que l'on appelle le contrat de fonction publique»*<sup>2</sup>.

L'arrêt Minaire<sup>3</sup> abandonne cette conception, pour des approches à la fois contractuelles et unilatérales (statutaires). La notion de fonctionnaire évoluera surtout dans le temps, souvent au gré des jurisprudences et des législations.

A la différence du droit camerounais sur ce point essentiellement légiféré, la jurisprudence française joue un rôle éminent dans la circonscription de la notion de fonctionnaire. Cette notion a connu une évolution dans le sens de davantage de précision, mais continue de présenter des contours fluctuants. Suivant les approches et les sources, la conception sera large ou restreinte. Quoique variable en fonction des ordres juridictionnels, l'option jurisprudentielle est, d'une manière générale, pour une conception large de la notion de fonctionnaire. Le juge judiciaire, le juge administratif et le Tribunal des Conflits en ont dessiné les contours<sup>4</sup>.

Sur le plan pénal, le juge judiciaire considère comme fonctionnaire *«tous ceux qui, investis d'un mandat public, soit par nomination, soit par élection, concourent à la gestion des affaires de l'Etat ou d'une collectivité territoriale»*<sup>5</sup>.

Cette définition englobe la totalité des personnels au service de l'Etat. Pourraient ainsi être considérées comme fonctionnaires les personnes qui, quoique ne faisant pas partie de l'administration, concourent de manière occasionnelle et ponctuelle, circonstancielle et

---

<sup>2</sup> C. E. 07-08-1909 Winkel, Rec. p.460, D. 1911-3-18 conclusions Tardieu.

<sup>3</sup> C. E. 22-10-1937 Dlle Minaire, Rec. p.843.

<sup>4</sup> Cf Plantey (A), La fonction publique, traité général, Litec 2ed 2001 p. 22 et suiv.

<sup>5</sup> Cass.Crim. 24-02-1893, D. 1894-1-393 ; 03-11-1933 D.1933 p.573.

accidentelle à la gestion des affaires de l'Etat. Cette conception a certainement influencé le droit administratif avec la notion de «*fonctionnaire de fait*», sorte de palliatif juridique en période de crise grave de fonctionnement des institutions administratives, notamment en circonstances exceptionnelles. Elle n'est certainement pas étrangère à l'intégration progressive dans la classification des personnels de l'administration, de catégories initialement marginalisées telles que: les temporaires, les bénévoles, les collaborateurs occasionnels ou requis et autres auxiliaires.

Si ce faisant, le juge judiciaire a contribué à l'enrichissement du droit de la fonction publique, il l'a, du même coup, alourdi et fait basculé la problématique sur le terrain des incertitudes juridiques et pratiques de la frontière entre statut public et statut privé. La spécificité, l'autonomie du droit administratif chères aux administrativistes ne pouvait s'accommoder d'une telle approche.

Cette conception, se profile en même temps que l'arrêt Blanco<sup>6</sup> fait jurisprudence. Aussi est-ce tout naturellement qu'elle ne suscite pas l'adhésion de la juridiction administrative. Cette dernière en effet s'atèle au cours de cette période avec l'appui des théoriciens, à l'édification du droit administratif et à la consolidation de son autonomie.

Le juge administratif a recentré la problématique de la définition de la notion de fonctionnaire sur le terrain plus approprié des notions fondamentales du droit administratif, le service public et la puissance publique. Seront ainsi retenus comme critères :<sup>7</sup>

- l'appartenance durable de l'agent aux cadres d'une administration,
- sa nomination à un emploi permanent,
- sa rémunération au titre du budget.

Cette définition s'éloigne sensiblement de l'option judiciaire dans ce sens qu'elle exclut du groupe des fonctionnaires proprement dits, nombre de personnes qui pouvaient se prévaloir de cette qualité. Sont considérés comme fonctionnaires au sens de cette jurisprudence, les magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, les personnels civils des ministères, des services des collectivités locales et des établissements publics administratifs, les militaires et les membres de l'enseignement, les agents des postes et des travaux publics en régie, diverses catégories de contractuels et même les directeurs et les chefs de comptabilité des établissements publics à caractère industriel et commercial.

---

<sup>6</sup> TC 8-2-1873, D. 1873.3.20 conclusions David.

<sup>7</sup> C E 09-03-1923 Hardouin, RDP 1923 p.239, conclusions Rivet.

Le juge judiciaire<sup>8</sup> se réfère d'une manière générale à la position du Tribunal des Conflits qui par ailleurs a apporté une précision sur le statut des agents non fonctionnaires<sup>9</sup>. Il ressort à cet effet de la jurisprudence Berkani que :

«les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi».

Le bénéfice de ce régime est soumis à la condition que le service public administratif soit géré par une personne morale de droit public. Le seul critère organique suffit à déterminer la juridiction compétente en cas de litige<sup>10</sup>.

Sur le plan législatif, les statuts successifs de la fonction publique ont également défini la notion de fonctionnaire. Diverses approches se sont à cet effet succédées. La loi de 1946 d'abord, ensuite l'ordonnance de 1959 considèrent d'une manière générale comme fonctionnaires les personnes nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie des cadres d'une administration centrale de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou d'établissements publics de l'Etat.

Sont, au terme de cette législation, exclus du groupe des fonctionnaires, les agents des collectivités locales, les magistrats de l'ordre judiciaire, les militaires, les personnels des assemblées parlementaires. Si cette approche se démarque de la conception trop large de la jurisprudence, elle ampute néanmoins la notion de fonctionnaire d'une partie de sa substance.

La loi du 13 juillet 1983 portant statut de la fonction publique s'applique quant à elle (article 2) :

*«Aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements mentionnés à l'article L 792 du code de la santé publique».*

Cette loi s'applique également au personnel des services et établissements publics à caractère industriel et commercial qui ont qualité de fonctionnaire (notamment les directeurs et chefs de comptabilité). Elle exclut par contre de son champ d'application les fonctionnaires des assemblées parlementaires, les magistrats de l'ordre judiciaire et les militaires régis par la loi du 13 juillet 1972.

La loi du 11 janvier 1984 retient comme critères :

-la nomination à temps complet dans un emploi public permanent,

---

<sup>8</sup> Cass. Soc. 15-01-1997 ; 01-07-1997, Dr. Soc. 1997 p.970 note Savatier.

<sup>9</sup> T. C. Préfet de la région du Rhône- Alpes 25-03-1996, Rec. p.535, AJDA 1996 p.399 note Stahl et Chauvaux.

<sup>10</sup> T. C. Préfet des Yvelines, 03-06-1991, Rec. p.541;14-02-2000 GIPH, AJDA 2000 p410 et 465.

-la titularisation dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat.

La loi 13 juillet 1987 modifiant celle du 26 janvier 1984 s'étend aux agents des collectivités territoriales décentralisées, des départements, régions et leurs établissements publics, les offices publics d'habitat à loyer modéré (H.L.M.) et des caisses de crédit municipal auxquels s'ajoute les personnels des établissements hospitaliers<sup>11</sup>.

Sera, au bout du compte, considéré comme fonctionnaire, en l'état actuel du droit français :

-une personne qui concourt à l'exécution d'un service public même en activité dans une société gérant un service public industriel et commercial<sup>12</sup>. Notons que la participation doit être permanente<sup>13</sup>.

-tout agent dans une situation objective de caractère législatif et réglementaire excluant l'application du code du travail <sup>14</sup> .

Les autres agents sont des contractuels de droit public, quel que soit leur emploi<sup>15</sup>, le régime juridique applicable à la situation des contractuels étant toutefois inspiré des règles statutaires<sup>16</sup>. Par ailleurs, comme la nomination a un poste de responsabilité a pour effet de soumettre l'agent concerné aux règles de droit public.

Dans le système français, ont été considérés comme des agents de droit privé, les personnels qui, en raison de la modestie de leurs fonctions, ne participent pas à l'exécution directe du service public. Tel fut le cas par exemple du contrat liant une femme de service employée à la cantine de la faculté de science d'Orsay (T. C. 28-06-1965 Dame Debord, Rec.p.959 ; T. C. 25-11-1963 Dame Veuve Mazerand, Rec. p.972). Cette jurisprudence paraît quelque peu marginale, d'où sa nature controversée. L'arrêt Vingtain-Affortit<sup>17</sup> fait toujours autorité en la matière. Il a en effet conduit à la qualification d'administratif, une grande partie des contrats liant l'administration à ses agents alors que jusqu'en 1954 la qualité d'agent public était surtout reconnue aux non fonctionnaires en regard de l'importance de leurs fonctions. C'était le cas notamment des fonctions de direction (C. E. 01-02-1950 Lecoer,

---

<sup>11</sup> Loi du 09-01-1986 titre IV.

<sup>12</sup> Cf C. E. Avis du 18-11-1993, Rapport public p.320..

<sup>13</sup> Cf C. E. 25-06-1980 Hermantier, Rec. p.291..

<sup>14</sup> Cf C. E. 24-03-1965 Ville de Blois, Rec. p.1075..

<sup>15</sup> Cf C. E. 26-06-1996 Commune de Cereste, Rec. p.246 ; Cass. Soc. 09-07-1996, AJFP 1997 p.44 note Petit..

<sup>16</sup> C. E. 03-11-1982 Matignon, Rec. p.515 ; 10-05-1995 Ministère de l'économie, Rec. p.204.

<sup>17</sup> Cf C. E. sect. 04-06-1954 Vingtain-Affortit, Rec. p.204 conclusions Chardeau ; CE sect.10-03-1959 Lauthier, Rec. p.198 et RDP 1959 p.770 conclusions Bernard ; CE Ass. 08-06-1973 dame Peynet, Rec. p.406.



Rec. p.775), les fonctions d'inspection et de contrôle (25-06-1952 Marmignon, Rec. p.331 conclusion Chardeau).

Ainsi entendue, la notion de fonctionnaire en droit français s'apparente à la définition pénale en droit camerounais en même temps qu'elle se différencie de la définition du statut général de la fonction publique camerounaise beaucoup plus étroite. Le droit de la fonction publique camerounaise soumet indistinctement au régime de droit privé tous les personnels non fonctionnaires. Désignés comme travailleurs de l'Etat relevant du code du travail, leur présence au sein de la fonction publique marque la pénétration du droit du travail dans le droit de la fonction publique camerounaise. Il convient néanmoins de souligner ici que le travailleur de l'Etat relevant du code du travail nommé à un poste de responsabilité est soumis à un statut ambivalent. Dans l'exercice de ses responsabilités, il est régi par les règles de droit public tandis que la gestion de sa carrière demeure en principe sous l'emprise du code du travail.

Le droit anglais offre des approches différentes de la notion de fonctionnaire. L'appellation «*civil service*» désigne essentiellement les services de l'administration de l'Etat. C'est aussi la conception camerounaise qui exclut les services administratifs des collectivités locales décentralisées. A l'instar du droit français toutefois, le Civil Service comprend deux groupes distincts de civil servants : les «*established civil servants*», agents titulaires et permanents ; les «*non-established*», personnel temporaire, instable et peu nombreux.

En définitive, ici comme dans les contextes précédents, se pose le problème de la détermination du statut de ces personnels. Sur ce plan en pratique, aux règles de la *common law* régissant en grande partie le statut du civil servant, s'ajoutent des règles découlant de l'exercice des prérogatives royales. Ancien territoire partiellement sous tutelle britannique, le Cameroun a cependant peu hérité du système anglais de fonction publique, privilégiant la tradition française de la spécificité de l'administration publique et l'option formellement statutaire des droits et libertés politiques du fonctionnaire.

Si notre attention se focalise sur les personnels de l'Etat régis par le statut général et les statuts spéciaux y compris celui des militaires, l'esprit de notre recherche penche cependant par extension et en perspective, pour l'ensemble du personnel des administrations de l'Etat. Cette option obéit à la logique institutionnelle qui fait de l'administration et l'ensemble de ses agents un bloc en relations avec les institutions et la vie politique, d'où l'expression usuelle de «fonctionnaires et assimilés».

## b- La substance de la notion de Politique.

Que la plupart des sociétés africaines soient fortement saturées par la politique, toute une série de phénomènes permet de l'affirmer. La politique a envahi la vie quotidienne, parce que les destins personnels sont presque toujours sous la dépendance de l'Etat. Celui-ci attire en effet sous sa sphère d'influence la majeure partie des problèmes auxquels sont confrontés les individus. L'ampleur de ce phénomène, remet sans cesse à l'ordre du jour la question de la signification du terme politique, des réalités qu'il couvre<sup>18</sup>.

Ce n'est cependant pas une analyse systématique du phénomène politique qui sera développée ici. Nous essaierons d'en appréhender l'essence, c'est-à-dire de déterminer les caractéristiques qui lui sont propres et qui permettent de le distinguer des autres activités d'ordre collectif. Le terme « politique » revêt généralement une double signification.

Au masculin, il renvoie à un problème de structure dans la mesure où il qualifie un certain arrangement ordonné des données matérielles d'une collectivité et des éléments spirituels qui constituent sa culture. Le politique s'associe alors à l'idée d'ordre indispensable et par cela même s'impose aux volontés humaines<sup>19</sup>.

Le politique renvoie à l'essence de l'organisation et du vécu social. Il transcende les inter-actions entre membres du corps social pour cristalliser une réalité abstraite constituée par la conjonction des différents courants de la dynamique sociale en vue de la constitution d'un ordre organisationnel destiné à maintenir la cohésion du groupe. Il est l'expression de l'Etre du groupe. Dans cette optique le terme politique désigne « *la superstructure juridico-politique de l'Etat* »<sup>20</sup>.

Au féminin, la notion de politique revêt une signification plus concrète et renvoie à des réalités vivantes, dynamiques et immanentes. Elle traduit dans ce contexte l'action des gouvernants ou alors toute la dynamique sociale tendant vers l'exercice direct ou indirect du pouvoir de décision. C'est l'ensemble des mécanismes de mise en oeuvre de la puissance. La politique consiste ici en la définition du pouvoir, sa localisation, l'exercice des prérogatives qui en découlent. Cette acception intègre l'idée de compétition et de participation à la gestion des affaires de la cité, de compétition en vue de la conquête et la conservation du pouvoir. C'est le champ immédiat de la compétition partisane pour l'exercice du pouvoir, de l'action gouvernementale au jour le jour et de la vie ordinaire des institutions.

---

<sup>18</sup> Lassale (J.P.), Clefs pour la politique, Ed. Seghers 1970 p.9.

<sup>19</sup> Burdeau (Georges), Traité de science politique, T1 Vol 1 1980 p.146-147.

<sup>20</sup> Mouriaux (R), Syndicalisme et politique, Les éditions ouvrières Paris 1985 p.23.

Pratiquement les deux sens sont liés. Ils iront de pair dans nos analyses, avec toutefois un accent sur la politique. Cette dernière acception épouse en effet mieux les contours fluctuants et mouvants de la notion de politique et traduit parfaitement la quotidienneté et la dynamique des faits politiques, leur part active dans les préoccupations des membres du corps social. Le fait politique qui constitue l'élément de base est cependant considéré comme essentiellement relatif. Il faut entendre par là qu'il n'y a pas de fait politique qui ne soit, en même temps un fait social mais aussi à l'inverse, qu'il n'y a pas davantage de phénomène social qui ne soit susceptible de revêtir un caractère politique. C'est l'interprétation, la perception que l'on a d'un fait social qui lui donne un sens politique.

Ainsi par exemple, telle grève suscitée par des revendications syndicales aura tantôt pour objectif la défense des intérêts professionnels ; mais tantôt aussi, elle cherchera directement ou incidemment à peser sur le pouvoir de décision de ceux qui gouvernent, dans un sens n'ayant rien à voir avec les objectifs déclarés du mouvement syndical. Toutefois l'existence de faits politiques par essence est admise. Le critère caractéristique est ici la manifestation du pouvoir : *«C'est d'abord l'idée que la vie politique tout entière s'articule autour de ce complexe d'éléments matériels et spirituels qu'est le pouvoir politique. Des hommes qui commandent, des hommes qui obéissent, tel est, dans sa nudité essentielle, le squelette irréductible de la vie politique. Sans doute, il s'agira ensuite (...) d'étoffer ce phénomène primitif du pouvoir en lui donnant un visage acceptable pour les hommes, de l'adapter à un climat social susceptible d'évolution et de progrès. Mais il reste que la matière première qu'utilisent les divers types d'organisations politiques, c'est le pouvoir»*.<sup>21</sup>

Il s'agit là d'une donnée permanente. En effet quelle que soit la formule adoptée, la nature des régimes, l'époque ou le contexte, la relation de commandement et d'obéissance sous-tend tout système politique<sup>22</sup>.

Sur la base de ces considérations, nous retiendrons que peut être considéré comme politique tout fait relatif à la dynamique du pouvoir dans la société, toute activité ou agissement nécessitant la présence du pouvoir politique. Tous les autres faits sociaux ne seront considérés comme politiques que dans la mesure où ils tendent vers ce critère objectif. C'est le phénomène grandissant de la politisation des faits sociaux.

Est considérée comme politique, au sens de la présente étude toute action de l'homme traduisant une quelconque relation d'autorité et d'obéissance dans le but de la réalisation d'objectifs communs aux membres du groupe. Il ne s'agit donc pas ici du pouvoir en soi, mais

---

<sup>21</sup> Burdeau (G), op cit. p.10.

<sup>22</sup> Freund (J), L'essence du politique, Dalloz 2004, p. 1 avant propos.

d'un instrument de réalisation de la cohésion sociale et de la survie du groupe. La politique, disait THIBAUDET, ce sont des idées. Pour le citoyen moyen c'est avant tout des mots : démocratie, liberté, élections, souveraineté...

Ainsi circonscrite, la notion de politique et son expression dépassent le cadre des règles juridiques pour s'étendre à des phénomènes souvent complexes. A quelqu'un qui lui aurait posé la question de savoir pourquoi, après avoir découvert l'atome, il n'a pas songé à en prévenir les effets néfastes sur l'homme, on prête la réponse suivante à EINSTEIN : *«C'est parce que la politique est plus difficile que la physique»*.

La science cependant, pénètre de plus en plus le domaine du social et du politique, et réduit toujours davantage la marge de l'imprévisible et de l'indéterminable. C'est sur ce terrain glissant et miné, que nous avons choisi de nous engager. Il s'agit pour nous non de foncer sur un iceberg avec la certitude de faire naufrage, mais d'essayer d'apporter une petite mesure dans les profondeurs abyssales de l'univers politique.

## 2-Objet.

Le thème *«Fonctionnaire et politique au Cameroun»* s'inscrit dans la logique de systématisation d'une culture politico-administrative en harmonie avec les réalités socioculturelles de ce pays. La raison tient au fait que le politique est culturellement intégré au système administratif. Le concept de culture politico-administrative qui en découle est le produit de la synthèse entre la culture administrative et les données de la culture politique. Jacques LAGROYE définit la culture politique comme : *«un ensemble de croyances et de valeurs partagées concernant la vie en société et le rôle des activités politiques dans le maintien et l'orientation de la cohésion sociale ; attitudes fondamentales permettant l'ajustement mutuel des comportements ou l'acceptation d'actes autoritaires tendant à imposer cet ajustement ; pratiques et savoir-faire habituellement mis en œuvre dans les interactions politiques, de façon coutumière ou réfléchie.»*<sup>23</sup>

La culture administrative quant-à elle, pourrait être définie comme *« l'ensemble des valeurs et attitudes à l'égard de la manière dont doit fonctionner l'administration, partagées plus ou moins consciemment par l'ensemble des acteurs de l'appareil politico-administratif »*<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Lagroye (J), *Sociologie politique*, dalloz 1997 p. 371-372.

<sup>24</sup> Ziller (J), *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des 12*, Montchrestien 1993 p. 458.

De ces définitions il apparaît que les éléments constitutifs de la culture politico-administrative devraient être profondément ancrés dans les traditions culturelles propres à chaque pays et les particularismes nationaux. Or devenus de véritables chefs politiques au lendemain des indépendances, les nouveaux dirigeants, faute de pouvoir revenir à la formule traditionnelle de l'exercice du pouvoir au vu des mutations de l'environnement, choisiront de s'en éloigner pour se réfugier, devant l'ampleur des tâches, dans l'apparente facilité du mimétisme<sup>25</sup> dont on n'a cessé de décrier les effets désastreux. Il convient dès lors de rechercher les voies spécifiques que ces Etats adoptent. En partie codifiées, une part importante de ces voies se dégage de la pratique, de la dynamique interne du système. Elles tiennent à la fois des cultures politico-administratives qui leur sont propres, de leurs conditions économiques et sociales, et des contraintes que leur imposent les exigences du développement, le poids de l'histoire<sup>26</sup> et les contacts avec d'autres cultures. Sur ce dernier point, ne serait-ce que parce qu'elles sont considérées et présentées comme le type idéal d'options politiques et institutionnelles, les démocraties occidentales fournissent, par l'effet d'une prise de conscience progressive, l'occasion de s'interroger sur la valeur des orientations et systèmes institués.

Ce thème nous permet de situer le fonctionnaire camerounais dans le processus de démocratisation en cours, de cerner les instruments de la détermination de son rôle dans les rapports des forces en présence. Il s'agit d'explorer les voies permettant de saisir la dynamique de la vie politique et administrative camerounaise à travers l'acteur et le sujet central qu'est le fonctionnaire.

Le thème ainsi articulé amène à se poser la question de savoir si, au regard de notre droit positif, le fonctionnaire peut faire de la politique ; le corollaire étant l'analyse des effets de cette irruption du fonctionnaire dans la vie politique.

A cet égard et d'une manière générale, deux tendances se dessinent: certains admettent, un degré de politisation des agents publics ; d'autres au contraire prêchent pour une dépolitisation totale des services publics. Il va de soi qu'entre ces thèses extrêmes, nombre de positions intermédiaires peuvent être -et sont en fait- soutenues. Au sein même des vieilles démocraties pluralistes, les pratiques sont plus nuancées que les schémas rigides des tenants ou des adversaires de la politisation. La différence est davantage une différence de

---

<sup>25</sup> Cf Bugnicourt (J), « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement » in RFSP août-septembre-octobre 1973.

<sup>26</sup> Lagoye (J), La politisation, Belin 2003, avant propos.

degré qu'une différence de nature. Ceci n'amoindrit cependant pas la valeur et la portée de cette présentation dualiste.

Entre ces deux extrêmes, les systèmes politico-administratifs des nouveaux Etats, sous la pression des mutations socio-politiques se cherchent avec diverses fortunes. Qu'en est-il du fonctionnaire camerounais ?

Statutairement situé au cœur de la confrontation entre l'autorité de l'Etat et la liberté des citoyens, le fonctionnaire peut-il se livrer à des activités politiques ? Dans l'affirmative dans quelle mesure ? Quels sont les différents mécanismes qui lui permettent, de façon claire ou latente, d'investir le champ de l'activité politique ? Quelles en sont les conséquences ?

### 3- Méthodologie.

L'exploration scientifique du domaine d'étude ainsi circonscrit pose un problème de méthodologie de recherches et d'analyses. S'il existe en effet plusieurs méthodes établies et testées, il se pose toujours le crucial problème du choix des méthodes adaptées à l'objet de l'étude.

La quête des opinions pose le problème de la compréhension de l'autre, de l'objectivité et de la clairvoyance dans la perception des manifestations de la conscience d'autrui. Tout jugement porte nécessairement ici l'empreinte de la subjectivité. Par ailleurs, dans le contexte camerounais, le traumatisme d'un quart de siècle d'autoritarisme a créé des psychoses dans l'expression des opinions politiques mais aussi nourri des excès dans la sublimation des libertés reconquises. Il devient par conséquent difficile de faire la part du personnellement vrai et du socialement pertinent. Nos efforts s'orientent pour cela vers la restriction de cette marge fatale de subjectivité.

La science se voulant universelle, on ne saurait vivre dans son ordre juridique national comme au centre du seul monde juridique, rationnel et logique, complet, fermé et autonome. Les pesanteurs de l'histoire l'interdisent. Surtout l'on se doit de situer son système juridique dans ses rapports avec l'universel. Il s'agit d'élargir l'échelle d'observation et d'ajouter à une connaissance unidimensionnelle et limitée à l'horizon national, une pensée pluridimensionnelle, ouverte et élargie à l'horizon du monde. Sur ce point, au regard de la relative similarité de condition de la plupart des systèmes politico-administratifs africains par ailleurs en quête permanente d'un modèle, nous mettrons l'accent sur les systèmes politico-administratifs occidentaux qui offrent des modèles élaborés, considérés très souvent à tort ou à raison comme des références.

Au fond le thème de nos recherches se situe au croisement d'un certain nombre de disciplines dont il associe les différentes méthodes dans le cadre d'une démarche interdisciplinaire.

Le droit, la science politique, la sociologie, l'histoire ... se côtoient ici, orientant ainsi notre exploration vers la science administrative, cette discipline qualifiée à juste titre de *«science carrefour»*.

Le droit tient une place essentielle dans la vie administrative. En effet l'administration a été conçue sur la base d'un faisceau de règles juridiques qui conditionnent son fonctionnement et sa légalité.

La sociologie quant-à elle permet d'aller plus loin dans la connaissance de l'administration, en s'intéressant au fonctionnement réel, à partir de l'observation des situations sociales concrètes:

Située au centre de la vie politique et administrative, notre problématique intègre nécessairement une dimension sociologique. Cette approche permet d'appréhender tout un ensemble de phénomènes situés au delà du seul cadre juridique et qui révèlent les profondeurs de la réalité des relations du fonctionnaire avec la vie politique. Pour ce faire l'accent sera mis ici sur la sociologie des organisations qui repose sur la conviction que le fonctionnement d'une organisation, en l'occurrence l'administration, ne peut être cerné à travers le seul prisme des normes qui la régissent. Celles-ci doivent être complétées, voire corrigées par une analyse des motivations, des comportements et des stratégies des différents acteurs qui l'animent<sup>27</sup>.

Le problème du choix entre les faits se pose également ici. Ce choix ne peut être qu'empreint de subjectivité. Sans doute la vérité réside non dans la détermination du fait isolé mais dans les relations entre faits.

L'analyse du contenu, l'observation, l'interprétation sont les instruments classiques d'étude en sciences juridiques et politiques.

L'interprétation pose le problème de la compréhension. Comprendre, d'après Raymond ARON *«c'est saisir avec évidence le lien de phénomènes qui sont extérieurs à notre conscience, c'est être capable de reproduire en soi un déroulement psychique, c'est atteindre le sens des faits sur un plan empirique»*.<sup>28</sup>

A quelles conditions, dans quelles limites un jugement fondé sur la compréhension peut-il être dit valable pour tous c'est-à-dire vrai ? Le propre en effet des réalités intelligibles, c'est qu'elles se prêtent toujours à une multiplicité d'interprétations.

---

<sup>27</sup> Chevallier ( J), *Science administrative*, PUF 1986 p50.

<sup>28</sup> Aron (R.), *La philosophie critique de l'histoire*, Librairie philosophique, 1969 p239.

#### 4- Plan :

Des droits et libertés politiques sont reconnus au fonctionnaire camerounais. Volontairement ou sous pression, directement ou incidemment il agit sur le système. Pour répondre aux multiples interpellations suscitées par la problématique de notre sujet, il nous paraît judicieux, dans une première partie, d'analyser les droits et libertés politiques du fonctionnaire tels que prévus par les textes ou issus de la pratique ainsi que les divers obstacles et limites à l'exercice de celles-ci. En raison de la multiplicité des statuts et la diversité des normes relatives aux droits et libertés politiques du fonctionnaire camerounais, il est nécessaire de procéder à leur identification afin d'en avoir une vue d'ensemble, de pouvoir en faire une appréciation et mettre en exergue leur spécificité par rapport aux dispositions générales, de ressortir les différences de régimes entre le citoyen et le fonctionnaire citoyen en matière de droits et libertés politiques.

La deuxième partie relative aux implications de la participation du fonctionnaire camerounais à la vie politique met les normes ainsi identifiées à l'épreuve des pratiques, des faits, de la dynamique de la vie politique. Cette partie nous permet de mieux cerner la position du fonctionnaire plongé dans les réalités du système politico-administratif camerounais dont nous explorerons dans la mesure du possible la dynamique interne.

Ière partie: Le cadre normatif d'expression politique du fonctionnaire camerounais.

IIème partie: Les implications de la participation du fonctionnaire à la vie politique.



**Ière partie :**

**LE CADRE NORMATIF D'EXPRESSION**  
**POLITIQUE DU FONCTIONNAIRE CAMEROUNAIS**

Que le fonctionnaire, à l'instar des autres camerounais soit un citoyen ne fait pas de doute. Cette citoyenneté implique pour lui le bénéfice des droits et libertés reconnus aux autres citoyens. De l'ensemble de ces droits et libertés il convient de distinguer les droits et libertés politiques des autres. Si la reconnaissance de cette dernière catégorie au fonctionnaire ne pose pas de problème particulier, il en va différemment des droits et libertés politiques en raison de leur nature et des implications de leur exercice. A ce niveau deux questions se posent : de la masse des droits et libertés, quelles sont celles qui peuvent être qualifiées de politiques ? Des droits et libertés ainsi circonscrites, quelles sont celles qui ont fait ou devraient faire l'objet d'aménagements spécifiques dans le contexte de la fonction publique ?

Par la volonté de ceux qui l'animent, toute liberté peut revêtir un caractère politique. Plus encore, et ce parfois indépendamment de la volonté de ceux qui l'exercent dans certaines circonstances, toute liberté peut prendre une dimension politique. Ainsi par exemple une manifestation de masse «pour» ou «contre» l'avortement se situe normalement dans le cadre des libertés individuelles. Elle peut cependant aussi prendre une envergure politique dès lors qu'elle s'oriente dans le sens de la politique générale de natalité.

Non politiques dans leur essence, la plupart des libertés peuvent ainsi devenir politiques dans leur manifestation. Il en est cependant qui sont essentiellement politiques, c'est-à-dire que l'on ne peut se représenter autrement que dans un contexte politique. La liberté politique peut être définie comme le droit pour tout citoyen de participer à la vie politique.

Seront considérées comme politiques les droits et libertés qui permettent de prendre part à l'expression de la souveraineté nationale. C'est le cas notamment du droit de vote dans les élections, droit d'éligibilité c'est-à-dire de faire acte de candidature, droit d'adhérer à un parti politique entre autres.

Ainsi cernées, les libertés politiques ont pour support la liberté de pensée qui génère les opinions et initie l'action politique. C'est en substance *«la possibilité pour l'homme de choisir ou d'élaborer lui-même les réponses qu'il entend donner à toutes les questions que lui pose la conduite de sa vie personnelle et sociale, de conformer à ces réponses ses attitudes et ses actes et de communiquer aux autres ce qu'il tient pour vrai.»*<sup>29</sup>

Cette définition repose sur trois fondements :

-la pensée ne s'élabore pas en vase clos: elle est largement fonction des déterminismes extérieurs qui pèsent sur elle;

---

<sup>29</sup> Rivero (J), Libertés publiques, T2 P.U.F. 2003 p136.

-l'homme n'est pas pur esprit. Sa pensée, lorsqu'elle prend pour objet la vie personnelle et sociale, modèle nécessairement ses comportements et s'extériorise dans des actes;

-toute pensée est prosélyte et tend naturellement à communiquer.

Situées au centre de la problématique de la démocratisation des institutions sur fond de développement participatif, les droits et libertés politiques font partie de ces domaines dont il est toujours malaisé de tracer les contours, a fortiori pour le fonctionnaire artisan de cette entreprise. Cette difficulté tient au fait que s'il est un citoyen à part entière, il ne peut être considéré comme un citoyen comme les autres. Le faire serait violer le principe républicain d'égalité entre citoyens. En effet, bras séculier du pouvoir exécutif titulaire de la puissance publique, l'administration est l'expression quotidienne et la traduction concrète de celle-ci. En tant qu'agent public, le citoyen exerce forcément, à quelque degré que ce soit et quel que soit son niveau, une parcelle de cette puissance. Cette appartenance génère un tissu d'allégeances et de sujétions vis-à-vis de l'administration et du pouvoir exécutif, mais aussi de la société. En retour elle lui confère un certain nombre de droits et prérogatives étrangers aux autres citoyens, d'où le nécessaire équilibre entre ces données. C'est en effet de cet équilibre que se déterminent la position et le rôle social du fonctionnaire. Cet équilibre repose sur des mécanismes spécifiques d'aménagement des droits et libertés qui interpellent la conscience citoyenne du fonctionnaire. De nature politique parce que dépendant étroitement du système politique et culturel, cet équilibre est par essence instable. L'autre fondement de ces aménagements est d'ordre idéologique. De ce point de vue, il repose sur un ensemble de valeurs et d'idées relatives aux libertés et droits de l'homme prévalant à une période donnée.

Déterminer le cadre normatif d'expression politique pose, au delà des interrogations, des questions d'ordre pratique. Cette détermination répond à la préoccupation suivante : comment concilier le besoin pressant de jouissance des droits et libertés politiques par les fonctionnaires et assurer le fonctionnement régulier des institutions ? Le contexte actuel de restauration des libertés et de mutations politiques et institutionnelles donne une grande importance à cette préoccupation. Dans ce contexte post-totalitaire comment procéder à la fondation d'une démocratie ? Comment canaliser au sein de l'administration l'expression torrentielle des droits et libertés occasionnée par le nouvel environnement juridique, politique et social ?

La réponse à ces interrogations nous amène dans un premier temps à procéder à l'identification des droits et libertés politiques du fonctionnaire camerounais, saisie dans leur environnement (chapitre1) ; la pensée politique est libre en soi, c'est dans son extériorisation et ses manifestations concrètes qu'elle connaît des restrictions en ce sens qu'elle va

nécessairement au devant d'autres droits et libertés au contact de la réalité qui en module l'expression. C'est pourquoi nous analyserons les diverses restrictions et atteintes dont ils font l'objet (chapitre 2).

## CHAPITRE I : L'IDENTIFICATION DES DROITS ET LIBERTES POLITIQUES DU FONCTIONNAIRE.

La substance et la configuration des droits et libertés politiques reconnus au fonctionnaire dépendent étroitement de la nature du régime. Suivant que celui-ci sera démocratique ou non, l'espace de liberté du fonctionnaire sera plus ou moins grand. D'une manière générale la question des droits et libertés politiques du fonctionnaire est conditionnée par les données environnementales. Suivant la nature de la liberté et les orientations politiques du moment, certains droits et libertés seront reconnus ou non au fonctionnaire. L'option est très souvent ici celle d'une reconnaissance sélective et d'une ouverture contrôlée.

La reconnaissance sélective se traduit par l'identification de ceux des droits et libertés normalement reconnus à tous les citoyens mais dont l'exercice par le fonctionnaire est susceptible de répercussions sur le fonctionnement des institutions administratives et dans les rapports entre l'administration et les institutions politiques.

En matière de reconnaissance des droits et libertés politiques au fonctionnaire, deux tendances se dégagent souvent :

- une tendance négative fondée sur la contrainte et l'interdiction. La contrainte se traduit ici par l'obligation souvent faite au fonctionnaire d'exercer ses droits et libertés dans un sens déterminé ; l'interdiction quant-à elle procède de l'exclusion. Interdiction peut ainsi être faite au fonctionnaire d'exercer ses droits dans un champ déterminé. Dans cette logique d'interdiction trois attitudes peuvent être adoptées par les gouvernements à l'égard de la liberté politique des fonctionnaires :<sup>30</sup>

- ils peuvent obliger les membres de la fonction publique à servir le parti au pouvoir. Ce fut le cas des dictatures fascistes et nazi, mais aussi de la plupart des Etats africains sous le règne du parti unique;

- ils peuvent également interdire l'appartenance à certains partis politiques. C'est le cas de l'appartenance au Parti communiste en Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suisse;

- interdiction peut aussi être faite aux fonctionnaires de participer à toute lutte politique.

---

<sup>30</sup> Waline (M), «*La liberté politique des fonctionnaires* » R.A. 1958 p.5-6.

L'approche positive quant-à elle part du postulat du primat du principe de la liberté. Elle consiste à reconnaître au fonctionnaire les droits et libertés politiques essentielles. Fondée sur l'idéal démocratique, cette approche se présente de la manière suivante :<sup>31</sup>

- adoption et expression par le fonctionnaire des positions politiques de son choix;
- inscription au parti politique de son choix;
- participation aux campagnes électorales;
- éligibilité et droit de vote.

Créé en 1990, le Comité National des Droits de l'Homme a pour missions entre autres, de suivre leur évolution, d'identifier les obstacles à leur épanouissement, de faire des propositions en vue d'ajustements ou d'améliorations. Ce comité retient comme droits et libertés politiques: le droit de vote, la liberté de se porter candidat à une élection, la liberté de créer un parti politique, la liberté de militer dans le parti politique de son choix.

Les droits et libertés ainsi recensés baignent dans un environnement qui conditionne leur détermination et module leur expression. Sur ce plan généralement la situation du fonctionnaire est à l'image de la société au sein de laquelle il exerce. En effet même si le fonctionnaire se trouve en position particulière, celle-ci se mesure toujours à l'échelle des valeurs qui sous tendent l'ensemble du système. Ces valeurs elles mêmes varient en fonction de l'évolution du système. Il importe dès lors ici de connaître les différents facteurs ayant marqué la reconnaissance au fonctionnaire camerounais des droits et libertés politiques. Ces facteurs ont évolué dans le temps en fonction des orientations politiques du pouvoir. Nous essaierons ici d'en tisser le fil afin de mettre en exergue la marque de l'environnement et de la conjoncture sur les droits et libertés du fonctionnaire camerounais. Ce volet nous permettra de mieux comprendre les comportements des acteurs et les rapports des forces dans des contextes donnés (section1). Sous l'influence des facteurs ayant ainsi marqué la situation du fonctionnaire, comment s'articulent ses droits et libertés politiques ? Ce deuxième volet nous permettra de prendre la mesure de la latitude et des spécificités de l'espace juridique aménagé pour le fonctionnaire (section2).

---

<sup>31</sup> Catherine (R), Le fonctionnaire français, Sirey 1973 p.56.

## Section 1 :

### L'ENVIRONNEMENT DES DROITS ET LIBERTES POLITIQUES DU FONCTIONNAIRE CAMEROUNAIS.

D'un point de vue global, l'environnement peut être considéré comme l'ensemble des institutions sociales en interaction avec l'administration. Ces interactions se traduisent en termes d'influences réciproques exercées les unes sur les autres. A des titres et degrés variables en effet, l'ensemble des composantes de la société globale exerce des influences sur l'administration située au cœur du système de régulation des rapports sociaux au sein de l'Etat. L'intensité et la portée de ces influences dépendent du facteur de proximité et du degré d'interpénétration.

De l'ensemble des éléments constitutifs de l'environnement de l'administration, la dynamique politique aussi bien institutionnelle que relationnelle exerce une influence décisive. La raison fondamentale est qu'à l'origine l'administration n'est pas une institution autonome. Elle est par essence dépendante et subordonnée aux institutions politiques qui assument constitutionnellement la direction politique de l'Etat.

L'évolution politique du Cameroun est marquée par une alternance de périodes de monolithisme et de pluralisme. La dynamique propre à chacune de ces options politiques a fortement influencé la configuration et la substance des droits et libertés politiques du fonctionnaire. Selon que l'on se situe dans l'un ou l'autre de ces contextes politiques, les droits et libertés politiques du fonctionnaire ont été réduits ou largement reconnus. Ces droits et libertés sont conçus pour épouser les contours du pouvoir politique auquel le fonctionnaire est doublement assujéti d'abord comme citoyen, puis comme agent public. Ils se plient surtout aux exigences des options politiques. A cet effet les modifications décisives de l'environnement politique sont souvent suivies d'un processus de réajustement par le biais de réformes statutaires.

Quels sont les faits et options politiques ayant marqué l'évolution de la vie politique camerounaise ? Quel a été leur impact dans la configuration des rapports entre administration et politique d'une manière générale, dans la détermination de la substance des droits et libertés politiques du fonctionnaire camerounais, ainsi que leur exercice ?

Pour répondre à ces questions nous analyserons dans un premier temps les éléments déterminants de l'option monolithique ayant durant cette période influencé la conception et

l'exercice des droits et libertés politiques du fonctionnaire (I) ; dans un deuxième temps nous examinerons les facteurs de la restauration de la démocratie et leur impact (II).



## **I- L’empreinte du monolithisme sur les droits et libertés politiques du fonctionnaire.**

La période de monolithisme qu’a connu le Cameroun a, comme partout ailleurs où cette forme de vie politique a été instituée, profondément marqué le système des droits et libertés dans son ensemble. Cette option véhiculait en effet une conception des droits de l’homme et des libertés dont il convient de mesurer l’impact. Sur ce point il est loisible de parler d’empreinte dans la mesure où, en dépit du caractère parfois spectaculaire des événements et les efforts réels de novation, la restauration du multipartisme ne s’est pas effectuée sur des bases révolutionnaires. Quoique révolue cette période a marqué de son empreinte le processus de démocratisation en cours et continue dans une certaine mesure d’influencer les attitudes vis-à-vis des droits et libertés.

L’instauration du monolithisme au Cameroun est le résultat d’une certaine évolution. L’orientation vers le parti unique s’est opérée petit à petit par l’action de la nouvelle classe gouvernante sous la houlette du Président AHIDJO suivant un processus implacable.

L’interdiction de l’UPC le 13 juillet 1955 rétablie par décret du 25 février 1960, sa réinterdiction dès 1962, l’arrestation et l’incarcération de André Marie MBIDA du Parti Démocratique Camerounais issu de l’éclatement du Bloc Démocratique Camerounais, de Bebey EYIDI du Parti Travailleiste, MAYI Matip de L’UPC, OKALA de l’Union Sociale Camerounaise pour cinq ans...apparaissent comme autant de signes.

Le passage de la République du Cameroun à la République Fédérale du Cameroun en 1961 aurait dû normalement recréer les conditions d’épanouissement du pluralisme politique avec l’entrée sur la scène politique nationale d’acteurs de culture politique anglo-saxonne. Pour un certain nombre de raisons, les ambitions politiques du groupe de fonctionnaires aux commandes de l’Etat sont autres. L’adoption du fédéralisme et la double culture politique ne suffiront pas à freiner cette dérive monolithique. L’état du monolithisme se refermera sur la vie politique camerounaise à l’issue du congrès d’EBOLWA tenu en 1966. Ce congrès consacrera de facto une longue période monolithique diversement appréciée.

A l’instar des autres institutions publiques, la fonction publique camerounaise a été façonnée dans le dessein du raffermissement de cette option. Volontairement ou non, les agents publics en ont été les chantres ou les martyrs suivant les positions et opinions. Le changement à la tête de l’Etat le 06 novembre 1982 suite à la démission du Président AHIDJO apportera, du moins à court terme, peu de modifications à la vie politique en général, à l’organisation et au fonctionnement de l’administration, au statut de l’agent de l’Etat en

particulier. Justifié par un discours politique nouveau, enthousiaste et prometteur, le monolithisme fera imperturbablement son chemin jusqu'aux remous des événements politiques des pays de l'Europe de l'Est ayant abouti à l'éclatement du bloc soviétique. Il faudra attendre le congrès du parti unique, le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) ayant succédé à l'Union Nationale Camerounaise (UNC), pour que soit annoncée la restauration du pluralisme le 28 Juin 1990. Celui-ci se réalisera avec la session parlementaire de novembre-décembre 1990 dite «*session des libertés*».

Expression univoque des opinions et attitudes politiques, le monolithisme a été progressivement imposé pendant la première moitié de la décennie 1960 et s'est raffermi et consolidé jusqu' à la crise politique de 1989-1990. L'intérêt de cette période est à la fois historique, culturel et actuel.

Historique en ce sens qu'elle constitue une période décisive de la vie politique camerounaise et cristallise un stade de la configuration des droits et libertés politiques des agents publics dans un environnement spécifique qu'il convient de décrire.

Culturel dans ce sens qu'il a généré et institué des attitudes et des mœurs politiques spécifiques profondément ancrées dans les acteurs du système élaboré post indépendance. La culture politique qui en a découlé a marqué les règles du jeu politique, de l'organisation et du fonctionnement des institutions publiques, une certaine conception des droits et libertés individuels et collectifs.

Le monolithisme a développé, sous la pression de ses militants, une dynamique avec l'introduction du débat interne dans la dernière phase de son règne. A un certain monolithisme orthodoxe (1966-1986) succédera ainsi une éphémère démocratie mono partisane (1987-1990) dont nous examinerons successivement les influences sur les fonctionnaires et le fonctionnement de l'administration.

#### A- Fonction publique et monolithisme «orthodoxe» (1966-1986).

##### 1-Les fondements et les traits caractéristiques.

Les orthodoxies sont des systèmes idéologiques disposant d'un appareil susceptible d'assurer leur régulation (propriété de rétablir ou de transformer les équilibres). Fondés sur des dogmes caractérisés par la fragilité rationnelle de l'information, ces systèmes s'appuient sur une régulation psychosociale vigoureuse. La plupart des régimes politiques africains ne

peuvent s'identifier rigoureusement à l'orthodoxie ainsi entendue. Toutefois des similitudes existent. D'emblée, la différence essentielle se situe au niveau du facteur idéologique.

Qu'ils se réclament du marxisme<sup>32</sup>, du socialisme<sup>33</sup>, du libéralisme<sup>34</sup> ou de quelque autre démocratie que ce soit, la logique et les pratiques au sein de ces Etats ne suivent pas, commandées par les réalités locales. En effet, les idéologies choisies comme modèles sont très souvent des produits de cultures différentes des réalités et cultures africaines. Au lendemain des indépendances, quel sens peut-on fondamentalement donner aux notions de «*classe ouvrière*» ou encore de «*lutte des classes*» dans nos contextes alors essentiellement caractérisés par un mode de vie traditionnel et paysan ? Que signifient «*capitalisme*», «*libéralisme*» dans des sociétés sans industrie ? Assurément, toute entreprise idéologique ne peut être ici que le fruit d'une construction intellectuelle plus ou moins abstraite de groupes d'individus directement intéressés au pouvoir, sous influence du modèle imité, en quête de justificatifs théoriques de leur position politique. Une telle influence reposant essentiellement sur le phénomène d'acculturation dont les agents publics locaux devenus hommes politiques ont été les vecteurs plus ou moins éclairés. En réalité, on se prétendait «*socialiste*» ou autre suivant qu'on avait effectué sa formation à l'«*Est*» ou en occident, ou encore selon qu'on croyait tirer profit de l'Est ou de l'Ouest dans les limites toujours étroites des contraintes et de la pesanteur des liens antérieurs de colonisation.

Par contre dogmes, cultes de la personnalité et de l'autorité, régulation psychosociale vigoureuse caractéristiques de l'orthodoxie ont bien cadré avec la période du monolithisme particulièrement accentué à un moment de son évolution.

Le monolithisme orthodoxe est apparu ici comme l'expression autoritaire de l'organisation unidimensionnelle de la vie politique. Il s'est traduit par un attachement absolu aux piliers fondamentaux suivants: un seul chef, un seul parti, un seul discours.

#### a- Les fondements.

Aujourd'hui abandonné, le monolithisme a cependant eu ses détracteurs mais aussi ses défenseurs et ses supports. L'objet de ces analyses est d'essayer de comprendre et d'expliquer, à travers le prisme de l'administration publique considérée à la fois comme enjeu

---

<sup>32</sup> Le Bénin de la première présidence de Mathieu Kérékou.

<sup>33</sup> Le Congo de la première Présidence de Denis Sassou Nguesso.

<sup>34</sup> Au Cameroun, le libéralisme planifié du premier Président Amadou Ahidjo, le libéralisme communautaire du Président Paul Biya.

et instrument du monolithisme. Pourquoi le monolithisme à un moment donné ? Quel rôle ont joué les agents publics dans son implantation et sa crise ?

Des arguments stratégiques semblent avoir pesé pour la dérive monolithique du système.

Porté à la Présidence de la République du Cameroun puis, de la République Fédérale du Cameroun, Monsieur AMADOU AHIDJO est tout naturellement placé à la tête de l'administration dont il est le véritable patron. Une administration en structuration dans un Etat que ses dirigeants veulent fort, dans un environnement de violence politique marqué par une opposition active repliée dans le maquis depuis la veille et au lendemain de l'indépendance. Cette situation fournira le prétexte au durcissement du pouvoir et aux limitations draconiennes des libertés. L'administration joue un rôle actif dans ce processus à travers une instrumentation de ses institutions par le pouvoir politique. En effet, au delà des oppositions politiques, au fil des recrutements, l'administration publique concentre de considérables ressources humaines et l'essentiel de l'élite intellectuelle dont le Président s'assurera le contrôle absolu à travers des statuts ambigus et la menace de la répression instituée par l'ordonnance de 1962 sur la subversion s'appliquant avec circonstances aggravantes pour les agents publics.

Quoique ouvert, le recrutement des agents publics est en réalité soumis à des enquêtes systématiques et méticuleusement orientées surtout sur les opinions et activités politiques. Le recrutement est aussi subordonné à des préoccupations géopolitiques. Même les origines familiales sont prises en compte, par rapport notamment aux régions plus ou moins acquises à sa politique, aux familles des amis et ennemis politiques par stratégie d'infiltration. Ce filtrage politique, dès l'entrée dans la fonction publique, lui permet de s'assurer la fidélité, l'obéissance et la reconnaissance d'agents soumis par la suite à un conditionnement psychologique générateur d'automatismes. C'est ainsi qu'au sein de l'administration le pouvoir ne rencontre que peu d'obstacles à l'imposition de l'uniformisation de l'expression politique. Ces agents serviront très souvent de plate forme à partir de laquelle se diffuseront ses convictions politiques sur l'ensemble de la société. Ce faisant, le Président s'est surtout assuré la maîtrise d'une structure organisée et orientée vers son objectif de fortification de ses pouvoirs à une période où l'opposition externe (une frange de la diaspora) et interne (le maquis) conteste vivement sa légitimité et s'attaque aux fondements mêmes du nouvel Etat encore fragile et vulnérable. Le pouvoir s'est sans doute dans cette lutte, davantage appuyé sur les structures administratives et ses agents, du moins jusqu'au congrès d'EBOLWA, que

sur son parti d'alors l'Union Camerounaise ou sur une tribune parlementaire encore accrochée au pluralisme.

Une fois franchis les obstacles politiques des lendemains de l'indépendance, les thèmes de l'Unité et de la Réunification fournissent une nouvelle raison pour la continuation et l'accélération du processus d'imposition du monolithisme. L'avènement de la République fédérale avec un Parlement monocamérale et une administration centrale omnipotente conforteront cette évolution dont la constitution du 02 juin 1972 est le couronnement. La réforme de la fonction publique fait partie des priorités. Celle-ci s'est en effet révélée dans ce processus comme une structure infiniment plus fiable et efficace, à côté de l'hypocrisie, et parfois, la stérilité des tribunes politiques parlementaires et partisans. C'est dans cette mouvance qu'est adopté le statut général de la fonction publique de 1974 dont on s'accorde à reconnaître qu'il est le reflet d'un système global qui durera jusqu'en 1994.

La démission du Président AHIDJO est certes suivie d'un changement de discours, des pratiques et mœurs politiques dans une certaine mesure. On procède en effet, à travers des révisions constitutionnelles<sup>35</sup> à un certain nombre de réaménagements. La réforme administrative de 1983 fait passer le nombre de provinces de sept à dix, remettant au goût du jour la stratégie de découpage administratif des problèmes politiques prise par le pouvoir<sup>36</sup>. Le système de fonction publique demeure quant-à lui, dans sa lettre et dans son esprit, celui de 1974 avec toutes les conséquences sur les droits et libertés des agents publics.

L'idée de démocratisation est certes présente dans le discours, mais elle est présentée comme un objectif à terme indéterminé. Comme le souligne le Président Paul BIYA dans son message à l'occasion de la fin d'année et de l'ouverture de la campagne électorale le 30 décembre 1983:

*«La démocratisation est l'une des options fondamentales et spécifiques du renouveau national. A terme elle est appelée à parfaire, sinon à parachever notre expérience démocratique gouvernante véritablement authentique, mais ordonnée, paisible et efficace.»*

#### b- Les caractéristiques.

Les méthodes et pratiques ayant servi d'appui au noyautage de l'administration publique et de l'ensemble de la vie politique et sociale au plus fort du monolithisme méritent une attention. Pratiquement, le monolithisme s'est édifié autour de trois piliers fondamentaux : l'unicité et l'omnipotence d'un pouvoir concentré sur un homme et une

---

<sup>35</sup> 1983, 1984, 1991.

<sup>36</sup> Infra, IIème partie.

institution, soutenu par l'unique formation politique diffusant au sein des institutions et de la société globale, un seul discours.

-La concentration et l'omnipotence du pouvoir central s'est observée, au lendemain des indépendances, au niveau de l'exécutif, entre les mains d'un seul qui tendait à l'incarner s'appuyant sur le phénomène de la personnalisation à outrance du pouvoir politique. Très souvent dans les systèmes politiques où elle prévaut, la personnalité du Chef sert de légitimité au régime. C'est elle qui est la source même du pouvoir. Une seule personne contrôle ou concentre tous les pouvoirs, tous les attributs de la souveraineté. Elle maîtrise la totalité des rouages de l'appareil de l'Etat<sup>37</sup>.

C'est ce que les théoriciens allemands appelaient jadis la «*doctrine de la Führung*» (d'où le Führer) l'obéissance au Chef lui était due parce qu'il était censé, dans sa personne même, incarner la Nation, et qu'il bénéficiait à leurs yeux d'une sorte d'investiture naturelle. Dans ce contexte les institutions politiques n'existent que par lui alors qu'en régime démocratique c'est lui qui existe par les institutions.

Le pouvoir personnel ainsi cerné ne saurait cependant se confondre avec le phénomène de personnalisation. Celui-ci se traduit par une sorte d'individualisation de l'autorité politique, qui s'exprime et se symbolise à travers un homme certes, sans cependant que l'on aboutisse nécessairement à la dépendance des institutions par rapport à celui qui les incarne. La fonction reste bien ici l'essence du pouvoir. C'est elle qui demeure le fondement exclusif de la légitimité du régime. Vue sous cet angle, il n'existe pas d'incompatibilité de principe entre la démocratie et la personnalisation. En effet la popularité dont jouit un leader politique est susceptible de renforcer, dans l'opinion publique le crédit accordé aux institutions, et donner à celles-ci un enracinement effectif. La personnalisation du pouvoir est à la limite incontournable dans l'univers politique contemporain dans la mesure où les moyens modernes de communication sociale constituent un terrain particulièrement propice à son épanouissement. Par ailleurs dans le contexte africain la personnalisation du pouvoir n'est pas un phénomène nouveau. En effet lorsqu'on observe le phénomène du pouvoir dans les sociétés africaines, le professeur Michael Aletum Tabuwe relève que, «*un trait caractéristique des leaders politiques africains est la reproduction des caractéristiques de certains aspects du pouvoir dans les sociétés traditionnelles. Nombre de chefs d'Etat s'érigent de plus en plus davantage en leaders charismatiques qu'en Présidents au sens moderne du terme. Cette dimension charismatique pourrait être considérée comme un lien*

---

<sup>37</sup> Schwarzenberg (RG), Sociologie politique, 5ed Montchrestien, 1998 p. 266.

*entre tradition et modernité. Les africains ayant en effet été accoutumés à l'association de l'autorité à la personnalité du Chef.»*<sup>38</sup>

Au Cameroun, la personnalisation du pouvoir s'est faite dans le sens de l'exacerbation des attributs personnels du pouvoir. La constitution à la tête de l'Etat, les différents textes législatifs ont été de bien frêles remparts au plus fort du monolithisme orthodoxe. La vie politico-administrative est dominée par des rapports interpersonnels à partir d'un noyau omnipotent, la personnalité du président de la République. A travers un tissu de relations plus personnelles qu'institutionnelles, il s'assurait une main-mise effective et énergique sur l'ensemble des structures politiques et administratives.

Les relations avec les autres «*pouvoirs*» réduits en droit et en fait au rang d'«*autorités*» variaient suivant leur nature et leur source. Au sein même des organes constitutionnels, le parti unique assurait au pouvoir exécutif la docilité des parlementaires. Face à des magistrats dont il a su faire plus des fonctionnaires que des juges, il n'y avait guère contrepoids.

L'autorité traditionnelle cédera rapidement, minée depuis par la colonisation, déstabilisée par l'émergence d'une élite administrative et intellectuelle assujettie par le pouvoir et peu imprégnée de valeurs traditionnelles. Sur le plan institutionnel, les chefferies traditionnelles deviennent simplement des entités auxiliaires de l'administration<sup>39</sup>. Quelques noyaux subsistent certes, mais au prix de concessions léonines au profit du pouvoir de l'Etat. Ce n'est sans doute pas un hasard si la plupart des plus prestigieuses d'entre ces chefferies traditionnelles ont souvent eu à leur tête des anciens fonctionnaires, pour certains, membres des plus hautes instances du parti au pouvoir. Cette imbrication entre l'administratif, le traditionnel et le politique a contribué à renforcer davantage le pouvoir central.

-S'agissant de l'unité partisane le monolithisme orthodoxe s'accompagne de la cristallisation de la dynamique politique partisane autour d'une seule structure. C'est le règne du parti unique institué en droit ou en fait dans la plupart des Etats africains. L'existence et l'institutionnalisation du parti unique ont eu leurs défenseurs et détracteurs.

Pour les apologistes, le parti unique remplirait une double fonction : il serait à la fois une élite et un lien. Le parti unique serait le cadre d'initiation et de formation des élites nouvelles, de la classe dirigeante neuve. Il permettrait de réunir et de former les chefs

---

<sup>38</sup> Aletum T. (M), in Revue camerounaise de droit, n°8 dec. 1975 p.109.

<sup>39</sup> Il leur est notamment attribué un uniforme, des grades et des épaulettes.

politiques aptes à organiser le pays. Le parti constituerait le crible qui retient les élites dans ses mailles<sup>40</sup>.

A la fois structure de l'Etat et structure du peuple, il favoriserait la diffusion des décisions administratives et politiques au sein d'une masse homogène, le peuple étant généralement considéré ici comme uni. Dans un tel contexte, le multipartisme est essentiellement suspect, source de divisions et de débauche d'énergie. Le parti unique apparaîtrait aussi comme l'instrument de rassemblement et de solidarité autour du thème de la Nation ébranlé par les fractionnements et les divisions artificielles nées d'abord de la détermination des frontières du nouvel Etat sur la base du principe de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation, ensuite à l'intérieur même de ces frontières, par des découpages administratifs effectués par la puissance colonisatrice. Dans ce contexte il devrait enfin canaliser les conflits potentiels entre groupes, tous présents dans le parti, lieu de discussion, de compromis entre intérêts divergents. Il devrait enfin contribuer à introduire la modernisation économique, culturelle et sociale et donc travailler à l'éducation des masses, les faire passer d'une culture à une autre.

Pour ses détracteurs par contre le parti aurait servi d'appui à la formation des dictatures dont il aurait servi d'alibi. Celui-ci aurait permis l'accession au pouvoir de leaders autoritaires dont la légitimité était trop faible pour qu'ils acceptent facilement les règles démocratiques de la libre compétition politique<sup>41</sup>.

Le parti unique serait ici, un instrument aux mains de dictateurs qui en font un réseau de clientélisme, un organe de propagande et de personnalisation du pouvoir. Une des missions fondamentales assignées aux militants et responsables des organes du parti serait la diffusion avec ferveur des directives du leader au sein du public. Pour cela le parti apparaîtrait comme un outil pour modeler et diriger l'opinion, appuyé au besoin pour cela par la force et la répression<sup>42</sup>.

Le ZAIRE a offert l'exemple le plus achevé de monolithisme orthodoxe avec un parti unique constitutionnel (le M.P.R.), et une personnalisation du pouvoir constitutionnellement consacrée et focalisée sur la personne du Président MOBUTU<sup>43</sup>.

Au Cameroun l'unicité partisane du congrès d'EBOLWA dit du «*consensus*» avec la création de l'Union Nationale Camerounaise (UNC) du Président AHIDJO instaure un monolithisme de fait, pérennisé par le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais

---

<sup>40</sup> Duverger (M), Les partis politiques, A. Colin 1976 p. 352.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Ibid. p. 354.

<sup>43</sup> Constitution zaïroise.



(R.D.P.C.) du Président Paul BIYA issu du congrès de 1985 dit du «*Renouveau*». La configuration de la société camerounaise et le contexte politique de l'époque pourraient justifier cette acception. Sur le plan social, le Cameroun est en effet constitué d'une multitude de groupes ethnies. Cette configuration multiethnique de la société camerounaise a longtemps officiellement servi d'argument pour justifier l'instauration et le maintien du parti unique, déclaré symbole de l'unité nationale. Dans un tel contexte, le risque de division aurait été aggravé par la création d'autres partis<sup>44</sup>.

L'un des défis majeurs des hommes politiques aux commandes de l'Etat camerounais a ainsi de tout temps toujours été de consolider l'unité des différents groupes, d'organiser et de canaliser leur participation. Dans cet objectif la fonction publique devrait apparaître comme le reflet, c'est la raison pour laquelle il est très vite devenu un enjeu politique dans la stratégie monolithique.

Au Cameroun comme partout où il a régné, on s'est en fait trouvé en présence d'un parti unique alibi organisé autour d'un leader. Le monolithisme orthodoxe se résumera pratiquement à l'idolâtrie de ce leader à peine voilée par une idéologie-écran derrière laquelle s'exerce la volonté exclusive d'un homme entouré d'une clientèle politique attachée à lui par les faveurs qu'elle reçoit, mais aussi par la peur qu'il inspire. Cette clientèle se recrute à tous les niveaux de l'administration.

Cette déviance idolâtrique a donné aux gouvernements africains des allures de pseudo cours royales. Certains Etats, à l'instar du Centrafrique basculèrent d'ailleurs dans cette imagerie idyllique avec son érection en empire et le couronnement subséquent de l'«Empereur» BOKASSA. On en est arrivé à encenser les positions de pouvoir au sein du parti unique. L'adhésion volontaire ou sous pression au parti conditionnera très souvent l'ascension au sein de la fonction publique.

Autre caractéristique, le monopole du discours politique s'est traduit par l'imposition de la pensée politique uniforme à travers les stratégies suivantes:

- maîtrise de toute forme d'expression politique,
- neutralisation de toute force politique virtuellement concurrente,
- extinction de toute lueur politique contradictoire.

Dans la pratique régnait une sorte de confusion entre le discours politique officiel et le droit. Porté au rang de «*norme*» contraignante, le discours politique officiel s'était au Cameroun, hissé au-dessus même de la constitution, instituant une supra constitutionnalité

---

<sup>44</sup> Interview du Président Paul Biya au *Monde* à Paris le 15 février 1983.

politico juridique. Les moments privilégiés et du reste fondamentaux sont ceux des discours à la Nation et au parti unique. L'exécution des propos tenus ici précédait souvent les textes juridiques. Les pratiques du pouvoir nées de cette supra constitutionnalité ont relégué parmi les angles morts, des aspects entiers de notre constitution et paralysé le fonctionnement de certaines institutions. A ce propos il est tout à fait remarquable que pas une fois la Cour Suprême n'ait été saisie en matière de contrôle de constitutionnalité depuis sa création jusqu'à nos jours.

2-Les implications du monolithisme orthodoxe sur le fonctionnement de l'administration.

La tentation est grande de s'étendre exclusivement sur la vision d'une administration prisonnière du parti unique. Cette manière de voir, véhiculée par un courant d'opinion<sup>45</sup>, est certainement révélatrice de la nature des rapports entre administration et politique dans un contexte monolithique. L'exemple des pays socialistes en est une illustration. Le parti communiste est le dernier pilier de l'organisation constitutionnelle puisqu'il exerce sur tous les autres organes constitutionnels une influence décisive. L'article 126 de la constitution de l'ex-URSS disposait que:

*«Les citoyens les plus actifs et les plus conscients appartenant à la classe ouvrière, aux paysans travailleurs et aux travailleurs intellectuels, s'unissent librement au sein du Parti Communiste de l'Union soviétique, avant-garde des travailleurs dans leur lutte pour la construction de la société communiste et noyau dirigeant de toutes les organisations des travailleurs, aussi bien des organisations sociales que des organisations d'Etat».*

Par son organisation méticuleuse et son dynamisme interne le Parti Communiste de l'Union Soviétique (PCUS) s'assurait la maîtrise effective de toutes les autres structures d'animation et de fonctionnement de la société. Le parti est ici le véritable centre d'où partent toutes les impulsions vers l'administration. Chaque position d'autorité administrative se doublait de la tutelle partisane. Il s'agissait d'une situation dépassant largement la simple relation de subordination entre politique et administration. La fonction de contrôle remplie par les délégués du PCUS était un véritable manteau d'hiver sur le dos des technocrates.

La majorité des gouvernements africains se sont en effet dotés de partis uniques aux structures fonctionnelles lâches du fait de l'absence d'une véritable idéologie capable de

---

<sup>45</sup> Cf N'da (P), les intellectuels et le pouvoir en Afrique noire, l'Harmattan 1987.

canaliser par sa seule force de persuasion et sa pertinence les attitudes, et d'instruire l'administration sur des fondements doctrinaux opérants, d'où le recours systématique à un système autoritaire de régulation psychosociale.

Dans les pays en développement règne souvent une confusion quasi totale du personnel politique et du personnel administratif au sommet de l'Etat. Dans ce contexte les fonctions administratives sont la voie normale d'accès à la politique tandis que les instances dirigeantes du parti sont envahies par les fonctionnaires.

Le cas du Zaïre illustre une fois de plus ces rapports. En effet, l'officialisation du M.P.R. en décembre 1970 et sa projection au sommet de la hiérarchie institutionnelle de l'Etat ont accentué la symbiose, à tous les niveaux, du parti et de la machine administrative (voir tableau annexe 1).

La situation est différente au Cameroun. Pour bien saisir ces rapports, il convient dans ce contexte de dépasser les apparences souvent trompeuses pour plonger dans l'examen de la réalité. On est alors forcé d'introduire nuance et degré dans les analyses pour avoir la mesure réelle de la situation.

Symbole apparent du pouvoir politique, le parti unique a cependant souvent été relégué au second plan dans le fonctionnement de l'appareil étatique. La prééminence de la forte personnalité du Président AHIDJO, et la dissociation des structures partisans des structures de direction de l'Etat l'ont toujours emporté dans l'exercice concret du pouvoir<sup>46</sup>.

Le parti unique n'a pas toujours été associé à la prise de décisions de l'Etat. Pour prendre une décision le chef de l'Etat n'est pas lié par la volonté du Bureau politique. Il ne lui soumet pas toutes les questions, ni même nécessairement les plus importantes. En réalité dans ce cercle politico-administratif coexistent intimement sans cependant se confondre deux systèmes dont le point commun est la personnalité du chef de l'Etat en ce sens qu'il cumule les responsabilités de président de la République chef du gouvernement, et de président du parti unique. Dans la dynamique de leur action les rôles sont partagés, chacune de ces institutions étant gérée suivant les règles de fonctionnement qui lui sont habituellement propres. L'organe directeur du parti n'est pas admis à délibérer au sujet des affaires réservées au niveau gouvernemental et au niveau administratif. Celles-ci sont gérées selon les règles habituelles du fonctionnement des institutions dans le cadre des prérogatives gouvernementales. C'est ce qui explique par exemple que jusqu'à la dernière minute le parti n'ait pas été tenu au courant de l'élaboration du projet de constitution de 1972.

---

<sup>46</sup> Bayart (J.F.), L'Etat du Cameroun, Fayart 1977 p.165-166.

Instrument au service d'un individu pour asseoir son pouvoir, en réalité, le parti unique servira tour à tour davantage de forum de recherche et de protection des intérêts individuels ou de micro-groupes hégémoniques, d'instrument de légitimation des actes du gouvernement.

Cependant il convient tout de même de nuancer ces propos. Tel qu'il a été institué et tel qu'il a fonctionné le parti unique ne peut ne pas avoir eu d'incidence sur l'administration. Le parti unique est souvent apparu comme *«l'instrument qui permet de regrouper l'alliance hégémonique que l'Etat recherche et que l'administration par elle-même ou par elle seule ne peut constituer entièrement. C'est son poids au sein de l'administration où il apparaît comme un ressort caché du système qui permet au parti d'avoir un rôle moteur et une fonction de contrôle vis-à-vis de l'administration ; mais c'est en même temps le poids de l'administration au sein du parti, qui permet à l'administration de dominer en quelque sorte aussi le parti et de diriger l'alliance hégémonique»*<sup>47</sup>.

Au fond, quoique cumulant les fonctions de chef de l'Etat et du parti unique, le président de la République se gardait de s'enfermer dans une structure de concertation qui eût tôt fait de lier un pouvoir voulu exclusif, si la perméabilité entre l'administration et le parti avait été largement ouverte. L'unanimité officielle sur les orientations politiques contrastait avec les rivalités au sein du parti entre ses différentes composantes élitistes. L'une des fonctions essentielles du parti unique consistait d'ailleurs à arbitrer ces tendances hégémoniques lancées à la conquête des positions de pouvoir autour de président de la République. Celui-ci a préféré conserver en dehors de l'influence directe du parti, une sphère exclusive du pouvoir.

Du parti, l'Etat obtiendra un support politique effectif, inconditionnel, et en fera un véritable auxiliaire dévoué de l'application des décisions de l'Etat. En retour, l'autorité administrative devait épauler les responsables du parti.

L'administration fournira surtout au parti militants et cadres. En réalité le parti unique, instrument de la personnalisation du pouvoir de l'Etat a été paradoxalement victime de cette même personnalisation qu'il a si bien servie. Il a dû s'effacer derrière des hommes avec leurs ambitions et intérêts, d'où son caractère androgyne: fort dans son discours et dans son influence au sein de la société, mais faible dans la maîtrise effective du pouvoir de l'Etat.

Ebranlé par la pression des forces multiples, souvent sur ses fondements, le système monolithique s'est fissuré et assoupli. Les dirigeants ont dû à un moment critique de son

---

<sup>47</sup> N'dah (P) , Les intellectuels et le pouvoir en Afrique Noire, L'harmattan 1987 p.31-33.

évolution se résoudre à rechercher des solutions pour assurer la continuité du système tout en cédant sous la pression du cours de l'évolution des mentalités. Le choix sera fait sur l'impasse de la «*démocratie mono partisane*».

#### B- L'apport de la démocratie mono partisane (1987-1990).

Quel est le fondement de cette «*démocratie*» ? Quel en a été l'impact sur les droits et libertés politiques du fonctionnaire ?

##### 1-Les fondements.

La question de la démocratie interne au parti unique et le rôle qu'il assigne à ses adhérents dans la détermination de la ligne politique et l'animation de la vie politique s'est régulièrement posée aux théoriciens et analystes. Dans quelle mesure un tel système est possible ? Les réponses dépendent de la nature du régime et de l'environnement.

En ex-Union Soviétique, la question a été résolue par le recours à ce qu'on a appelé le «*centralisme démocratique*». Théorisé par LENINE, ce système reposait sur l'idée que la discussion à l'intérieur du parti était admise, jusqu'à ce qu'une décision ait été prise par les organes supérieurs. Ensuite la discipline la plus absolue doit être respectée, sous peine d'exclusion immédiate. La discussion libre et sérieuse des problèmes de la politique du parti dans les différentes organisations ou dans l'ensemble du parti constitue un droit imprescriptible de chaque adhérent, et un principe majeur de la démocratie interne du parti.

Cette technique suppose à la fois une large participation des masses qui doivent pouvoir exprimer leur avis et une direction fortement centralisée au sommet. Dans son application ce principe a subi de multiples variations en fonction des contextes et des orientations du parti. A partir de 1933 le centralisme démocratique connaît une éclipse sous STALINE. La «*déstalinisation*» suivant la disparition de Staline restaurera et renforcera les éléments démocratiques du centralisme. Celui-ci cherche à établir un équilibre entre les exigences du monolithisme et les nécessités de la participation.

Le concept de démocratie mono partisane veut dire l'admission du débat contradictoire au sein du parti unique. Il consiste pour le parti unique, à ménager une certaine liberté de tendances et de clans en son sein. Derrière cette évolution se profile l'idée de compétition, de confrontation et même d'opposition interne, mais toujours sous l'œil vigilant du pouvoir central. Cette ouverture interne a donné lieu à une compétition entre factions

constituées autour des dirigeants sur la base d'affinités souvent ethniques, en vue de la conquête des positions au sein de l'appareil politique et de l'administration publique.

Dans une interview accordée au Monde le 15 février 1983 le président de la République Paul BIYA déclarait :

*«L'unité nationale est trop récente pour permettre actuellement une évolution. Le Cameroun est composé de plus de deux cents ethnies, et le moment n'est pas encore venu pour le pluripartisme (...) En revanche nous sommes fermement résolus à démocratiser ce parti, ne fût-ce qu'en y élargissant le débat politique entre dirigeants et militants.»*

L'idée d'une démocratie interne à l'Union Nationale Camerounaise (U.N.C.) alors parti au pouvoir, était ainsi clairement évoquée. Ce faisant le pouvoir reconnaissait implicitement le caractère jusque là non démocratique du parti. Le monolithisme marquait-il déjà les signes de son essoufflement ? La réponse tardera toutefois à venir. En réalité, pour l'heure, l'urgence est au raffermissement du pouvoir du nouveau Président aussi bien au sein des institutions étatiques que dans le jeu des forces politiques et sociales, dans une quête de légitimité minée par l'ombrage de l'ancien Président resté à la tête du parti unique. Le thème de la démocratisation et de la libéralisation est toutefois redondant dans les discours. Dans les résolutions du deuxième congrès extraordinaire de l'U.N.C. le 14 septembre 1983 il est question de tout mettre en œuvre pour renforcer la démocratie au sein du parti, en encourageant la libre discussion, les débats d'idées et le choix démocratique des responsables sur la base des critères de militantisme, de loyauté et de compétence.

Cette ambition revient dans le message de fin d'année à la Nation et l'ouverture de la campagne électorale le 30 décembre 1983. Il y est en effet clairement question de pluralisme. Désormais il est question que les dirigeants et responsables politiques de l'Etat, comme ceux du parti à tous les niveaux, soient librement élus, parmi plusieurs candidats, par les citoyens ou les militants. Ces responsables reçoivent pour mission de concrétiser toujours davantage ce processus interne de démocratisation dans le respect du nécessaire équilibre devant être maintenu de façon permanente, entre l'ordre, la liberté et le progrès et l'unité du parti. Telle se veut désormais l'option fondamentale du renouveau national.

L'année 1984 marque cependant un recul par rapport à ces déclarations. Les événements du 06 avril de la même année ne sont pas étrangers à cette flexion dans le discours. Le putsch organisé par une partie de l'armée, notamment la garde présidentielle, est un événement déterminant dans la vie politique du Cameroun d'une part ; dans les rapports entre le pouvoir politique et l'armée avec des répercussions sur la position de l'armée d'autre part. Cette tentative a en effet introduit une nouvelle donne, celle de l'intérêt des militaires

pour la politique, la défiance et la suspicion du pouvoir politique vis-à-vis de l'état militaire. Il est désormais clair que derrière la «*grande muette*» se cache une menace contre le pouvoir politique.

Au delà de ces déclarations, il faudra cependant attendre 1987 pour percevoir les premières véritables manifestations de cette démocratie mono partisane. La pression viendra de la collusion entre la base enrichie de militants et sympathisants éclairés, pour beaucoup victimes de la crise économique, diplômés en chômage ou sous employés, reconvertis dans la politique et la déferlante de jeunes cadres du parti dont nombre sont des fonctionnaires et des professionnels de la politique lassés de jouer les seconds rôles.

Profondément fatigués par l'hypocrisie de la pensée politique uniforme, les camerounais se sont mis à débattre de la pertinence du parti unique. Pour réagir aux multiples attaques contre la pensée uniforme au sein même du parti, ses dirigeants ont cherché, sans remettre en cause le monopole du parti, à se départir du schéma orthodoxe. Ainsi se profilent des mutations perceptibles déjà lors du congrès du «*renouveau*» tenu à Bamenda le 22 mars 1985, ayant donné naissance au Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (R.D.P.C.) des cendres de l'U.N.C. Dans le rapport de politique générale il est dit en effet :

*«L'évolution de l'intelligence politique des militants à laquelle nous oeuvrons inlassablement, ne peut en tout cas que nous rendre de plus en plus conscients qu'en dehors du désenchantement qu'elle pourrait créer au sein du parti, l'absence de toute démocratie comporte des dangers assez nombreux et assez sérieux pour la stabilité même de la Nation. Aussi nous sommes nous engagés avec courage dans la voie de la libéralisation et de la démocratie.»*

Initialement conçue comme la recherche dans le cadre d'une ligne politique uniforme, de solutions variées aux différentes priorités, cette fenêtre étroite sur la liberté s'élargira rapidement. De la simple diversité des voies et moyens en vue d'atteindre un même objectif on glissera vers une diversité d'objectifs mêmes du fait de divergences d'opinions.

Au sein même du parti les cadets sociaux, jeunes cadres et jeunes militants de base supporteront de moins en moins l'ombrage et le diktat des anciens. Pour la plupart professionnels (ceux qui évoluent d'un petit poste politique, grimpent les échelons jusqu'au sommet), ces «*ouvriers de la politique*» se sont toujours bien gardés de se laisser phagocyter par cette classe montante et envahissante de jeunes loups aux ambitions d'autant plus dangereuses qu'ils en ont les arguments. Ce sont en effet pour la plupart des technocrates *parachutés* au sommet du parti à partir de l'administration et des sociétés d'Etat ou militant au sein des organes de base, frustrés des gratifications matérielles et symboliques auxquelles

ils aspirent, irrités par l'immobilisme et l'anachronisme caractéristiques de la gérontocratie aux commandes politiques et administratives, dans lesquels s'enlise la vie du parti et des blocages au niveau des créneaux d'ascension sociale et professionnelle, notamment dans l'administration.

Forts de leur poids au sein du parti, ils tenteront en douceur de faire basculer la balance d'influence de leur bord. Leur cheval de bataille est la nouveauté, le changement. Pour le moment le seul thème suffit à faire trembler au plus profond d'eux, des anciens accrochés à l'orthodoxie. Plus tard on lui donnera bien un contenu à ce changement. Telle semblait être la philosophie de ces cadets sociaux qui en réalité ont choisi de jouer de prudence et d'opportunité.

Prudence en ce sens qu'il est hors de question de s'aliéner le support de l'ancienne classe à l'assise populaire bien plus importante que la leur. Il ne s'agit pas davantage de rompre avec la ligne politique fondamentale du parti. En cela ils redoutent un conflit interne qu'ils ne sont pas certains de remporter face à une vieille garde pétrie de manœuvres politiciennes.

Opportunité dans la mesure où sentant venir la tempête, ils proposent au parti un thème plus en rapport avec un environnement adhérent de moins en moins aux thèses monolithiques. Le parti voit déjà en ce thème une offensive de charme vers des militants et une opinion publique démobilisés par une vie politique gangrenée par l'hypocrisie du commerce des idées, un remède au désenchantement du politique et à la désaffection des liens partisans. En admettant ce thème les gouvernants ont dû se résoudre à assouplir la stratégie qui jusque là consistait à intégrer les cadets sociaux dans l'espace politique en les associant intimement au projet de société mis en oeuvre tout en les empêchant d'en prendre la direction.

Les élections municipales en 1987 puis les législatives en 1988 offrent un premier test à l'expérience camerounaise de la démocratie mono partisane. Les scrutins du 27 Octobre 1987 et du 24 Avril 1988 ouvriront en effet une ère de compétition au sein du parti unique. Les candidatures sont toujours présentées par le parti unique mais la constitution et la confrontation des listes sont essentiellement concurrentielles.

Les résultats obtenus sont éloquentes. Changement d'hommes, tel est le verdict des urnes : cent cinquante quatre (154) nouveaux députés font leur entrée à l'Assemblée Nationale soit 85 % des élus. Sur cinquante neuf (59) anciens ayant sollicité les suffrages seuls vingt six (26) seront réélus.

Les opérations de renouvellement des organes de base du parti unique lancées du 16 avril au 17 mai 1990 confirmeront largement cette volonté de changer les hommes.



Le débat sur la pertinence du monolithisme est plus que jamais relancé. Partisans et adversaires s'opposent dans et en dehors du parti.

Dans l'ensemble les militants ne se retrouvent plus, tiraillés entre des candidats se posant comme dernier rempart contre le multipartisme *«précipité»* et d'autres s'affichant comme seuls capables d'affronter leurs futurs adversaires politiques, envisageant par là même une ouverture immédiate. Plus personne ne semble comprendre la ligne politique du Palais de l'Unité. Il y a urgence à mettre de l'ordre dans les esprits.

## 2- L'impact sur les droits et libertés politiques.

Malgré ses errements, l'expérience de la démocratie mono partisane aura marqué un pas dans les mutations de l'environnement des libertés politiques du fonctionnaire.

Les acquis essentiels sont le bris de l'orthodoxie et l'amorce de l'ouverture démocratique. Initiée au sein du parti, cette dynamique nouvelle gagnera l'administration où se répercutent au quotidien les remous de la nouvelle option contradictoire et concurrentielle des choix électoraux et du débat politique.

Les changements massifs de personnes pendant les législatives et les municipales, puis lors du renouvellement des organes de base entraîneront un bouleversement suivi d'un redéploiement des relations de clientélisme et une augmentation subséquente de la demande de récompenses politiques. Le pouvoir en sera submergé de la part des fonctionnaires, ce qui aboutira fatalement à des frustrations. Celles-ci d'une part exacerberont les oppositions au pouvoir ; d'autre part elles aboutiront à la désacralisation des positions de pouvoir politique avec le démantèlement de la vieille garde qui jusque là se targuait de ses *«inamovibilité»* et *«invincibilité»* politiques, et la relative impuissance des nouveaux élus au terme de campagnes au cours desquelles ils ont noyé leur électorat fasciné de promesses. On comprendra peut-être alors que l'une des priorités de ces nouveaux fut la consolidation de leur position de pouvoir et la restauration de leurs privilèges et prestige.

Sur le plan administratif, les données restent cependant inchangées : la politisation systématique de tous les rouages du système. Toute forme de neutralité aussi bien dans la manière de servir que dans les opinions propres demeure essentiellement suspecte et expose très souvent l'agent à des répressions en cas de non dénonciation. Jusque là en effet si le débat est permis, c'est dans le sérail.

Devant l'envergure des brèches provoquées par l'environnement et l'inefficacité des manœuvres de colmatage, le navire monolithique sera contraint à l'amarrage sur

l'appontement de la démocratie pluraliste. La démocratie mono partisane n'aura été en fin de compte qu'un sursis politique ; le parti unique flirtera avec la scission ; pour éviter de se saborder, il fallait effectuer un choix.

## **II- L'impact de la restauration du pluralisme.**

Le mouvement de démocratisation en cours depuis le début des années quatre vingt dix ne doit pas faire perdre de vue la période de pluralisme de la veille et des lendemains de l'indépendance, dont la marque a été déterminante dans le système politico-administratif camerounais. Durant cette période les agents publics ont saisi l'opportunité de l'espace pluraliste qui leur était ainsi offerte pour asseoir leur position élitiste aujourd'hui encore prédominante. Longtemps déjà avant l'indépendance, on assiste à un essaimage de formations à caractère politique, d'inspiration et d'influences diverses. Leur impact sur la vie politique est certain, aussi bien sur le plan local que dans la métropole même en matière de politique coloniale, notamment la problématique de la reconnaissance des droits et libertés politiques aux peuples colonisés avec en perspective l'émancipation politique devant à terme conduire à l'autonomie et finalement l'indépendance.

Cette période est essentiellement caractérisée par le pluralisme politique. On recense en effet au cours de cette période une multitude de partis politiques et associations à caractère politique. C'est le cas entre autres de:

- la Jeunesse camerounaise française de SOPPO PRISO et FOUDA André créé en 1938,

- l'UNICAFRA créé en 1945 ,

- le Mouvement Démocratique camerounais en 1946,

- le RACAM (Rassemblement camerounais ) en 1947,

- l'Union des Populations du Cameroun le 10 avril 1948,

- le Bloc Démocratique camerounais de Louis Paul AUJOLAT,

- l'Union camerounaise de AHIDJO.

A ces formations s'ajoutent de nombreuses associations politiques à caractère tribal tels :

- l' ESOCAM (Evolution Sociale du Cameroun) le 20 juin 1949 de Pierre DIMALA,

- la Coordination des Indépendants du Cameroun (INDECAM) en 1952,

- le Front National Camerounais de BOUM Nack et Guillaume BAGAL du 22 mai 1952,

- l'Union Tribale Ntem-Kribi de Charles ASSALE,

-l'Association Efoula meyong...

Durant cette période, les agents publics locaux se sont imposés en acteurs de la vie politique<sup>48</sup>. Cet activisme constituera une donnée permanente de la vie politique camerounaise en quête d'un système. On ne peut en effet, à ce stade, parler de système politique. Celui-ci suppose un tissu d'interactions coordonné et cohérent entre différents acteurs et structures politiques mobilisés par des idéaux et objectifs clairement définis, en rapport avec la gestion de l'ensemble de la société. Les objectifs sont encore imprécis et les amalgames fréquents, toutes choses propres au prosélytisme politique.

La perspective de l'indépendance viendra progressivement canaliser ce flux et poser les bases de la construction d'un système en clarifiant les objectifs et les stratégies d'interactions entre les différentes formations politiques et composantes sociales identifiables dans les rapports avec la superstructure métropolitaine et ses modèles de référence.

Cette systématisation a en même temps complexifié la vie politique, d'où la nécessité d'un recours à des valeurs intellectuelles pour concevoir, expliquer, inciter et agir. Ces exigences renforcent la position politique élitiste des agents publics locaux «éclairés»<sup>49</sup>. L'acquisition de l'indépendance en 1960, en pleine période d'euphorie et d'enthousiasme politique pluraliste est à mettre à l'actif de ces agents. Après une longue éclipse, la restauration du pluralisme viendra relancer cette dynamique politico-administrative.

Les événements ayant entraîné l'éclatement du «*bloc de l'Est*» marquent le triomphe d'une forme de démocratie, celle fondée sur le libéralisme politique. Ces événements, notamment la chute du mur de Berlin le 06 novembre 1989, et la dislocation de l'U.R.S.S. ont au moins une double conséquence sur les régimes politiques africains : le relâchement des liens entre ceux d'entre eux en relations idéologique, économique et politique avec l'U.R.S.S. d'une part ; l'augmentation de la pression sur ceux d'entre eux restés jusque là insensibles aux mouvements sociaux de revendications politiques pluralistes, acculés par le regain de puissance des institutions financières internationales et des Etats-Unis d'Amérique soucieux par la même occasion de percer le cercle jusque là fermé des relations entre la vieille Europe et ses anciennes colonies.

---

<sup>48</sup> Supra, introduction générale.

<sup>49</sup> Idem.

L'ère est à de nouvelles politiques, à d'autres approches des droits de l'homme et des libertés, à une réflexion sur le rôle et la place de l'Etat et de l'administration publique. Le débat était ouvert et l'opportunité offerte de repenser les régimes, de réajuster ou d'améliorer en fonction de l'état des lieux. Pour mieux appréhender les choix opérés et le cours de l'évolution il convient de jeter un regard sur les fondements de ce système dont l'universalité s'impose depuis l'éclatement du bloc de l'Est. Ceci nous permettra d'en prendre la mesure sur l'évolution politique ayant mené au rétablissement de l'environnement pluraliste au Cameroun d'une part ; de l'impact du cours de ces événements sur les droits et libertés politiques du fonctionnaire d'autre part.

#### A- Les fondements de la restauration du pluralisme.

Les raisons du retour du multipartisme sont variées et souvent controversées. Pour cerner la question nous définirons quelques traits de son cadre conceptuel et de ses fondements politiques théoriques. Par la suite et à la lumière des événements nous analyserons les facteurs de cette restauration et les conséquences sur la situation des fonctionnaires.

##### 1- Le cadre conceptuel et la théorie politique officielle.

###### a- Le cadre conceptuel.

A la différence des crises économiques du début du XXème siècle, ayant créé ça et là des tendances politiques totalitaires et des critiques acerbes de la démocratie, celle-ci a survécu à la crise économique actuelle. Mieux encore, elle est encensée et présentée comme la SOLUTION.

Le libéralisme ainsi prescrit suppose l'acceptation de la diversité sur les plans moral, religieux, philosophique, économique et politique. Peu importe que ces doctrines soient opposées et même irréconciliables. C'est la liberté à la base de tout acte individuel ou de toute action collective, limitée par la raison humaine et la raison sociale.

Le pluralisme politique suppose le multipartisme. La multiplicité des partis politiques est de rigueur pour que le pluralisme puisse exister<sup>50</sup>.

La démocratie libérale repose sur un certain nombre d'idéaux et de pratiques certes propres à un type de société donné, mais dont la tendance universelle tient à la commune condition humaine et à un certain usage de la raison. En effet, ne parle-t-on pas ici de «*droits de l'Homme*» pour désigner cette commune condition humaine ?

La restauration de la démocratie pluraliste dans les Etats africains fait l'objet d'un débat portant sur la réceptivité, l'applicabilité et la pertinence de ce modèle politique. Cette restauration pose en effet des questions d'ordre pratique liées à ses conditions de mise en œuvre, à son enracinement et à sa gestion aussi bien par les politiques que par la masse populaire. Pour certains la démocratie serait reçue et vécue comme un donné extérieur, culturellement et politiquement, au processus interne de l'évolution des sociétés africaines, tant en ce qui concerne l'exercice du pouvoir qu'au sein même des rapports sociaux<sup>51</sup>.

A première vue on serait tenté de souscrire à cette opinion. Pour la première hypothèse en effet, si l'on prend pour point de départ l'institutionnalisation et l'universalisation du phénomène étatique comme forme de société globale moderne standard, il devient alors loisible de lier la démocratie dans le temps et même dans l'espace, à une certaine évolution qui part de la période coloniale à l'octroi des indépendances et la naissance subséquente des Etats africains au sud du Sahara. La démocratie peut alors de ce point de vue être perçue essentiellement comme «*parachutée*».

En outre l'agitation politique caractéristique des années 1990 a parfois effectivement pris des allures de «*révolution*», au regard de l'ampleur des changements et des bouleversements affichés à grand renfort médiatique et diplomatique avec, en 1990 à la Baule, une «*école de démocratie*» à la Baule, avec ses «*bons*» et «*mauvais élèves*». La tournure quelques fois barbare des mouvements sociaux de cette période<sup>52</sup> tend à crédibiliser cette impression de «*jamais- connu- de- démocratie*». Les choses peuvent cependant être perçues - et se sont souvent présentées- autrement au fond.

Il ne devrait pas être perdu de vue qu'avant d'être perçue à l'échelle étatique, la démocratie dans son essence est une réalité sociale ancrée dans les rapports inter individuels. Elle n'est que le résultat de l'observation d'un certain type de rapports sociaux. La démocratie n'est pas un fait, une situation donnée ou acquise, mais un vécu, un construit social fondé sur

---

<sup>50</sup> Bülent Nuri Esen. «*la vie politique et les droits de l'homme* » in Méthodologie des droits de l'homme, René Cassin, p.77.

<sup>51</sup> In Justice et Démocratie, colloque de Limoges, Ed. Pulim, 2003 p. 312.

<sup>52</sup> Opérations «*villes mortes*», conflits inter ethniques, assassinats et génocides...

un système de rapports sociaux jugé satisfaisant par les membres du groupe. De ce vécu se dégagent des principes directeurs de l'action du groupe. L'universalité autour des principes démocratiques modernes tend à standardiser et à enfermer dans des prototypes une réalité variable et dynamique. Si l'on peut envisager objectivement pour l'homme un faisceau de règles minimum d'épanouissement, leur mise en oeuvre suppose, pour un meilleur ancrage et une bonne application, la prise en compte de facteurs socioculturels, géographiques, technologiques, économiques...propres à un groupe. L'universalité des principes va de pair avec ces particularismes et l'une des plus grandes difficultés des théoriciens et politiciens est d'opérer cette incontournable synthèse.

Il est admis que, si le phénomène étatique est une importation et une imposition, il a existé des communautés et groupements humains plus ou moins vastes, solidaires et organisés. Les formes d'organisation variaient ici de la monarchie ou la féodalité, à des organisations fondées sur des rapports sociaux plus égalitaires, plus horizontaux que verticaux. Ainsi par exemple au sud de l'Afrique les groupes Sotho et Nguni avaient institué une Assemblée composée de tous les chefs subalternes ayant quelque importance. On y débattait des problèmes touchant à l'ensemble de la société et tout homme adulte mâle pouvait s'exprimer librement. Le Chef pouvait être critiqué au cours des assises de l'Assemblée. Une censure populaire existait, tout n'était pas permis au Chef, surtout pas les abus car il était censé ne perpétuer que les vertus des ancêtres<sup>53</sup>.

Au Cameroun, les organisations de tendance monarchique telles que le Sultanat à l'Ouest et les Lamibés au Nord du pays ont coexisté avec des organisations sociales moins hiérarchisées et fondamentalement communautaires et égalitaires, avec un pouvoir politique diffus et partagé au Sud du pays. Ces formes d'organisations, aujourd'hui qualifiées de traditionnelles, continuent d'exister et de fonctionner à l'échelle infra étatique. Si la démocratie a été «parachutée», elle trouve néanmoins, dans son essence, matière à prise dans certains aspects séculaires de l'organisation et du fonctionnement des sociétés africaines. Le nihilisme doit être ici nuancé.

En réalité quel que soit le contexte dans lequel s'instaure la démocratie, les questions de fond sont les suivantes : quand le pouvoir peut-il être considéré comme étant correctement exercé ? A la lumière de quels principes, de quels idéaux devrait-on en tant que citoyen libres et égaux, être pleinement en mesure de participer à l'exercice de ce pouvoir ?

---

<sup>53</sup> Cf Obenga (T), Les Bantu, langues, peuples, traditions, Présence africaine, 1985.

Dans la logique libérale l'exercice du pouvoir suppose la reconnaissance d'un espace étatique souverain de liberté. Cet espace est conditionné par de multiples facteurs circonstanciels.

Quelle marge et quel type de liberté a été concédé à l'Etat camerounais sous pression? Y a-t-il eu destruction de l'ordre ancien? L'établissement d'un nouveau pouvoir sur des bases politiques et des fondements juridiques totalement novateurs a-t-il été rendu possible? Comment s'est opérée la nécessaire synthèse la démocratie restaurée, nos cultures politiques propres et l'héritage de l'autoritarisme post colonial? Ces questions résument la problématique du difficile exercice de la construction d'une démocratie post totalitaire. Faut-il dans l'absolu balayer le passé afin de reconstruire sur un terrain vierge? Ne faudrait-il pas plutôt prendre acte d'une conjoncture historique, d'un héritage dont il faut s'arranger?

La réponse à ces questions conditionne les concessions faites -ou faisable- par l'Etat à ses agents en matière de droits et libertés, et l'usage qu'ils en font, ou peuvent en faire au sein de l'appareil administratif et dans la société comme citoyens, en somme les conditions de leur participation à la vie politique.

## 2-La théorie politique officielle.

Le discours officiel et les partisans de l'ex-parti unique considèrent la restauration de la démocratie pluraliste comme l'épilogue logique d'un processus dont le point de départ se situe à la période d'accession à la magistrature suprême du deuxième président de la République du Cameroun le 06 Novembre 1982. La thèse officielle fait du congrès de Bamenda de mars 1985 une étape marquante avec l'avènement du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais. Le thème de la libéralisation est devenu à partir de ces assises un slogan permanent de la politique dite du renouveau national.

Fondé sur le libéralisme communautaire<sup>54</sup> le projet de société politique nouvelle intègre la transformation profonde des principes de gouvernement et des institutions politiques. Ce projet s'articule sur trois axes essentiels:

- le parachèvement de l'unité nationale;
- la promotion d'une véritable démocratie;
- la contribution à l'avènement d'une société internationale plus pacifique et solidaire.

---

<sup>54</sup> Biya (P.), Pour le libéralisme communautaire, Ed. Pierre Marcel Favre 1985, p.29-49.

Les thèmes de LIBERTE et DEMOCRATIE ne sauraient être considérés comme nouveaux. Ils ont été inscrits dans le programme politique du Gouvernement longtemps avant le «vent d'Est».<sup>55</sup>

*«Corollaire de la liberté, la démocratie est une valeur sociale incontestable en tant qu'elle permet la libération optimale de l'imagination et de toutes les potentialités que recèlent les différentes composantes de la société. Elle permet encore une transformation appropriée de cette société dans le sens souhaité par la majorité de ses membres».*

Le parti unique (RDPC) devait faire siennes ces évidences en engageant le Cameroun dans cette voie pour être au diapason de l'évolution positive du monde.

L'idéal démocratique ainsi exalté, doit s'adapter au contexte camerounais. L'option est celle d'une démocratie forte avec pour grands axes la mise au point d'une charte nationale des libertés, d'un Etat effectivement gouverné par le peuple mais fort, et d'une administration de développement.

Le parti unique est perçu dans cette optique comme une nécessité provisoire. Il demeure irremplaçable à moyen terme et doit être profondément démocratisé. C'est le cadre au sein duquel les Camerounais se sont donnés une vision commune du monde. Du multipartisme il n'est que provisoirement hors de question. Tels sont les supports «idéologiques» de la démocratie mono partisane et du prélude à la démocratie pluraliste. Dans cette optique la restauration du pluralisme rentre simplement dans la suite logique d'un projet politique à l'avance élaboré.

#### B-La dynamique du changement.

L'année 1990 marque un tournant décisif dans la vie politique du Cameroun. Elle signe le retour au pluralisme politique après la transition de l'expérience démocratique mono partisane. Aux hésitations et atermoiements du départ suivra une période d'accélération sous une double pression interne et externe. La genèse du multipartisme et du processus démocratique est sujette à controverse.

Le débat politique s'est ouvert sous forte pression économique et sociale, dans le cadre des forums politiques que l'on a appelé ici «large débat», suivi d'une «Conférence tripartite» regroupant, en 1990 des représentants de la «société civile», des partis politiques et du gouvernement. C'est à l'issue de ces forums que démarre le processus de réformes du

---

<sup>55</sup> Fin de la guerre froide avec la dislocation du bloc de l'Est et la démocratisation des ex pays satellites de l'URSS.



système politique et juridique, avec en priorité les questions des droits de l'homme et de la participation à la vie politique de l'ensemble des composantes sociales, avec une attention particulièrement manifestée pour la situation des agents publics sur ce point. Quels sont les facteurs qui ont suscité et animé ce processus ? Quel en a été l'impact ?

#### 1-Les facteurs du changement.

Des prétentions des acteurs et des faits se dessinent les facteurs politiques environnementaux déterminants dans la restauration du pluralisme et l'élaboration du régime des droits et libertés politiques des agents publics. Le système politico-administratif camerounais a été l'objet d'une double pression externe et interne.

##### a- Les facteurs externes.

Il s'agit notamment de la pression financière et économique: en effet, en proie à une crise économique et financière profonde, le Cameroun se tournera vers les bailleurs de fonds internationaux que sont les institutions financières du système de Breton Woods et les partenaires bilatéraux.

Devant les insuffisances et les réticences de l'assistance financière des partenaires du Cameroun, il faudra se résoudre, après un illusoire sursaut d'orgueil national marqué par un dérisoire refus solennel de recourir au Fonds Monétaire International (F.M.I.), à s'inscrire sur la longue liste des nécessiteux par la lettre d'intention du ministre chargé des Finances le 26 août 1988 au gouverneur du FMI.

Sur exigence du FMI, le Cameroun initiera une série de mesures. Le caractère profondément impopulaire de certaines de ces mesures ouvrira une ère de contestations sociales qui rapidement prendra une forte coloration politique. L'instauration conséquente d'un climat politique et social peu rassurant offrira un prétexte au FMI, aux autres institutions financières internationales, mais aussi aux partenaires bilatéraux pour exiger un climat de confiance, de sécurité et de stabilité politique propice aux investissements. Ce faisant ils condamnaient les dirigeants camerounais à engager des réformes politiques. D'abord de manière sous-entendue, puis soutenue, l'aide économique et financière sera subordonnée aux réformes politiques. L'unanimité s'est graduellement faite sur la nécessité pour le Cameroun de faire sa toilette politique s'il voulait être courtisé ou courtisan. Liberté conditionnée pourrait-on dire dans ce cas.

Ensuite rentrent en compte les facteurs idéologiques : au premier rang de ceux-ci, les changements intervenus dans les Etats de l'Europe de l'Est. Le déclin du communisme et la poussée démocratique libérale dans cette partie du monde influenceront sensiblement l'opinion internationale. Les démocraties occidentales encourageront cette option libérale à travers un soutien politique et financier actif. En Afrique, ce mouvement donnera un coup de pouce aux diverses revendications politiques plus ou moins organisées. L'Europe de l'Est aura démontré la vulnérabilité des systèmes monolithiques. Cet exemple insufflera du zèle aux détracteurs de la pensée politique uniforme.

Les dirigeants Africains voient le volume d'aide diminuer considérablement. La relation est alors souvent faite avec l'accroissement massif de l'aide aux pays de l'Est. Il devient impératif de reconquérir ce flux «*détourné*». L'offensive de charme passe forcément par l'adhésion au mouvement démocratique en cours. Peut-être est-il temps d'appliquer véritablement «*une démocratie au diapason du monde*».<sup>56</sup>

Le discours de la BAULE en France<sup>57</sup> invitera sans détours les dirigeants africains francophones à initier des réformes politiques dans le sens de l'instauration de la démocratie véritable. On est alors loin du discours du président de la République à l'Assemblée Nationale le 17 juin 1985 dans lequel il déclarait :

*«La démocratie qu'implique l'esprit du renouveau repose sur une très grande exigence personnelle, une capacité individuelle considérable à assumer, en dehors de toute contrainte extérieure, les paramètres intangibles de la paix et de la prospérité dans la société.»*

De toute évidence pourtant, c'est d'une liberté sous influence qu'il est question ici.

#### b- Les facteurs endogènes.

Sur un plan interne, un certain nombre d'événements marqueront la vie politique. On assiste à un éveil général de la conscience politique des populations dont une frange importante, à travers les médias privés, extériorise son adhésion aux thèses pluralistes. Cette période se caractérise par le déphasage notoire entre les textes juridiques et le nouveau contexte sociopolitique, un cycle de violence politique et sociale<sup>58</sup>.

C'est dans un environnement politique agité que se réunit le 28 juin 1990 à YAOUNDE le congrès du parti unique. Le doute et les incertitudes laissés en avril 1990 par

---

<sup>56</sup> BIYA (P), op. cit.

<sup>57</sup> A l'occasion du sommet France-Afrique, discours du Président français François MITTERRAND.

<sup>58</sup> Grèves estudiantines, marches et autres manifestations publiques de masse, opération «villes mortes...»

l'adresse énigmatique du Président Paul BIYA au peuple camerounais «*je vous ai compris*»<sup>59</sup>, planent encore dans les esprits. Les sollicitations sont multiples et les attentes grandes et pressantes. Toute la société politique est tournée vers ce congrès décisif. Au sein même du Palais des Congrès de YAOUNDE abritant les assises, partisans et adversaires réunis quelques heures avant l'arrivée du Président national du parti unique s'observent. Les uns rongés par l'inquiétude, les autres savourant en secret l'avant-goût de la certitude d'une issue qu'ils savent désormais incontournable. Le multipartisme est finalement annoncé à l'issue de ce congrès. Liberté sous pression pourrait-on dire ici.

La commission sur la révision des lois sur les libertés annoncée sera effectivement constituée le 20 juillet 1990. Trois mois plus tard elle rendra sa copie. Suivra la session historique de novembre-décembre 1990 baptisée «*session des libertés*» qui servira de fondement juridique à la nouvelle démocratie.

## 2- Les dissensions et la poussée des revendications internes.

L'éclosion générale des libertés n'aurait pu épargner l'administration. Celle-ci s'est trouvée à plus d'un titre au centre des débats et au cœur de l'action. Il a été question de connaître la situation de l'administration vis-à-vis de la politique en général, des partis politiques en particulier d'une part ; de redéfinir le rôle de l'administration désormais appelée à gérer une situation nouvelle d'autre part. Ce contexte politique s'est caractérisé par la poussée des revendications au sein même de l'administration. Ces revendications se soldent progressivement par l'engagement de la réforme du statut d'agent public dans toutes ses dimensions juridiques, politiques et sociales.

Pour l'essentiel les débats sur la situation de l'administration portent sur sa neutralité. S'appuyant sur de nombreux incidents ayant marqué l'évolution du processus démocratique, l'opinion pointera très souvent un doigt accusateur et vengeur sur l'administration. Elle a été accusée notamment de conservatisme, d'attachement au monolithisme. Le zèle militant intempestif de certains fonctionnaires sera décrié. De nombreux corps de fonctionnaires seront indexés: ceux de la communication souvent accusés d'être des relais inconditionnels du discours et des actions du pouvoir, en position de force face à une presse privée dépourvue de moyens juridiques et matériels. Ceux du commandement civil, forteresse territoriale du pouvoir central souvent accusés de partialité et d'intelligence avec le parti au pouvoir. Dans

---

<sup>59</sup> Discours prélude au Congrès du parti unique de juin 1990, prononcé en février 1990.

les services centraux du ministère en charge de l'administration territoriale, la direction des affaires politiques et la sous direction des libertés publiques seront particulièrement indexées, accusées d'en faire trop, d'anachronisme et d'inassimilation des principes démocratiques. La sûreté nationale, structure des fonctionnaires de Police, les forces armées ne sont pas de reste. Abondamment sollicités par l'autorité administrative à des fins de répression des manifestations, ces derniers groupes se retrouveront au cœur d'un tir croisé entre les différentes forces socio-politiques en présence, et au centre des vives controverses. Ils seront accusés d'être des défenseurs d'un ordre autoritaire révolu, de partialité dans l'accomplissement de leur devoir républicain, et même de conspiration. Les personnels enseignants du Supérieur et de l'Education nationale seront accusés de débaucher la jeunesse en faisant du prosélytisme politique dans les amphithéâtres et les salles de classe, quand ils ne s'affrontent pas ouvertement en batailles d'idées et de positions partisans, transformant les milieux éducatifs en arènes politiques...

En réalité le problème est plus complexe, les accusations simplistes. Trente ans de monolithisme ont conditionné les réflexes dans l'administration camerounaise. Quoique non juridiquement soumis au parti unique, les fonctionnaires (dont une partie au moins) ont pris l'habitude de se servir du parti et de servir en retour celui-ci, volontairement ou non. Le multipartisme signifiait pour ceux-là la fin d'une époque. Il fallait s'attendre à des résistances au changement. Ces résistances se sont manifestées de manière active ou réservée, consciente ou inconsciente.

D'un autre bord on sera en présence de la cohorte de désabusés. Ce sera l'occasion pour les uns de laisser libre cours à leur rancœur, pour d'autres de prendre leur revanche sur l'histoire ou de sortir de l'«*oubli*». Révoltés par un système qu'ils n'ont pas pu ou voulu intégrer, ils travailleront avec acharnement à l'effacement de ses vestiges, sortant très souvent de toute réserve.

L'administration connaîtra des tiraillements internes, secouée par des forces antagonistes. Elle n'évitera l'implosion que grâce à sa remarquable capacité d'autorégulation fondée pour l'essentiel sur les différents textes statutaires. L'administration se remettra progressivement de ses chocs internes et le principe fondamental de la continuité du service public sera globalement sauf. La réserve et la neutralité en ont cependant abondamment souffert. Certaines tendances se sont dégagées telle la forte propension de certains corps de fonctionnaires à la chose politique.

Plus inquiétante a été l'entrée en scène des militaires dont la sortie de caserne a été diversement interprétée. Formés essentiellement pour la défense de l'intégrité du territoire,

des institutions de l'Etat et du maintien de l'ordre en circonstances d'exception, ils ont été appelés à intervenir, en dehors du cadre strictement entendu de leur mission, en temps ordinaire et de manière étendue dans un contexte interne éminemment politique. Des dérapages étaient à redouter. Un léger vent de liberté politique effleurera en effet certains militaires: participation à des marches politiques, à des campagnes électorales ou de sensibilisation politique, débats dans les casernes... Un rappel à l'ordre et aux principes républicains du ministre chargé des forces armées viendra fort heureusement freiner cette situation qui aurait pu dégénérer, sans toutefois parvenir à circonscrire un problème dont, les racines se trouvent dans les lendemains du putsch manqué de 1984.

Ces différentes situations ont été favorisées par le flou et les insuffisances qui entourent le statut politique du fonctionnaire. Au stade actuel de l'évolution, l'administration sort à peine de cette atmosphère trouble et, à l'instar de toutes les autres structures d'animation de la société, elle est en train de se positionner dans le nouvel environnement démocratique. La réforme récente de la plupart des statuts de fonctionnaires va dans ce sens sans en épuiser cependant la problématique.

En fin de compte il est difficile, hasardeux, voire caricatural d'appréhender le phénomène sous l'angle des analyses classiques d'un pouvoir qui dirige, et d'une administration qui exécute, du moins pendant les années troubles et les lendemains de la restauration de la démocratie. Face à un pouvoir politique en quête de nouveaux repères et une administration secouée par la pression interne des revendications statutaires intenses, quelques fois intempestives, la prudence recommande de se départir des a priori et de rechercher plutôt dans cette mouvance, la part de novation et de continuité afin de pouvoir identifier les termes des rapports entre administration et politique sur la base des nouvelles données. Les pressions externes, notamment celle des institutions financières internationales, et les contraintes de la mondialisation rendent souvent aléatoire l'identification de la direction politique, et faussent fatalement les données réelles des rapports entre notre administration et notre pouvoir politique, les agents publics et la vie politique. La question apparaît plus clairement lorsqu'on sait que les experts commis par ces institutions travaillent souvent directement avec les fonctionnaires, en dehors de toute contrainte politique ou hiérarchique. D'où l'importance de la question de savoir de quelle marge de liberté et quel type de liberté il est question depuis 1990 aussi bien pour l'Etat camerounais que pour ses agents.

## Conclusion.

Le monolithisme en son temps, puis le pluralisme ont chacun imprimé à la problématique de la reconnaissance et de l'exercice des droits et libertés politiques des fonctionnaires une dynamique propre avec des conséquences diversement vécues et interprétées. Au delà du champ de ces influences respectives, il existe des données constantes caractéristiques du système camerounais : la reconnaissance à divers degrés, des droits et libertés politiques au fonctionnaire, et en toile de fond son intéressement et sa participation à la vie politique. Avec des méthodes, des instruments et des objectifs différents, l'option monolithique et l'option pluraliste ont toutes posé des conditions d'un cadre juridique. La tendance totalitaire qui sou-tend le monolithisme a moulé ces droits et libertés politiques dans son idéal de fortification et de concentration du pouvoir. Le cadre juridique qui en a résulté était alors essentiellement destiné à la réalisation de cette finalité. Avec l'environnement démocratique on se situe par contre dans une logique de système politique ouvert, construit sur le principe de la maximisation de la reconnaissance des droits et libertés, et à leur consécration par le droit positif. C'est à cette logique que l'on doit les nombreuses réformes des législations en matière de droits et libertés, dont on attend une dynamique politico-administrative nouvelle au fur et à mesure que s'amorti le choc de la transition.

Section 2 :  
L'ARTICULATION DES DROITS ET LIBERTES POLITIQUES  
DU FONCTIONNAIRE CAMEROUNAIS

A la suite de la session parlementaire de novembre-décembre 1990 dite *session des libertés*, au cours de laquelle a été adopté le cadre général d'exercice des libertés, de nombreux réajustements sont apportés progressivement au statut d'agent public en général. Dans le cadre ainsi tracé des législations internes complètent progressivement la configuration des droits et libertés politiques, en fonction des spécificités. En effet suivant la nature des corps, les positions diverses et les contextes déterminés des aménagements plus ou moins substantiels ont été effectués. Au bout du compte on assiste à une législation à double niveau composée d'un socle de dispositions partagées par la commune appartenance à l'administration de l'Etat d'une part ; à des domaines de démarcation d'autre part. La connaissance du statut politique du fonctionnaire passe par l'analyse de ces différentes législations, dans le souci d'en révéler les orientations et la portée pratique dans le cadre sa situation dans la dynamique politico-administrative construite au fil des régimes. La portée de ces législations s'apprécie en profondeur par la nature de ses sources dont la variété et la richesse offrent au législateur un choix de combinaisons multiples et de dosages contextuels.

La diversité et la richesse des sources des droits et libertés politiques du fonctionnaire camerounais tient aux influences historiques et culturelles subies par le système juridique camerounais dans son ensemble. Une première distinction sera faite entre les sources d'inspiration et les sources de fabrication ou techniques proprement dites de création des normes.

Le droit camerounais de la fonction publique s'inspire de trois sources :

- le système juridique français,
- le système juridique anglais,
- les sources d'inspirations culturelles nationales.

La portée de ces sources va de la reprise pure et simple des dispositions du droit français, source d'inspiration prédominante, à des adaptations. En matière de droits et libertés des agents publics, le législateur tout comme le juge camerounais, font souvent leurs principes et règles appliqués en droit français. Ce mimétisme s'étend d'ailleurs à d'autres aspects de notre système juridique.

Pratiquement et suivant leur origine, on distingue plus communément deux sources :

-l'une fondée sur l'universalité de l'idée de la commune condition humaine. Il s'agit d'un faisceau de normes et déclarations consensuelles sur la reconnaissance d'un socle irrécusable de droits attachés à la personne humaine en soi et dans ses rapports avec ses semblables et son environnement, dans l'Etat et dans la société. Ce sont des sources dites externes. Extériorité par rapport au législateur interne. Ces normes dépassent le seul cadre de l'Etat pour s'étendre à des ensembles plus vastes, à l'échelle mondiale, continentale ou sous régionale. C'est le produit du concert des Nations, matérialisé par les organisations inter étatiques à caractère politique et juridictionnel, appuyées dans leur action par des organisations non gouvernementales ;

-la deuxième source est dite interne et concerne les différents organes de l'Etat habilités, de manière directe ou incidente, à créer le droit. Au premier rang de celles-ci se trouve la loi fondamentale, source suprême de légalité du pouvoir politique, fondation du système juridique dans son ensemble.

L'influence de la source d'inspiration française est double en ce sens qu'elle s'exerce aussi bien sur les sources externes qu'internes: au plan externe, on ne peut nier l'influence de la déclaration de 1789 sur la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et, avant elle, la charte des Nations Unies; cette influence apparaît encore plus clairement sur notre droit interne, notamment dans le statut d'autonomie du territoire du Cameroun sous tutelle française.

La déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen dispose dans son article 10 :

« Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».

Réaffirmées dans les différentes Constitutions françaises depuis 1791, ces déclarations ont servi de source au Cameroun dans le cadre du droit communautaire de 1946, mais aussi dans les contextes d'autonomie.



L'article 15 du décret 57-501 du 16 avril 1957 portant statut du territoire du Cameroun sous tutelle française disposait que:

«Les lois camerounaises et les règlements établis par les autorités camerounaises doivent respecter les traités, les conventions internationales et notamment l'accord de tutelle du 13 décembre 1946, les principes inscrits dans la déclaration universelle des droits de l'homme et la charte des Nations Unies et dans le préambule de la constitution de la République française».

L'article 5 de l'ordonnance 58-1375 du 30 décembre 1958 portant statut du Cameroun reprenait l'article 15 de 1957 sans faire mention cette fois-ci du préambule de la constitution française.

La portée juridique des sources externes pose en filigrane, la question de l'intégration des normes internationales en droit interne. D'une manière générale et en principe, cette intégration, ainsi que la position de cette source dans l'ordonnement juridique dépend du souverain constituant.

Au Cameroun, la constitution du 04 mars 1960 disposait dans son article 40 que les traités régulièrement ratifiés et approuvés avaient dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois sous réserve de leur application par l'autre partie.

Dans sa décision du 08 juin 1971 la Chambre Administrative de la Cour Fédérale de Justice de Yaoundé disait<sup>60</sup> :

« Considérant que les conventions internationales constituent des sources du droit interne, que leur violation peut être invoquée à l'appui d'un recours devant le juge administratif ».

L'article 45 de la loi 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 dispose que:

«Les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie».

Pour l'essentiel, le Cameroun adhère aux thèses internationales sur les libertés consignées dans divers traités et déclarations. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 adoptée dans le cadre des Nations Unies (O.N.U.) est un document de synthèse entre les divers systèmes juridiques en matière de libertés et droits de l'Homme. Les articles 18 à 21 énoncent les libertés publiques et politiques: libertés de

---

<sup>60</sup> C.F.J. CAY, 08 juin 1971, Compagnie Commerciale et Immobilière Africaine des Chargeurs réunis contre l'Etat du Cameroun oriental, doc. CS/CA.

conscience, d'opinion, d'expression de l'opinion, d'information, réunion, association, droit de participer à la vie publique par la voie électorale honnête, selon les principes fondamentaux de la démocratie, l'égal accès aux fonctions publiques.

Adoptée à l'unanimité au 18ème sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.)<sup>61</sup>, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples est entrée en vigueur le 21 Octobre 1986. Elle ne donne cependant pas à la liberté d'opinion et aux libertés fondamentales une place de choix. On peut penser qu'elle préserve de ce fait, les privilèges des gouvernements, ce qui fit dire que la Charte est à l'image de son environnement, sans perspectives, prisonnière de son temps. Conçue et adoptée à une époque où la majorité des gouvernants africains considéraient comme hérétique tout discours sur la liberté politique et la démocratie, la Charte africaine est marquée par cet environnement hostile et conservateur d'où son caractère peu révolutionnaire. Il eût en effet été difficile que l'on obtînt le consensus recherché autrement qu'en ménageant les susceptibilités des dirigeants.

En tant que conventions internationales ratifiées, et par là même dûment consenties par les Etats, ont une valeur contraignante. Cela signifie il sont directement invocables par les particuliers devant les juridictions nationales ordinaires.

La constitution, la loi et le règlement, la jurisprudence constituent les sources internes. C'est du contenu de la constitution mais aussi, des moyens de contrôle que dépend le sort des droits et libertés des citoyens, dont ceux des agents publics. C'est aussi dans la lettre de la constitution que sont définis les termes juridiques des rapports entre politique et administratif. Le dispositif, mais aussi le préambule de la constitution servent pour cela de support au régime des droits et libertés politiques.

C'est en effet dans le préambule que l'on retrouve explicitement mentionnées les libertés et droits jugés fondamentaux, la référence aux déclarations de droits et autres conventions. Elle contient des professions de foi sur les fondements du régime, l'idée que les constituants se font à un moment donné des droits et libertés, de l'organisation et du fonctionnement des institutions. A cet effet, le préambule de la Constitution du 04 mars 1960 expose que «la liberté d'expression, la liberté de presse, la liberté de réunion et d'association, la liberté syndicale, le droit de grève sont garantis dans des conditions fixées par la loi».

Le préambule de la constitution du 02 juin 1972 :

«proclame que l'être humain (...) possède des droits inaliénables et sacrés.

---

<sup>61</sup> Tenu en janvier 1981

Affirme son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la déclaration universelle des droits de l'homme et la charte des Nations Unies, et, notamment aux principes suivants :

- (...) la liberté et la sécurité sont garanties à chaque individu dans le respect des droits d'autrui et le respect de l'intérêt supérieur de l'Etat,
- (...) nul ne peut être inquiété en raison de ses origines, de ses opinions ou croyances en matière religieuse, philosophique ou politique sous réserve du respect de l'ordre public,
- (...) la liberté d'expression, la liberté de presse, la liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté syndicale sont garanties dans les conditions fixées par la loi,
- (...) l'Etat garantit à tous les citoyens de l'un et l'autre sexe, les droits et libertés énumérées dans la constitution.»

Adoptée après la constitution de 1972, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples est introduite dans le préambule de la loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 en ces termes :

«Le peuple camerounais, affirme son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la déclaration universelle des droits de l'homme, la charte des Nations Unies, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples et toutes les conventions internationales y relatives et dûment ratifiées (...)»

Le texte du préambule proclame que:

«Nul ne peut être inquiété en raison de ses origines, de ses opinions ou croyances en matière religieuse, philosophique ou politique sous réserve du respect de l'ordre public et des bonnes mœurs».

«La liberté de communication, la liberté d'expression, la liberté de presse, la liberté de réunion, la liberté syndicale et le droit de grève sont garantis dans les conditions fixées par la loi.»

Le dispositif quant à lui ne s'étend pas sur les droits et libertés ainsi énumérées. Il se borne à en attribuer compétence aux structures du Parlement, tout en affirmant néanmoins de manière péremptoire dans l'article 65 que «le préambule fait partie intégrante de la Constitution ».

Cet agencement donne non seulement toute sa valeur juridique au texte du préambule, mais surtout consolide le caractère fondamental des droits, libertés et principes énumérés. Si cette énumération n'est pas exhaustive, elle les rend, en principe du moins, absolument

inviolable par le législateur contraint de les organiser et d'en garantir l'exercice à tous les citoyens, y compris le fonctionnaire.

C'est de la loi que dépend dans le détail l'organisation générale des droits et libertés. A la suite de ses devancières, la constitution de 1972 -révisée- donne au législateur compétence en la matière. L'article 26 de la loi 96-06 du 18 janvier 1996 dispose à cet effet que:

«Sont du domaine de la loi :

a- les droits, garanties et obligations fondamentaux du citoyen:

-la sauvegarde de la liberté et de la sécurité individuelles,

-le régime des libertés publiques,

-le droit du travail, le droit syndical (...),

-les droits et obligations du citoyen en fonction des impératifs de la défense,

b-Le statut des personnes (...),

c- L'organisation politique, administrative et judiciaire concernant :

-le régime de l'élection à la présidence de la République, le régime des élections à l'Assemblée Nationale, au Sénat et aux assemblées régionales et locales et le régime des consultations référendaires,

-le régime des associations et partis politiques,

-(...) les règles générales d'organisation de la défense nationale,

-l'organisation judiciaire et la création des ordres de juridiction (...).»

C'est une option constitutionnelle constante<sup>62</sup>.

Au delà des droits et libertés, c'est véritablement des bases constitutionnelles de notre droit de la fonction publique qu'il est question. L'article 5 de la constitution du 02 juin 1972 -révisée- sur ce point par la loi n° 84-1 du 04 février 1984- disposait que:

« (...) Le président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs aux membres du gouvernement et à certains hauts fonctionnaires de l'administration de l'Etat, dans le cadre de leurs attributions respectives.»

Dans l'article 9 il était dit :

«Le président de la République exerce le pouvoir réglementaire, il nomme aux emplois civils et militaires (...).

---

<sup>62</sup> Titre V, section 1, article 23, alinéa 1 de la Constitution du 04 mars 1960 ; articles 6 et 24 de la loi constitutionnelle 61-24 du 1<sup>er</sup> septembre 1961 ; article 20 de la Constitution du 02 juin 1972 ; article 26 de la loi constitutionnelle 96/06 du 18 janvier 1996.

Il crée, organise et dirige tous les services administratifs nécessaires à l'accomplissement de sa mission.»

La loi n° 91- 001 du 23 avril 1991 portant modification des articles 5 et 9 disposait quant-à lui (article 5 nouveau) :

«Le président de la République, chef de l'Etat, veille au respect de la constitution, assure l'unité de l'Etat et garantit par son arbitrage le fonctionnement régulier de pouvoirs publics (...)

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs au Premier ministre, aux autres membres du gouvernement et à certains hauts responsables de l'administration de l'Etat dans le cadre de leurs attributions respectives.»

Article 9 (nouveau):

«Il exerce le pouvoir réglementaire. Il nomme aux emplois civils supérieurs et militaires de l'Etat (...). Il crée et organise les services publics de l'Etat.

Le Premier ministre est le chef du Gouvernement et dirige l'action de celui-ci (...) Il exerce le pouvoir réglementaire. Il nomme aux emplois civils. Il dirige tous les services publics administratifs nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres, secrétaires d'Etat, à des hauts responsables de l'administration de l'Etat.»

Le titre VIII de la Haute Cour de justice dispose dans son article 53 que:

«La Haute Cour de Justice est compétente pour juger des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions par :

-(...) les hauts responsables de l'administration ayant reçu délégation de pouvoir en application des articles 10 et 12 ci dessus, en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.»

Le souci du constituant de donner une base constitutionnelle au droit de la fonction publique montre l'importance de l'enjeu de cette institution et partant, de ceux qui l'animent.

Afin de garantir et de protéger les droits et libertés politiques du fonctionnaire, le constituant camerounais a également donné une base constitutionnelle à notre juridiction administrative. Le titre VI de la constitution dispose dans son article 32 que:

«La Cour Suprême (...) est chargée de statuer souverainement :

-(...) sur les recours en indemnité et en excès de pouvoir dirigés contre les actes administratifs.(...)

La composition, les conditions de saisine et la procédure devant la Cour Suprême sont fixées par la loi».

Cette dernière disposition fait l'objet de l'ordonnance organique 72-6 du 26 août 1972 portant organisation de la Cour suprême et la loi procédurale du 08 décembre 1975.

L'ordonnance de 1972 crée au sein de la Cour, une Chambre Administrative et un Assemblée Plénière tranchant respectivement en premier et dernier ressort en matière de contentieux administratif.

Le constituant de 1996 est encore plus explicite sur ce point dans son article 38 qui dispose que:

«(1) La Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire, administrative et de jugement des comptes.

(2) Elle comprend :

- une Chambre judiciaire.
- une Chambre administrative.
- une Chambre des comptes.»

L'article 40 poursuit :

«La Chambre administrative connaît de l'ensemble du contentieux administratif de l'Etat et des autres collectivités publiques.

Elle connaît en appel du contentieux des élections régionales et municipales.

Elle statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures en matière de contentieux administratif.

Elle connaît de tout autre litige qui lui est expressément attribué par la loi.»

La source réglementaire est, dans notre système, la plus prolifique. En effet, à l'exception du fonctionnaire militaire soumis d'une manière générale au régime des règles d'organisation de la défense relevant du domaine de la loi<sup>63</sup>, les différentes dispositions relatives aux droits et libertés politiques du fonctionnaire civil sont aménagées dans un cadre statutaire décrétable. Cette option pose le problème suivant : *«fallait-il régir la carrière des fonctionnaires par une loi comme tel est l'usage pour la plupart des pays d'Afrique noire francophone ou présenter le texte dans la forme réglementaire comme a décidé le gouvernement pour qui, implicitement le statut général de la fonction publique ne rentre pas dans les matières relevant du domaine de la loi ? »*<sup>64</sup>

Tel que nous l'avons constaté, les droits et libertés, obligations et statuts, sont du domaine de la loi. La loi, expression de la volonté du peuple, de l'intérêt général, permet aux

---

<sup>63</sup> Article 26, alinéa 4, loi constitutionnelle 96/06; loi du 14 juillet 1980 portant statut général des militaires.

<sup>64</sup> Lekene Donfack (E.), « Une réforme fondamentale sous influence : le nouveau statut général de la Fonction Publique du Cameroun » in revue Juridique Africaine 1994 p. 46-47

membres de la société de déterminer eux mêmes l'étendue et les limites de leurs droits et libertés. C'est là un aspect fondamental du fonctionnement des sociétés démocratiques. Le choix de la forme réglementaire du statut des agents publics peut effectivement conduire à s'interroger sur la citoyenneté de ceux-ci, au regard de ces considérations.

Les fonctionnaires sont-ils des citoyens à part entière ou entièrement à part ? Question a priori banale, mais la réponse juridique n'est pas toujours évidente. Les déclarations et chartes des droits de l'homme et du citoyen répondent affirmativement au premier volet : le fonctionnaire est un citoyen à part entière et doit, pour cela, être soumis aux mêmes règles que les autres citoyens, c'est-à-dire dans ce cas précis, à la LOI au sens formel et matériellement constitutionnel. Le droit de la fonction publique camerounaise ne s'est pas rendu à cette interprétation, optant résolument et systématiquement pour la voie statutaire réglementaire. Les fondements de cette option pourraient être les suivantes: les dispositions du décret de 1994 relatives aux droits et obligations ne seraient qu'un aménagement, une application de la loi dans le cadre spécifique de la fonction publique; par ailleurs, la constitution attribue au président de la République le pouvoir de créer et d'organiser les services publics de l'Etat<sup>65</sup>. Dès lors que la corrélation entre la détermination du statut du militaire et l'organisation de la défense a été depuis établie, que n'en établirait-on une entre la détermination du statut du fonctionnaire civil et l'«organisation des services publics de l'Etat»? On comprendrait alors que le statut du militaire relève de la loi, et le statut du fonctionnaire civil du décret.

Tels que définis par les différentes sources citées, les droits et libertés politiques du fonctionnaire restent limités. Certains se posent en termes généraux, vagues ou ambigus, d'autres de manière trop succincte à travers les différents textes. Le statut du militaire, le statut général de la fonction publique et les statuts spéciaux n'abordent pas de manière systématique et détaillée le statut politique du fonctionnaire. L'analyste est souvent obligé de rechercher à travers des textes épars, et surtout dans les interstices de la législation, la jurisprudence camerounaise et française pour élaborer un statut politique du fonctionnaire, d'où l'importance de la source jurisprudentielle.

Comment sont agencées ces différentes sources pour dessiner les contours des droits et libertés politiques du fonctionnaire camerounais ? Comment sont-ils garantis ? Parce que situés au cœur de la problématique, les libertés d'opinion et d'associations d'une part (I), les droits du fonctionnaire à la participation à l'exercice de la souveraineté d'autre part retiendront notre attention (II)

---

<sup>65</sup> Article 8, alinéa 9.

## **I-Les libertés d'opinion et d'association du fonctionnaire camerounais.**

Souvent tenues pour fondamentales, ces libertés se caractérisent notamment par la particularité de leur réception dans la fonction publique. En quoi consiste cette particularité ? Quelle est la portée de ces libertés ?

### **A-La liberté d'opinion du fonctionnaire.**

Il est dans la nature humaine de communiquer, d'extérioriser sa pensée. C'est la conséquence conjuguée du privilège de la parole et de la raison, l'expression de la perception que l'on a de l'environnement, des représentations du monde dans sa complexité. L'opinion qui en découle prend forme dans l'expression qui est la communication à tiers, à titre individuel ou collectif.

L'opinion est un comportement verbal manifestant l'attitude d'un sujet, son adhésion à certaines croyances ou valeurs. La liberté d'opinion, quant à elle veut dire dans notre contexte liberté d'opter pour les idées politiques de son choix. Son corollaire est la liberté d'expression ou le droit de communiquer à autrui une opinion personnelle, d'extérioriser et de manifester ses options politiques.

C'est la liberté de pensée par excellence. Insusceptible d'atteintes dans une acception stricte en ce sens qu'elle est interne à l'individu. La liberté d'opinion peut se définir comme, *«la liberté pour chaque individu d'adopter, dans n'importe quel domaine, l'attitude intellectuelle de son choix, qu'il s'agisse d'une attitude intérieure, d'une pensée intime ou d'une prise de position publique. En somme, la liberté pour chaque homme de penser et de dire ce qu'il pense vrai.»*<sup>66</sup>

Dans la pratique, les libertés d'opinion et d'expression ainsi définies sont indissociables, elles ont besoin l'une de l'autre pour s'épanouir. Dans cette complémentarité l'une a une valeur cognitive et l'autre des vertus communicantes.

A ce niveau, il convient de s'interroger sur le concept même de liberté d'opinion. Une opinion peut-elle être véritablement libre ? Jusqu'à quel point ? La réponse à cette question appelle un certain nombre de considérations internes et externes, psychologiques et sociales, ce qui nous ramènera à des proportions plus réalistes de la mesure de cette liberté.

---

<sup>66</sup> Robert (J.), Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien 1996 p.528.



L'opinion est rarement ex nihilo. Une opinion qui se forme sur une question trouve d'autres opinions en rapport plus ou moins direct, sur lesquelles elle prend appui par un processus complexe de réaction simultanée du conscient et de l'inconscient.

Plus que toute autre opinion, l'opinion politique est lourdement tributaire de ce processus. Parce qu'elle concerne les problèmes liés à l'organisation, au fonctionnement, et à la gestion de la cité, elle ne peut être que le produit d'un conditionnement plus ou moins contraignant. C'est notamment la fonction des «idéologies» qui systématisent, conditionnent et canalisent la pensée et les motivations politiques. C'est aussi la fonction de la plupart des institutions: la famille, les clubs, cercles, ethnies, écoles de formation...La liberté d'opinion prend ainsi davantage appui sur les contacts avec l'environnement que sur la pensée pure. D'où l'idée qu'elle est essentiellement une liberté sous influence. C'est aussi cette faculté magnétique de l'opinion qui fait sa force et sa perte. De tout temps, à divers degrés, les gouvernants s'en sont toujours méfiés du fait de sa capacité de déstabilisation ou de mobilisation des masses.

A l'opposé des régimes totalitaires qui fonctionnent sur le principe d'une société unanime suivant un modèle établi et imposé par une doctrine, ou simplement par un individu ou groupe d'individu dont la volonté tient lieu de philosophie commune, en démocraties libérales le droit de choisir ses opinions et de les exprimer est un droit fondamental. Ce qui caractérise l'opinion de l'être humain, c'est sa diversité et son instabilité. Son respect conditionne l'effectivité de la plupart des autres libertés parce qu'il est fondé à la fois sur la raison et sur la passion.

La liberté d'opinion est de celles qui posent le plus des problèmes de régulation et d'application au législateur. Les pouvoirs publics adoptent généralement deux attitudes vis-à-vis de la liberté d'opinion:<sup>67</sup>

-elle peut avoir valeur d'indifférence et la liberté d'opinion signifie alors que l'opinion ne doit pas être prise en considération ;

-la liberté d'opinion peut aussi signifier la prise en compte et le respect des opinions des uns et des autres.

La liberté d'opinion, c'est d'abord la liberté d'avoir ou de ne pas avoir d'opinion sur une question donnée. Ceci peut être particulièrement important dans un contexte où le désenchantement du politique accroît les apolitismes et donne toute sa dimension à la rubrique «sans opinion», donnée constante des sondages, qui embarrasse tant les hommes

---

<sup>67</sup> Colliard (C.A.), Libertés publiques, 7 ed Dalloz 1989 p.412.

politiques. Au même titre que les restrictions et interdictions de diverse nature, l'obligation d'avoir, ou de manifester une opinion ainsi que le conditionnement d'opinion sont des violations de la liberté d'opinion. Souvent attribuée aux régimes communistes et dictatoriaux, cette dernière forme de violation est fréquente en démocraties libérales. De nombreux facteurs y concourent en effet, au premier rang desquelles les médias auxquels les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont en train de donner un accent particulier, mais aussi l'économique, notamment dans la mouvance de la mondialisation.

A l'instar des individus, l'Etat est une personne. A ce titre, il peut, et doit avoir une «opinion». Mais parce qu'il est une réalité immatérielle, il n'existe et n'agit que par les individus qui l'animent, à charge pour ceux-ci de concevoir, traduire et mettre en application l'opinion de l'Etat.

Le fonctionnaire, personne physique, est un citoyen à part entière et, à ce titre, jouit de la liberté d'opinion. Toutefois, la liberté d'opinion du fonctionnaire comporte un double risque: la compromission de l'action de l'Etat et le risque d'entorse à la neutralité et à l'impartialité auxquels il est astreint. La question qui se pose à ce moment est celle de savoir comment concilier la liberté d'opinion de l'agent public à l'opinion de l'Etat dont il est le commis.

La réponse à cette question nécessite à notre sens, quelques préalables. En quoi consiste l'opinion de l'Etat ? L'opinion de l'Etat comprend une constante et une variable. La constante est fondée sur l'intérêt général que tous les régimes sont censés défendre ; la variable est construite sur l'ensemble des opinions et des principes qui commandent l'action des gouvernants. Ces principes et opinions varient souvent en effet suivant préoccupations du moment définies par la direction politique. La notion d'intérêt général comme fondement de l'opinion de l'Etat est basée sur l'idée que les institutions publiques agissent et doivent agir en fonction d'un intérêt commun conçu comme transcendant ou conciliant les intérêts particuliers. On part ici du postulat que l'Etat ne peut vouloir que le bien être de ses populations qui s'expriment à travers leurs gouvernants, ces derniers ayant pour objectif assigné de canaliser l'expression de cette opinion commune en la traduisant en principes de gouvernement.

La notion d'intérêt général revêt deux aspects, l'un politique et l'autre juridique:

«Le caractère politique de la notion d'intérêt général (...) repose sur un fond commun de représentations partagées par tous: les élus, les fonctionnaires et le public. Les premiers fixent, par leur parole légitime, le contenu politique de l'intérêt général ; les seconds se représentent l'intérêt général comme le fondement et la justification de leur fonction ; les

derniers perçoivent l'intérêt général comme la finalité de l'Etat (...) L'intérêt général se présente (...) dans le discours juridique, sous l'aspect de la norme. L'intérêt général est le principe justifiant l'imposition d'une obligation ou la fixation d'une interdiction. En tant que norme, l'intérêt général prescrit un modèle de comportement et relève de l'ordre du devoir être, et non de l'être; l'intérêt général est un but, un idéal devant guider l'action des gouvernants et des gouvernés (...)»<sup>68</sup>

Fruit de la vie en communauté, de la somme des expériences communes vécues, des épreuves présentes et d'une projection objective du devenir, cette conscience collective est le moule de l'opinion de l'Etat, le guide de l'action de ses agents, tel un impératif catégorique.

Cette opinion est celle que la majorité des citoyens adoptent à un moment donné à travers le choix des gouvernants. En effet, ce choix s'effectue généralement sur la base d'un programme politique rappelé au moins une fois par an, pendant la durée du mandat, ou à l'occasion des fêtes nationales, de la fin d'année civile ou encore des discours devant le Parlement ou les contacts populaires. Programme plus ou moins cohérent, appuyé sur des dogmes et principes de base d'orientation de l'action des agents publics et autres satellites du pouvoir, regroupés dans des «coalitions» et divers groupes de pression. Cette opinion, qui se veut globale en ce sens qu'elle embrasse tous les aspects de la vie sociale -on parle ici de «politique générale»- se traduit en secteurs d'activités dans le cadre institutionnel du travail gouvernemental, de l'organisation et du fonctionnement de l'administration.

D'une manière générale, aussi bien pour le fonctionnaire que pour les autres citoyens, cette opinion est transcendante parce que intimement liée au contrat social. Pour cela la liberté des agents publics d'adhérer aux opinions de leur choix doit être nécessairement déterminée par les manifestations de cette conscience collective. Par sa position l'agent public prend en compte cette donne dont il a par ailleurs la charge de la protection.

L'opinion de l'Etat s'impose déjà à l'ensemble de la société du fait du principe démocratique du règne de la majorité. De ce fait, elle conditionne et module nécessairement la marge de liberté reconnue à l'ensemble des citoyens. C'est une exigence minimale née de la cession que chaque citoyen fait de sa portion de souveraineté, à un individu ou à une équipe pour une période déterminée, sur la base des objectifs à lui proposés et acceptés, souvent même par lui suggérés. Cette exigence devient forcément maximale pour ceux des citoyens ayant choisis librement d'exercer dans la fonction publique, c'est-à-dire de se mettre au service des autres citoyens, sous les ordres des gouvernants. Cette exigence maximale ne

---

<sup>68</sup> Rangeon (F), L'idéologie de l'intérêt général, economica 1986 p. 14 et 19.

dépouille pas le fonctionnaire de sa citoyenneté. L'opinion de l'Etat est pour lui une «opinion-cadre», cadre dans lequel il s'engage par le serment, le contrat de travail ou à l'issue d'épreuves dont l'esprit est déjà un prélude à cet engagement ( concours administratifs), pour une période déterminée de sa vie. Sur cette base, abordée dans le cadre de l'administration publique, la question des libertés publiques d'une manière générale ne saurait se poser en termes d'égalité de sujets, moins encore d'absolu. La différence de contexte tient ici aux exigences de la puissance publique et de l'intérêt général.

Ainsi circonscrite, la liberté d'opinion du fonctionnaire n'est concevable que dans un cadre démocratique car, dans un régime autoritaire, aucune liberté d'opinion n'étant laissée au citoyen en général, une telle liberté ne saurait exister au profit des fonctionnaires<sup>69</sup>.

Reconnue d'une manière globale aux fonctionnaires, la liberté d'opinion connaît cependant quelques aménagements spécifiques tenant compte des contraintes auxquelles sont soumis nos gouvernements, de la capacité et du rythme d'assimilation aussi bien par les agents publics, que par l'ensemble des citoyens, du sens de l'intérêt général, des processus souvent complexes et contraignants et conjoncturels.

### 1-Les dispositions générales.

La liberté d'opinion est en principe depuis acquise dans notre droit de la fonction publique. Son aménagement, et surtout son application, ont varié suivant les époques et les événements. La rigueur dont sa réglementation peut faire l'objet à un moment donné est souvent diversement appréciée.

En droit ou en fait, à tort ou à raison, il a été question de bâillonnement ; d'un autre bord, la restauration de la démocratie pluraliste a engendré des logorrhées plus ou moins compatibles avec la raison sociale et la logique d'Etat. Logorrhées auxquelles il a fallu apporter des remèdes. Une question nous semble fondamentale. Peut-on logiquement et librement choisir un gouvernement et le honnir après ? alors même que celui-ci ne fait qu'appliquer concrètement, avec les contraintes extérieures et intérieures et les aléas, son programme électoral ? Un gouvernement doit-il être l'otage des opinions publiques toujours versatiles et manipulables ? De manière plus précise dans le contexte de la fonction publique la question devient: peut-on, en toute honnêteté, s'engager aux yeux de la société à agir dans le sens voulu par ceux qu'elle a choisi et vivement critiquer, voire chercher à contrecarrer leur

---

<sup>69</sup> Morange (G) , « *La liberté d'opinion des fonctionnaires publics* », D.1959, chr. p. 153.

action ? Il se pose ici forcément un problème de conscience que sous entend l'engagement initial de l'agent public à servir de manière inconditionnelle, les institutions de la République et ceux qui les incarnent. Le traitement dont il bénéficie sur les prélèvements fiscaux des revenus d'une population ayant, sur la base de la loi de la majorité, choisi librement sa direction ne l'enclenche-t-il pas au moins à agir en conformité avec cette direction ? au mieux à améliorer le fonctionnement du système dans les limites de «l'opinion-cadre» ?

a- Le principe.

A la suite de l'article 13 de l'ordonnance du 04 février 1959 portant statut de la fonction publique française reprenant l'article 16 de la loi du 19 octobre 1946, l'article 23 du décret 94/199 portant statut général de la fonction publique camerounaise dispose que:

«Ne peut figurer dans [ce] dossier aucune mention, ni document relatif à [ses] opinions ou convictions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses. [...]».

Dans sa décision C. C. n° 76-67 D. C. du 15 juillet 1976, le juge constitutionnel français dans son troisième considérant a implicitement appliqué la liberté de conscience et d'opinion aux fonctionnaires dans les termes suivants:

«Considérant qu'en vertu de l'article 13 de l'ordonnance n° 59-244 du 04 février 1959 portant statut général des fonctionnaires, aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses des intéressés ne peut figurer aux dossiers des fonctionnaires ; que dès lors la faculté qui est ouverte aux jurys par la loi soumise à l'examen du Conseil Constitutionnel de consulter les dossiers individuels ne saurait avoir pour effet de méconnaître les dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.»

Dans le cas d'espèce la saisine portait sur la constitutionnalité d'une loi permettant aux jurys de consulter les dossiers individuels des candidats.

Dans l'arrêt Massoni<sup>70</sup>, le juge administratif a fait de cette disposition un principe général de droit applicable à tous les fonctionnaires. Le Conseil d'Etat cependant crée la surprise en ouvrant la brèche lorsque, dans une espèce Frischmann<sup>71</sup>, il a estimé qu'une telle mention n'était pas illégale dès lors que les opinions du fonctionnaire sont notoires. D'une manière générale cependant et en l'état actuel du droit français de la fonction publique, la liberté d'opinion est prévue par les articles 6 et 8 de la loi du 13 juillet 1983. Dans son ordonnance de référé du 24 février 2001, le Conseil d'Etat rappelle le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants d'opinion et de pensée.

---

<sup>70</sup> CE 04-2-1955 Massoni Rec. p.71.

<sup>71</sup> C.E. 08 juin 1962 Rec. p.382, D. 1962 note Dubouis.

Le principe clairement établi depuis est que l'opinion politique du fonctionnaire ne doive pas être prise en compte. En d'autres termes, la liberté d'opinion a valeur d'indifférence dans le cadre de notre fonction publique. Les exceptions à ce principe concernent les membres du corps préfectoral. L'article 15 du décret du 29 juillet 1964 pour les préfets, l'article 18 du décret du 14 mars 1964 pour les sous-préfets indiquent qu'il puisse être fait mention de leurs opinions philosophiques, politiques ou religieuses. Cette dérogation s'explique par la nature de l'emploi dont le caractère politique ne fait aucun doute.<sup>72</sup>

#### b-Applications.

Le délit d'opinion suppose la définition préalable des domaines tabous. Le délit d'opinion érige en infraction l'expression d'une opinion indésirable, voire même la simple adoption d'une opinion indépendamment de toute expression de celle-ci. Ce fut le cas par exemple en France de la «loi des suspects» du 17 septembre 1793. Cette loi ordonnait l'incarcération de tous ceux qui, soit par leur conduite, soit par leurs relations, soit par leurs propos, soit par leurs écrits, se sont montrés des partisans de la tyrannie ou du fédéralisme, et ennemis de la liberté. C'est dans le même ordre d'idées qu'est adoptée la loi du 29 juillet 1881 qui sanctionne dans son article 24, les «cris et chants séditieux proférés dans les lieux ou réunions publiques», la sédition étant ici synonyme de révolte contre l'autorité établie.

Quoique proclamée par les régimes précédents<sup>73</sup>, la liberté d'opinion a fait, dans la pratique, l'objet de pressions diverses et s'avère conjoncturellement vulnérable. Une telle situation correspondait à l'environnement autoritaire et monolithique progressivement instauré dès les premières années de l'indépendance pour les raisons évoquées<sup>74</sup>.

En érigeant le délit d'opinion en infraction pénale l'ordonnance 62-OF-18 du 12 mars 1962 portant répression de la subversion a longtemps pesé sur la liberté d'opinion des camerounais avec circonstances aggravantes pour les fonctionnaires.

. L'article premier de l'ordonnance camerounaise de 1962 disposait que quiconque aura par quelque moyen que ce soit incité à résister à l'application des lois et règlements, décrets ou ordres de l'autorité publique sera puni d'une amende de 100.000 à un million et d'une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans ou de l'une de ces peines seulement. Cette ordonnance a conduit à la concentration et au renforcement du pouvoir et du contrôle

---

<sup>72</sup> Cf infra IIème partie chapitre 1.

<sup>73</sup> Article 36 et 41 décret 74-138 du 18 février 1974.

<sup>74</sup> Supra section 1.

par l'exécutif du champ politique et administratif avec l'instauration d'un climat de terreur de suspicion et de délation.

Largement entendue ici, la subversion était tantôt une atteinte au respect de l'autorité publique, tantôt une incitation à la haine contre le gouvernement <sup>75</sup>ou l'entreprise de subversion dirigée contre les autorités et les lois de la République. L'émission ou la propagation de bruits, nouvelles ou rumeurs mensongers, commentaires tendancieux de nouvelles exactes lorsque ces bruits, nouvelles ou rumeurs ou commentaires étaient susceptibles de nuire aux autorités publiques. On en arrivait à la neutralisation même des libertés publiques. Dès lors que tout peut devenir subversion ou être interprété comme tel, il n'y a point de place pour une opinion libre. Il existe une OPINION, celle du gouvernement en dehors de laquelle aucune autre n'était tolérée.

Cette ordonnance marque le début d'une ère trentenaire de traquage et de matraquage systématique de toute opinion contraire aux thèses officielles. Le pouvoir en place s'est en effet constamment appuyé sur cette ordonnance dont on peut dire qu'elle a véritablement servi de ciment à l'option monolithique et autoritaire du régime d'une part ; de remède radical à l'opposition violente, à l'opposition tout court d'autre part.

Cette ordonnance a également joué un rôle central dans le raffermissement de l'appareil étatique en général, de l'administration en particulier en instaurant la crainte, voire la terreur de l'autorité administrative, une autorité exercée à la répression de tout comportement seulement suspecté comme déviant par rapport à la ligne politique officielle. Elle marque en même temps un tournant décisif dans la politisation de la fonction publique en transformant, à tous les niveaux de la hiérarchie, les agents publics en propagandistes ou en «policiers politiques», mais aussi, à l'occasion, volontiers en prisonniers politiques.

Dans un tel environnement la situation du fonctionnaire camerounais est assez proche dans les faits de celle des agents publics français du dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle au début du XX<sup>e</sup> siècle. Dans ce sens par exemple, une circulaire du ministre de l'intérieur de PERSIGNY adressée le 10 septembre 1865 aux préfets subordonnait tout avancement de fonctionnaire à un avis sur la situation personnelle et politique de l'agent.

Le président du Conseil WALDECK ROUSSEAU affirmait qu'il avait le devoir de se préoccuper de l'opinion politique de tous les fonctionnaires et même de l'opinion de leurs femmes. Dans son instruction adressée aux préfets le 20 juin 1902 le ministre de l'intérieur

---

<sup>75</sup> Article 2, ord ? 62-0F-18 du 12 mars 1962.

COMBES reprendra globalement l'orientation de PERSIGNY avec un plus grand attachement aux principes républicains.

Aux U.S.A., la pratique systématique du *spoils system* impliquait la négation de la liberté d'opinion du personnel de l'administration publique. En réservant une grande part des emplois publics à ses partisans et sympathisants, la nouvelle équipe dirigeante boudait par la même occasion hors de l'administration les partisans du camp adverse. Ce système de dépouilles excluait ainsi du champ de l'administration publique, toute opinion autre que celle fondée sur la ligne du parti vainqueur.

Le Pendleton act d'abord en 1883, le Hatch act en 1939 ensuite viendront corriger les rigueurs de ce système d'épuration massive des fonctionnaires américains pour raisons politiques. Le Hatch act leur permet notamment d'exprimer leurs opinions en ne s'identifiant cependant pas à la politique d'un parti.

En Grande-Bretagne la liberté d'opinion est surtout totale pour les agents subalternes tandis que les agents moyens voient la leur soumise à autorisation, les hauts fonctionnaires de l'«*executive class*» étant quant à eux pratiquement contraints au régime d'interdiction.

En Allemagne, la situation a varié suivant les régimes. L'article 118 §1 de la Constitution de WEIMAR du 11 août 1919 disposait que:

«Tout allemand a le droit, dans les limites des lois générales, d'exprimer librement son opinion par paroles, écrits, imprimés, images ou toute autre manière. Aucune condition de travail ou d'emploi ne peut le priver de ce droit et nul ne peut lui infliger une sanction pour en avoir fait usage.»

L'article 130 quant-à lui disposait que «la liberté d'opinion politique et la liberté d'association sont garanties à tous les fonctionnaires ».

Le texte fondamental de 1919 accorde ainsi une base constitutionnelle à la liberté d'opinion du fonctionnaire.

La loi du 26 janvier 1937 viendra saboter ce bel édifice juridique en subordonnant le fonctionnaire à un Etat incarné par le Parti National-socialiste<sup>76</sup> et à un engagement total envers le Führer à qui il doit fidélité «jusqu'à la mort»<sup>77</sup>.

La loi fondamentale du 23 mai 1949 dans son article 13 consacrera à nouveau le retour à l'option libérale de Weimar.

Une circulaire du ministre de l'intérieur de la Tchécoslovaquie du 03 mars 1948 précisait que :

---

<sup>76</sup> Section I, §1, alinéa 1 et 2

<sup>77</sup> Section II, §3, alinéa 1.



«doit être considéré comme peu sûr - et de ce fait épuré- l'employé qui n'a pas suffisamment compris l'importance de la nouvelle démocratie ou des obligations du nouvel Etat envers les autres Etats slaves».

La crainte des extrémismes a conduit certains régimes de fonction publique à des attitudes discriminatoires. Tout en consacrant largement la liberté d'opinion du fonctionnaire, ils excluent du champ de jouissance de celle-ci les courants d'expression extrémistes.

Au fronton du cercle de ces *ennemis* de la liberté d'opinion, le communisme. Dans le dessein de se protéger du communisme propagé à travers le monde par les visées hégémoniques de l'ex-URSS, ces Etats ont mis sur pied un ensemble de mesures visant à étouffer toute opinion communiste.

En France l'arrêt Barel<sup>78</sup>, a dévoilé un malaise certain de l'administration face au communisme. Exclue de la liste des candidats du concours de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) pour cause de leurs opinions communistes, les sieurs Yves BAREL, BEDJAOUI et LINGOIS ont saisi le juge administratif d'un recours en annulation, motif pris de la violation de la liberté d'opinion et de l'égalité d'accès aux emplois publics. Le Conseil d'Etat a conclu à l'annulation de l'exclusion, réaffirmant le principe de la liberté d'opinion consacré par la déclaration des droits de 1789 et le préambule de la constitution de 1946. Le juge a reconnu à ces textes valeur de principes généraux de droit supérieur à tout acte de l'exécutif. Aucun texte en effet n'interdit l'accès aux fonctions publiques à des candidats communistes. Quoique n'impliquant pas des fonctionnaires, ce litige était néanmoins le signe d'un rejet officieux des opinions communistes au sein de la fonction publique. Les avis ont divergé là dessus.

Pour certains, c'est la nature de la fonction qui justifierait la discrimination. La préfectorale ayant une connotation politique voudrait que l'Etat soit politiquement plus regardant vis-à-vis des candidats que, par exemple l'accès aux fonctions d'ingénieur<sup>79</sup>.

C'est la nature même du communisme qui fonderait son rejet par l'administration. Il existerait une incompatibilité entre les idées véhiculées par le communisme et la théorie même de l'Etat. Le statut d'agent public implique obligatoirement la défense des intérêts de l'Etat et la vie des institutions. Or théoriquement le communisme remet en cause les fondements mêmes de cet « Etat bourgeois ». Se basant sur ces considérations une autre partie

---

<sup>78</sup> C.E. 28 mai 1954, Barel, R.A. 1954.393, conclusions Letourneur, note Mathiot.

<sup>79</sup> Duverger (M.) «*La génération du silence* » in *Le Monde* du 14 octobre 1953 p.1.

de l'opinion pense que d'un point de vue pratique il peut paraître en effet difficile de partager de telles convictions et en même temps servir loyalement l'Etat<sup>80</sup>. Pour Robert CATHERINE «lorsqu'un régime est conscient de sa légalité et de ses responsabilités, on ne saurait lui demander au nom de la liberté, d'accepter d'introduire en son sein des agents patentés de la désagrégation et dont il connaît la nocivité. Le bon sens renverse ici toutes les arguties»<sup>81</sup>.

Le Conseil d'Etat s'est cependant toujours opposé à cette exclusion de l'opinion communiste, demeurant ainsi fidèle aux principes généraux et aux lois. C'est ce qui ressort notamment de sa décision du 1er Octobre 1954 Guille<sup>82</sup>.

Dans cet arrêt, il s'agissait d'un inspecteur d'Académie victime d'une mesure de relèvement de ses fonctions. Preuve a été établie que la mesure n'avait d'autre motif que l'appartenance de l'intéressé au parti Communiste. Le Conseil d'Etat a annulé la décision. C'est aussi l'option jurisprudentielle de l'arrêt C.E. 04 novembre 1996 Confédération Nationale des Groupes Autonomes d'Enseignants Publics à propos des conditions d'entrée à l'Institut Universitaire de formation des maîtres<sup>83</sup>. Il y est dit en substance, que les candidats ne peuvent être interrogés sur leurs opinions confessionnelles, politiques ou syndicales, même si le juge admet ici qu'on puisse leur demander s'ils ont participé à une action associative, du moment où une telle requête est sans influence sur l'issue.

Au Portugal, une profession de foi anti-communiste est exigée de tous les fonctionnaires depuis 1936.

En Suisse le Conseil Fédéral a décidé en 1950 d'expulser tous les communistes des services fédéraux<sup>84</sup>.

En Belgique un arrêté royal a prescrit en 1951 la révocation de tout agent de l'Etat ayant prêté concours à un mouvement ou un groupement s'opposant à la constitution et aux lois du peuple Belge, à l'indépendance du pays, à la défense nationale ou à l'exécution des engagements de la Belgique en vue d'assurer sa sécurité.

En Allemagne le gouvernement de Bonn a décrété en 1950 le licenciement de tous les employés et fonctionnaires appartenant au parti communiste ou à une organisation néo-nazie. Cette solution a été également appliquée au Canada.

Aux U.S.A. l'«Internal Security Act» de 1950 interdit aux adhérents du parti communiste ou de toutes autres organisations para-communistes, tout emploi dans les services

---

<sup>80</sup> Cf *Le Figaro* du 21-9-1951.

<sup>81</sup> *Revue Administrative* 1953 p.457.

<sup>82</sup> C.E. 1<sup>er</sup> octobre 1954 Guille, Dalloz 1955 p.431.

<sup>83</sup> CE 4-11-1996, Rec. p.430, conclusions Raoul.

<sup>84</sup> 10 Licenciés, 24 transformés en contractuels.

publics. Cette interdiction donnera lieu, sous le zèle intempestif du sénateur Mc CARTHY, à une véritable chasse aux sorcières.

Aux Pays-Bas l'ordonnance du 17 décembre 1951 crée une incompatibilité entre la fonction publique et l'appartenance au parti communiste.

De tout ce qui précède, il ressort que la liberté d'opinion pose un certain nombre de problèmes relatifs notamment à son étendue, à son contenu, à ses limites. Elle est largement tributaire des circonstances qui entourent sa mise en oeuvre.

L'ordonnance camerounaise 90/046 abrogeant l'ordonnance 62-OF-18 du 12 mars 1962 est venue réhabiliter la liberté d'opinion. La gestion de la liberté d'opinion ainsi restaurée soulève cependant un certain nombre de problèmes et suscite des inquiétudes. D'une manière générale en effet, les abus sont nombreux, pour la plupart dus à l'ignorance involontaire ou délibérée du droit. La plupart des dérapages se situent sur le terrain de la personnalisation des atteintes, entendue comme la mise en cause ou l'indexation d'un individu à la fois pour ses idées, son action politique et sa vie privée. La distinction entre ces différentes facettes n'étant pas toujours tranchée chez les hommes politiques. En réalité le contentieux de l'opinion a été transféré sur le terrain commun de la diffamation et de l'outrage. D'une manière générale, on ne peut nier que l'ouverture démocratique bénéficie aux fonctionnaires, ne serait-ce que par le phénomène d'attraction, de magnétisme dans la circulation des courants d'idées, des influences réciproques. La fonction publique est une institution distincte des autres mais comprise dans un système global d'institutions en interaction et, forcément, en interdépendances. Cependant, du fait de la spécificité de sa position, cette liberté n'a pas été reçue et appliquée avec la même intensité. L'héritage de l'ancien système pèse ici d'un poids certain. Il y a toujours lieu de redouter la pratique qui consiste pour certaines autorités administratives à constituer deux dossiers différents dont l'un destiné à rester secret et l'autre communiqué aux intéressés. L'établissement de ce véritable «fichier politico-administratif» est une atteinte fréquente et grave à la liberté d'opinion des fonctionnaires. Certaines autorités administratives se sont en effet doublées d'attributs informels et complaisants de *police politique*. A cet effet, la direction des affaires politiques au ministère en charge de l'administration territoriale a certes changé de méthodes, mais elle demeure tout aussi active dans sa fonction de thermomètre des tendances des opinions et de la gestion des événements politiques aussi bien dans la société que dans les administrations entre autres attributions ambiguës.

La direction des renseignements généraux de la sûreté nationale continue toujours d'écumer les administrations publiques et autres institutions, se faisant «l'oreille» de la

hiérarchie et des politiques. Le chapitre V du décret n° 2002 / 003 du 04 janvier 2003 portant organisation de la délégation générale à la sûreté nationale dispose dans son article 73 que:

«Placée sous l'autorité d'un directeur éventuellement assisté d'un adjoint, la direction des renseignements généraux est chargée:

- de recueillir toute information d'intérêt national;
- de rechercher, suivre et exploiter les renseignements d'ordre politique, économique et socioculturel;
- de suivre l'évolution de l'opinion publique;
- de suivre et d'analyser les renseignements dans les différents domaines;
- (...) de diligenter les enquêtes administratives.»

Suivant l'article 75 alinéa 2 du même texte:

«Le service des affaires administratives et politiques comprend quatre bureaux :

- un bureau des partis politiques;
- un bureau des mouvements politiques;
- un bureau des associations;
- un bureau des collectivités territoriales décentralisées.»

D'après l'article 78 alinéa 1 :

«La sous direction des études et de la recherche est chargée :

- de la recherche, du suivi et du recoupement des renseignements d'ordre politique, économique, social et culturel.
- du sondage d'opinion.»

Ces structures de police politique, et d'autres aux attributions pas toujours claires, ajoutées au zèle parfois intempestif de leur personnel, la hantise de la trahison et l'héritage monolithique de la tradition administrative de la délation, mettent souvent en péril le fragile équilibre entre les impératifs du pouvoir hiérarchique et les nécessités de la liberté des agents publics.

Dans les textes comme dans la pratique, il y a cependant lieu de noter une ouverture certaine. A l'instar de son homologue français, le fonctionnaire camerounais peut adopter et exprimer la position politique de son choix: il lui est loisible notamment de collaborer à des publications politiques dans les limites réglementaires.

Il convient néanmoins à ce niveau de noter qu'un tel système, dans le contexte camerounais se heurte à des difficultés d'application. Tout le monde peut aujourd'hui convenir de l'effectivité de la liberté d'opinion dans la fonction publique camerounaise. Cette liberté défie même toute réserve dont on ignore souvent l'existence en tant que norme

contraignante, mais aussi, la substance et la portée, aussi bien de la part d'une hiérarchie en mutation culturelle politico-administrative que la masse des fonctionnaires, petits, moyens et même très souvent hauts cadres juridiquement incultes.

Aussi bien dans le verbe que dans les écrits, pendant et en dehors du service, les fonctionnaires expriment leurs opinions. Dans cette relative libre expression, les frictions avec la hiérarchie sont davantage interpersonnelles qu'institutionnelles. Peut-on, dans un tel contexte, véritablement parler de liberté d'opinion ? Comme toute liberté, l'opinion a un fondement philosophique et un contenu juridique. Ce dernier volet est la condition même de la praticabilité des libertés, d'où d'ailleurs l'appellation de «libertés publiques», marquant la reconnaissance et l'organisation par le législateur représentant le peuple. Cette traduction en termes juridiques suppose le permis et l'interdit auquel sont rattachées des réprobations sous forme de sanctions. Que des fonctionnaires puissent dire de l'Etat et de ses dirigeants élus ce qu'ils veulent n'a rien à voir avec la liberté d'opinion. Par contre qu'ils disent ce qu'ils peuvent dire, c'est là que se situe leur liberté. Qu'ils se contentent de dire ce qu'ils doivent dire, c'est aussi un choix de carrière et de positionnement vis-à-vis du pouvoir. Dans la première hypothèse, on est en contexte de l'état de nature. Dans la deuxième, on est en contexte de libertés publiques, c'est le domaine du contrat social, du permis, du légal, pour lequel le législateur a été institué par ces citoyens là même dont fait partie le fonctionnaire pour qui de surcroît s'est imposé la nécessité d'une réglementation spécifique.

La liberté d'opinion du fonctionnaire doit, dans le contexte de la fonction publique camerounaise<sup>85</sup>, être conçue et réglementée dans le sens de l'intérêt de l'Etat. Avec les fonctionnaires, on devrait se situer dans le cadre de «la raison d'Etat» présentée comme « l'ensemble des connaissances relatives à la nature universelle et à la situation particulière de l'Etat, ainsi que l'ensemble des décisions et des moyens utilisés qui constituent tous ensemble la règle d'action et la pratique des gouvernants, jugée rationnellement nécessaire à la conservation ou à l'accroissement de la puissance de l'Etat. A l'exclusion de toute autre considération, c'est donc l'intérêt de l'Etat au sens large, qui constitue le but et la justification de l'action des gouvernants quelle que soit la forme du régime politique considéré. Le concept de raison d'Etat désigne donc tout à la fois le modus operandi rationnel de la politique d'un Etat, et le motif sur lequel elle prend appui.»<sup>86</sup>

L'Etat est une personne et à ce titre il fonctionne suivant un ensemble de principes animés par des courants d'opinion qu'il a fait siens. Ses agents ont mission d'assurer la

---

<sup>85</sup> Caractérisé notamment par une imprégnation nettement insuffisante de la notion d'intérêt général.

<sup>86</sup> Lazzeri ( C), Reynié (D), (dir.), Le pouvoir de la raison d'Etat, PUF 1992, p.91.

traduction pratique et concrète de l'opinion de l'Etat exprimée d'une manière générale par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire; plus particulièrement par l'exécutif dont dépendent les fonctionnaires. Une telle vision des choses ne reviendrait nullement à méconnaître la liberté d'opinion des fonctionnaires car dans le fond c'est eux qui construisent et suggèrent les opinions de l'Etat. Aux yeux de la masse «mandante»,ils sont «l'Etat». Soutenir publiquement, librement et ouvertement des opinions parfois radicalement heurtées pose déjà un problème d'honnêteté et de rupture de confiance, des engagements librement souscrits vis-à-vis de la communauté et de l'Etat à se mettre à son service, à exécuter sa volonté.

Que la liberté d'opinion du fonctionnaire doive se concevoir dans le strict respect des principes fondamentaux régissant l'administration et s'accompagner d'un renforcement de la répression disciplinaire est une exigence normale. Ceci ne saurait être interprété comme une atteinte aux droits et libertés du fonctionnaire mais plutôt comme un rappel au respect de ses propres engagements au service de la collectivité, une assurance de la primauté de l'opinion de l'Etat dans le fonctionnement de l'administration.

L'administration publique n'est pas et ne saurait être une tribune et par conséquent point de «fonctionnaire - tribun». Le rôle premier de l'administration est celui d'exécution. On admettrait alors plus volontiers la notion de «fonctionnaire-exécutant». Cette notion dépasserait cependant le sens à la limite péjoratif d'exécutant mécanique. Cela conduirait en effet à nier toute liberté d'opinion au fonctionnaire et serait contraire aux textes et à l'idéal démocratique. Par contre elle intègre l'ensemble des opinions tolérables c'est-à-dire périphériques à «l'opinion de l'état». Ce sont des opinions émises dans le respect des principes en vigueur dans l'administration et toujours sous le sceau de l'intérêt général. Ceci n'exclut pas l'idée de changement, de bouleversement et même de rupture avec le vécu, ou la contradiction avec «l'opinion de l'Etat». La marge de liberté reste grande si l'on garde le sens de la mesure, si l'on s'accorde sur la primauté de la raison d'Etat.

## 2-Les positions particulières

L'administration publique est une structure essentiellement hiérarchisée. On distingue ici la hiérarchie fondée sur le grade et la hiérarchie des postes de travail, ou des fonctions. La coïncidence entre les deux types est généralement la règle qui souffre souvent d'exceptions, notamment sur le terrain des nominations à la discrétion du gouvernement.

L'étendue de la liberté d'opinion du fonctionnaire varie suivant sa position dans la hiérarchie des administrations de l'Etat ou la nature de ses fonctions. La situation des hauts fonctionnaires, des magistrats et des militaires en est une illustration.

a- La liberté d'opinion des hauts fonctionnaires.

Que recouvre la notion de haut fonctionnaire ? Sur quoi repose la particularité de leur situation en matière de droits et libertés politiques ?

Les notions de «haut fonctionnaire» et «haut responsable de l'administration» sont présentes dans notre droit constitutionnel, signe évident de la particularité de leur position, même si le contenu de ces concepts n'est pas toujours clairement défini.

La loi 91/001 du 23 avril 1991 portant modification de la constitution du 02 juin 1972 disposait dans son article 9 :

«Le Premier ministre (...) peut déléguer certains de ses pouvoirs (...) à des hauts responsables de l'Etat.»

Dans le même ordre d'idées la loi 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 stipule à l'alinéa 2 de l'article 10 :

«Le président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs (...) à certains hauts responsables de l'administration de l'Etat dans le cadre de leurs attributions respectives.»

A sa suite, l'article 12 du chapitre II du Gouvernement dispose, alinéa 5 que:

«(Il) peut déléguer certains de ses pouvoirs (...) à des hauts responsables de l'administration de l'Etat.»

C'est dans cette logique qu'il est dit dans l'article 21 alinéa 3 du statut général de la fonction publique:

«Toutefois, certaines fonctions exigeant de leurs titulaires un loyalisme aux institutions de la République ou une neutralité politique absolue font l'objet d'un texte particulier ».

Cet article exclut manifestement du champ des dispositions générales relatives à la liberté d'opinion, certaines catégories de fonctionnaires. De quelles catégories est-il précisément question ? En l'absence du texte particulier auquel allusion est faite, certaines indications d'ordre jurisprudentiel et doctrinal peuvent cependant permettre de circonscrire ces catégories. Dans le système britannique, la haute fonction publique constitue ce que l'on appelle «administrative class» avec au sommet de la hiérarchie dans chaque ministère, le «Permanent secretary». Aux U. S. A. il s'agit du «Senior executive service».

Le concept de haut fonctionnaire a un contenu variable suivant les critères retenus. Ce concept est souvent rapproché de celui de «grands fonctionnaires». Les hauts fonctionnaires

seraient ceux appartenant aux grands corps de l'Etat<sup>87</sup>, la préfectorale, le critère de grade.<sup>88</sup> Les grands fonctionnaires seraient quant-à eux les grands commis de l'Etat en relation constante avec les hommes politiques et étroitement associés à l'élaboration des décisions qui orientent la vie de la Nation.

Il convient de noter à ce niveau que, manifestement c'est de la hiérarchie des postes de travail ou des fonctions qu'il est surtout question ici. Autrement dit, ces particularismes ne concerneraient pas les fonctionnaires d'un grade élevé mais qui n'occupent pas un poste de travail de haut niveau, a fortiori qui n'occupent pas de poste de responsabilité du tout comme il arrive très souvent. C'est généralement le cas du fonctionnaire de haut rang « remis à la disposition de son administration d'origine » après qu'il soit mis un terme aux fonctions qu'il occupait jusque là, par acte de relèvement de fonctions ou simple remplacement. C'est aussi le cas en situation de réintégration à la fin d'un détachement.

Les hauts fonctionnaires seraient une catégorie limitée d'agents supérieurs qui participent directement soit à l'élaboration soit à l'exécution de la politique gouvernementale. « Plus que le corps, plus que l'importance des fonctions, plus que le titre, c'est lorsque administrateur et politique se fondent en un seul homme qu'il y a haut fonctionnaire »<sup>89</sup>.

Le droit français est plus explicite quant à la détermination de la catégorie des hauts fonctionnaires. L'article 3 alinéa 2 de l'ordonnance 59-244 du 04 février 1959 portant statut général de la fonction publique française dispose que :

« (...) un règlement d'administration publique détermine pour chaque administration et service les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du gouvernement ».

Les décrets du 20 juillet 1949 d'abord, celui du 21 mars 1959 ensuite, modifié par décret du 29 janvier 1979 dressent une liste de ces emplois : secrétaires généraux, directeurs de ministères, ambassadeurs, recteurs, préfets... Un décret du 29 avril 1959 fixe également une liste. Il y est question notamment des directions des établissements et entreprises publiques, société nationales pourvues en Conseil des ministres.

Le Conseil d'Etat a estimé que cette énumération n'était pas limitative et s'est attaché au critère de la nature de l'emploi<sup>90</sup>.

Quatre sous ensemble composent la catégorie des hauts fonctionnaires.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> Le Conseil d'Etat, Cour des comptes, Inspection des finances.

<sup>88</sup> Se terminant par «...en chef » «...général »...

<sup>89</sup> Bodiguel (JL), Quermonne (JL), La haute fonction publique sous la Vème République, PUF 1953 p.59.

<sup>90</sup> C.E. 13 mars 1953 TEISSIER Rec. p. 13, D. 1953.735 conclusions J. Donnedieu de Vabres

<sup>91</sup> Lacam (J. P.), La France, une République de mandarins ?, Ed. Complexes 2000 p. 15.



- les fonctionnaires d'autorité qui occupent les emplois supérieurs dans les administrations centrales et territoriales;
- les membres des états majors administratifs et politiques;
- les directeurs, présidents, gouverneurs et autres administrateurs d'entreprises nationales et d'établissements publics;
- les membres des grands corps administratifs et techniques de l'Etat.

Alors que l'article 9 de la révision constitutionnelle de 1991 évoquait «les emplois civils supérieurs» dont la nomination était du ressort du président de la République et qu'on aurait pu rapprocher du concept de haut fonctionnaire, le nouveau texte issu de la révision du 18 janvier 1996 a fait disparaître cette formule pour ne retenir que le concept de «hauts responsables de l'administration de l'Etat»<sup>92</sup> à propos de la délégation des pouvoirs.

«On comprendrait mal, écrit Robert CATHERINE, qu'un directeur de ministère chargé de mettre en œuvre la politique du ministre dans le secteur d'activité que coiffe sa direction, qu'un préfet chargé de réprimer les manifestations publiques dirigées contre le gouvernement, qu'un ambassadeur chargé d'expliquer au ministre des affaires étrangères du pays où il est envoyé telle mesure diplomatique que vient de prendre son gouvernement(...) puissent logiquement et moralement avoir d'autre attitude que celle d'un dévouement absolu aux institutions gouvernementales.»<sup>93</sup>

C'est à titre d'illustration, le cas des membres de la préfectorale dont la situation se présente de la manière suivante:

«La confiance du gouvernement dans le corps préfectoral, dont témoigne l'aménagement du régime électoral, a nécessairement comme symétrique l'exigence d'une fidélité et d'une loyauté entière impliquant une discipline préfectorale rigoureuse. Il est entendu très rapidement que le préfet n'a pas d'opinion personnelle: il est *l'homme du gouvernement* et son rôle est de faire prévaloir la ligne politique que celui-ci a déterminée.»<sup>94</sup>

C'est un aspect de la «clause de conscience»<sup>95</sup> exigible pour tout haut fonctionnaire dont l'action peut influencer sur la prise de décision par le ministre.

La liberté d'expression des hauts fonctionnaires, est dans cette logique réduite à néant. Ils ne peuvent en user qu'à leurs risques et périls car ils sont révocables ad nutum dès qu'ils ont perdu la confiance du pouvoir.

---

<sup>92</sup> Article 10, alinéa 2.

<sup>93</sup> Catherine (Robert), op. cit. p. 33.

<sup>94</sup> In La loi du 28 pluviôse an VIII. Deux cents ans après: survivance ou pérennité ?puf 2000 p30.

<sup>95</sup> Cf infra Chap. II.

Cette situation peut cependant être considérée comme normale. Ce sont généralement des fonctionnaires qui occupent des emplois à la discrétion du gouvernement. Celui-ci n'y pourvoit que dans la mesure où il se sera préalablement assuré au moins de la compatibilité des opinions politiques des intéressés avec la politique du gouvernement. En accédant à ces fonctions ces agents publics savent très exactement à quoi s'en tenir: à la seule raison du gouvernement, à la seule logique des gouvernants. Autrement dit ils acceptent de servir de monture à un gouvernement qui désormais tiendra leur langue à la bride et pour qui ils devront galoper à bride abattue. On ne peut donc soutenir sans ambages la thèse de la négation de leur liberté d'opinion.<sup>96</sup> Ce sont, de manière plus positive, des fonctionnaires triés sur le volet et qui vivent leurs opinions en ce sens qu'elles sont compatibles avec celles du gouvernement. «Les hauts fonctionnaires doivent désormais défendre des options gouvernementales et mettre leurs compétences au service d'une cause. Ils deviennent les avocats d'une politique.»<sup>97</sup>

#### b-La liberté d'opinion du militaire

L'armée a été abondamment sollicitée à la veille et au lendemain de la restauration de la démocratie pluraliste. Cette intervention a fait l'objet de vives controverses portant notamment sur le rôle de l'armée dans le processus démocratique naissant et le statut social du militaire.

Le préambule de notre constitution proclame que tous les citoyens contribuent à la défense de la Patrie. Selon l'article 26 de la constitution, les règles générales d'organisation de la défense nationale sont du domaine de la loi. Cette mission incombe au premier chef à une institution spécifique: l'armée. La légalité républicaine assigne à l'armée un certain nombre de missions axées autour de la défense de l'intégrité du territoire, des institutions de la République, de l'indépendance. Les forces armées constituent un corps spécifique parmi les fonctionnaires.

Formée pour assurer l'accomplissement de ces tâches, citadelle de la défense républicaine aussi prête à réagir contre l'ennemi intérieur que contre l'ennemi du dehors, l'armée s'est très souvent retrouvée face à des volontés politiques contradictoires. Quelles relations l'armée entretient-elle avec le champ politique ? Quelles peuvent être les raisons de son intérêt pour la politique ? Quelles en sont les conséquences ?

---

<sup>96</sup> Tout dépend du rayonnement, de la personnalité propre de chacun des fonctionnaires de ce niveau. Certains parviennent à influencer sensiblement la direction politique par leurs opinions personnelles pertinentes. Ce sont les moins nombreux cependant.

<sup>97</sup> Rouban (L.), La fin des technocrates ? P. S. P. 1998 p. 42.

Quels sont les instruments juridiques de canalisation de la force armée dans le jeu des rapports des forces socio-politiques ? Quelles garanties de citoyenneté sont offertes au militaire pour éviter -ou masquer- une marginalisation susceptible de revers ?

«Les hommes chargés de la défense de la cité, s'interroge Jacques ROBERT, sont-ils des citoyens comme tout le monde ou leurs libertés doivent-elles se trouver nécessairement limitées ? »<sup>98</sup>

Il convient de rechercher comment les règles de citoyenneté ont été appliquées aux militaires tout en se demandant si le maintien des règles particulières applicables aux militaires est justifiable ou tout au moins, jusqu'à qu'elle limite.

Si la question ne se pose pas en temps de conflit armé, les longues périodes de paix ont tendance à occulter la spécificité de l'état militaire.

La réponse est à la fois statutaire et doctrinale. L'article 6 de la loi 80-12 du 14 Juillet 1980 portant statut général des militaires dispose:

«Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées par la présente loi et définies par le décret portant règlement de la discipline générale dans les forces armées».

Le principe de la jouissance des libertés est donc reconnu au militaire. C'est dans leur exercice effectif qu'elles sont soumises pour certaines à un régime restrictif, suivant le principe civiliste de la séparation entre jouissance et exercice de droits.

D'après l'article 7 du statut général des militaires :

«les opinions ou croyances philosophiques, religieuses ou politiques sont libres. Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service avec la réserve exigée de l'état militaire».

«Les militaires doivent obtenir l'autorisation de l'autorité ayant reçu délégation du président de la République lorsqu'ils désirent évoquer publiquement des questions politiques ou mettant en cause une puissance étrangère ou une organisation internationale».

La reconnaissance de cette liberté est en réalité le fruit d'une certaine évolution dans la source française de notre droit. Pratiquement, les régimes d'interdiction et d'autorisation se sont succédés.

Historiquement les militaires en activité ont souvent été maintenus en dehors du corps électoral et des débats publics sur les questions politiques d'actualité. On estimait alors

---

<sup>98</sup> Robert (J), « Libertés publiques et défense » RDP 1977 p.935.

qu'imposer le silence à l'armée active tout entière était le meilleur moyen d'étouffer ses dissensions internes et de préserver sa subordination à l'Etat républicain<sup>99</sup>.

C'est la philosophie globale de la loi du 24 avril 1884. Toute idée de politique est proscrite à l'intérieur d'une caserne dans ce contexte. La circulaire du 08 janvier 1889 demande ainsi aux chefs de s'abstenir de toute allusion à la politique, verbalement ou par écrit lorsqu'ils s'adressent à leurs troupes. Dans le même ordre d'idées la circulaire du 28 août 1921 interdit aux militaires les manifestations politiques, même en tenue civile.

Signé par le général BRUN alors ministre de la guerre du Cabinet BRIAND, le décret du 25 mai 1910 par contre crée une ouverture en autorisant enfin les officiers à publier des écrits «sous leur signature et sous leur responsabilité».

«L'autorité militaire conserve tout pouvoir d'appréciation et de sanction vis-à-vis des auteurs dont les écrits sont jugés préjudiciables à la discipline, à l'esprit militaire ou aux intérêts du pays.»

Complétée par le décret MILLERAND du 13 mai 1912, cette réglementation répond en fait à une forte pression interne des officiers d'une armée de plus en plus démocratique, publiant déjà sous divers pseudonymes, en dehors de tout contrôle hiérarchique, souvent sur des questions fondamentales. La portée de cette ouverture reste cependant limitée dans la mesure où les opinions politiques, aussi bien sur le plan interne qu'externe en sont écartées. L'article 18 du règlement de discipline générale de 1966 dit :

«Les militaires de tout grade qui désirent soit faire des conférences publiques, soit publier des écrits sur des sujets pouvant donner lieu, sur le plan de l'actualité ou des événements contemporains à des controverses d'ordre militaire, politique ou confessionnel doivent être préalablement autorisés.»

L'article 17 alinéa 2 du décret n°2001/188 du 25 juillet 2001 portant statut particulier du corps des officiers d'active des forces de la défense dispose que:

«Dans les pièces et documents du dossier individuel de l'officier, il ne peut être fait état des opinions, des croyances philosophiques ou des convictions politiques de l'intéressé.» D'une manière générale, les dispositions relatives à la liberté d'opinion du militaire s'appliquent à tous les moyens d'expression notamment aux écrits, conférences ou exposés.

La liberté d'opinion du militaire est donc statutairement soumise au régime généralisé de l'autorisation préalable du ministre délégué chargé de la défense. Dans la pratique de telles autorisations sont rares.

---

<sup>99</sup> Serman (W), Bertaud (J P), Nouvelle histoire militaire de France, 1789 – 1919, Fayard 1998 p. 530.

Le non respect de cette règle est durement sanctionné au sein de l'armée. A titre d'illustration, la publication d'un ouvrage sans autorisation, suivie des déclarations à la presse ( Jeune Afrique Economie ) ont valu au général ASSO'O Emame un rappel à l'ordre et la perte du poste stratégique et convoité de commandant du quartier général. A l'opposé, l'ouvrage du général de gendarmerie OUMAROU Djam publié avec l'autorisation de l'autorité compétente avait quasiment été parrainé par le ministre chargé de la défense ; c'est aussi le cas des publications littéraires du général NKOA Atenga. Plus éloquent est le sort de l'officier des forces armées royales Marocaines, le capitaine HABIB condamné le 18 février 2000 à cinq ans de prison pour avoir dénoncé la corruption au sein des forces armées royales (FAR) marocaines.

S'agissant des droits et libertés politiques du militaire trois options se présentent<sup>100</sup>:

- faire des militaires des citoyens comme les autres, en l'occurrence leur accorder les mêmes droits et libertés politiques ;
- faire du militaire un citoyen totalement à part et le priver de droits et libertés politiques ;
- ne considérer le militaire ni comme des citoyens comme les autres, ni comme des citoyens à part. Dans ce dernier cas de figure il s'agit simplement de prendre en compte le fait qu'ils sont des fonctionnaires d'un type particulier, et encadrer plus strictement leur condition politique.

En France jusqu'en 2005 les militaires ne pouvaient s'exprimer sur des questions politiques qu'après une autorisation préalable. La convention européenne des droits qui n'admet quant-à elle de restriction à la liberté d'expression des militaires que «pour la défense de l'ordre». Adoptée par le Parlement français le 16 mars 2005, la révision du statut général des militaires permet désormais au militaire d'exprimer ses opinions sans requérir l'autorisation préalable.

Dans la pratique le «mythe de la grande muette» continue de peser sur la liberté d'opinion du militaire. Pour la plupart des officiers cependant il ne s'agit pas là à proprement parler d'une privation de liberté. Ce «silence» repose à leurs yeux sur leur vocation de servir la Patrie. C'est parce qu'ils se réserveraient toutes leurs forces à la défense et à la grandeur de la Nation qu'ils accepteraient de ne pas avoir d'opinion politique publique. «Le soldat n'a qu'un devoir à connaître, un devoir simple, mais qui ne souffre ni exception, ni accommodements: donner appui à son pays c'est-à-dire soutenir, protéger et défendre les

---

<sup>100</sup> Robert (J), op.cit

institutions en vigueur et les formes présentes de l'Etat. Il n'y a même plus pour lui possibilité de doute, de débat intérieur ou de trouble de conscience. En cas de convulsion politique, si tout autour de lui se dérobe et s'écroule, il cherchera refuge auprès de son drapeau.»<sup>101</sup>

Ce silence à l'esprit de grandeur et de noblesse est cependant régulièrement soumis à rude épreuve<sup>102</sup>.

### c-La liberté d'opinion du magistrat.

La neutralité et l'objectivité des juges sont souvent durement éprouvées dans l'univers des droits et libertés politiques. Au sein même du corps socioprofessionnel des magistrats plane un profond malaise, comme un «mal-être» en cette période de restauration de la démocratie pluraliste, tiraillés entre des aspirations et des exigences multiples et contradictoires. Le contexte trouble de la transition politique a plongé la magistrature dans une phase critique. Souvent placée au cœur des événements, le système judiciaire dans son ensemble ne cesse d'être mis en cause aussi bien par les justiciables que par les magistrats.

La situation de ces derniers peut se résumer ainsi : «Le juge comme tout homme se trouve immergé dans cette dialectique incessante entre son devoir et sa liberté, mais l'exercice de sa liberté fait partie du respect de son devoir. A la rigueur, un homme, dans certaines circonstances, peut se contenter de la liberté de son for intérieur mais le juge doit pleinement exercer sa liberté, sinon c'est la plénitude même de sa fonction qui est atteinte. Cet exercice, ô combien difficile ne dérange que s'il conduit à des décisions qui sont contraires aux intérêts des détenteurs du pouvoir politique ou autre.»<sup>103</sup>

Les magistrats, à l'instar des autres fonctionnaires ont été victimes des pressions économiques, et se sont au début des années quatre vingt dix, manifestés à la faveur du vent de démocratisation, par un certain nombre de revendications. Celles-ci ont abouti à des réformes statutaires dont on est obligé de constater qu'elles sont presque exclusivement orientées vers l'édification du profil de carrière du magistrat, passant sous silence les aspects fondamentaux tels que la redéfinition du rôle du magistrat dans la nouvelle configuration des rapports socio-politiques. Le passage de l'autorité au pouvoir judiciaire avec la loi de 1996 postérieure au statut de 1995 impose des aménagements substantiels dans un cadre nouveau.

Avoir la mesure des droits et libertés du magistrat est d'autant plus intéressant qu'alors que les autres fonctionnaires, à différents niveaux de la hiérarchie administrative exercent

---

<sup>101</sup> Girardet (R), La société militaire de 1815 à nos jours, Perrin 1998 p. 88-89.

<sup>102</sup> Voir infra IIème partie, chap. 1.

<sup>103</sup> Gaboriau (S), «L'enjeu démocratique de la justice», in Justice et démocratie, op cit p. 30.

simplement une autorité, chacun dans le cadre du procès les magistrats exercent un véritable pouvoir. Dans l'exercice de ce pouvoir il est dans les démocraties, le garant des libertés des autres citoyens. Garantir le garant des libertés, telle est alors dans sa substance la problématique des droits et libertés politiques du magistrat<sup>104</sup>. La problématique ainsi définie se développent essentiellement autour d'un certain nombre d'impératifs : les exigences de neutralité et d'indépendance.

En quoi consiste la liberté d'opinion du magistrat dans ce cadre ? La liberté d'opinion du magistrat comporte deux volets :

- elle se présente comme le soutien de l'expression de son indépendance. C'est l'aspect fonctionnel ;

- elle lui est reconnue en tant que citoyen à part entière.

Le premier aspect fondé essentiellement sur l'indépendance de la magistrature est constitutionnellement consacré dans notre constitution. L'article 27 alinéa 1 de la loi constitutionnelle 96/06 du 18 janvier 1996 dispose que:

«La justice est rendue sur le territoire de la République au nom du peuple camerounais.»

Alinéa 2:

«Le pouvoir judiciaire (...) est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Les magistrats du siège ne relèvent dans leurs fonctions juridictionnelles que de la loi et de leur conscience».

Alinéa 3:

« Le président de la République est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

En quoi consiste cette indépendance ? La constitution répond partiellement à cette question dans l'article 37 alinéa 2 qui dispose que :

« Les magistrats du siège ne relèvent dans leurs fonctions juridictionnelles que de la loi et de leur conscience. »

La solution se situe cependant sur le terrain de la configuration des relations avec le pouvoir politique<sup>105</sup>.

S'agissant du deuxième volet, la situation n'est pas toujours clairement établie en raison de l'intime liaison entre les deux volets. D'une manière globale le corps de la magistrature se veut apolitique. Mais ni le décret 82-467 du 04 octobre 1982, ni après lui le décret 95/048 du 08 mars 1995 portant nouveau statut de la magistrature ne disent

---

<sup>104</sup> *Justice et démocratie*, op cit p. 62-63.

<sup>105</sup> Cf infra IIème partie chap1.

explicitement en quoi consiste cet l'apolitisme Reprenant les dispositions du décret de 1982, l'article 2 alinéa 3 du décret de 1995 dispose cependant que:

«En cas de silence du présent statut, les magistrats et attachés de justice sont régis par les dispositions du statut général de la fonction publique».

L'article 10 du statut général quant à lui dispose que:

«Le présent statut général ne s'applique pas (...) aux magistrats».

«Toutefois en cas de silence ou de vide juridique des statuts des personnels visés ci-dessus, le présent statut leur est applicable (...)».

On peut sur cette base a priori être juridiquement fondé à déduire que les dispositions du statut général de la fonction publique relatives aux droits et libertés politiques s'appliquent aux magistrats.

Le bon sens voudrait cependant, compte tenu de la nature de leurs fonctions, qu'on se réfère plus opportunément aux dispositions de l'article 21 alinéa 3 du statut général de la fonction publique relatif aux droits et libertés politiques de certaines «fonctions exigeant de leurs titulaires un loyalisme aux institutions de la République ou à une neutralité politique absolue». En attendant le texte auquel renvoie cet article on peut néanmoins essayer d'explorer la source du «silence» qualifié à tort ou à raison d'apolitisme des magistrats. Le serment du magistrat est plus expressif sur la question. L'article 23 du statut de la magistrature prévoit le serment suivant :

«Je jure devant Dieu et devant les hommes de servir honnêtement le Peuple de la République du Cameroun en ma qualité de magistrat, de rendre justice avec impartialité à toute personne conformément aux lois et règlements et coutumes, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout, partout et toujours en digne et loyal magistrat».<sup>106</sup>

L'article 46 condamne tout acte contraire au serment. Tout en lui reconnaissant les droits et libertés politiques, le magistrat doit s'abstenir de laisser déterminer ses décisions par des prises de position, adhésions, compromissions politiques, sociales philosophiques et religieuses.

Cette exigence du magistrat camerounais vis-à-vis de la liberté d'opinion signifie-t-elle alors que le juge n'est que «la bouche de la loi» qu'il se contente d'appliquer sans sortir de cette fonction ? En démocratie, une telle conclusion n'est guère souhaitable. Elle viderait la

---

<sup>106</sup> L'article 40 de la Constitution attribue compétence à la chambre administrative de la Cour Suprême pour connaître du contentieux des élections régionales et municipales.

L'article 48 attribue compétence au Conseil Constitutionnel pour les élections législatives et présidentielles.



fonction de justice d'une partie de sa substance car son opinion éclaire la loi, expression de la volonté générale, autrement dit de la conscience collective.

## B-Les libertés d'association des fonctionnaires camerounais.

Compte tenu de la spécificité de leur nature, et par rapport à l'objet politique nous intéresserons ici aux partis politiques et aux syndicats. Ces deux types de regroupement se caractérisent en effet par leur forte sensibilité et la délicatesse de leur usage dans le cadre de la fonction publique.

### 1- La liberté partisane du fonctionnaire camerounais.

Dans les démocraties libérales les partis politiques sont considérés comme des structures de prédilection de la participation politique, de conquête du pouvoir. Ils ont pour cela, toujours fait l'objet d'attentions particulières aussi bien de la part des hommes politiques que du législateur. Globalement considérée, la liberté d'association du fonctionnaire pose le problème de la mobilisation et l'antithèse de la démobilisation dans la mise en oeuvre des directives du politique, de l'encadrement et la socialisation, de l'engagement ou encore de l'activisme politique et ses conséquences. Le fonctionnaire camerounais peut-il créer ou adhérer à un parti politique ? Peut-il militer ? Quel est son rôle et sa position au sein des formations partisans ? Qu'elle influence sur sa carrière et sa manière de servir ? Les solutions varient suivant les types de formations, les contextes et les régimes.

Un parti politique est un groupement d'hommes qui partagent les mêmes idées sur l'organisation et la gestion de la société et qui cherchent à les faire triompher en accédant au pouvoir. A l'instar des autres citoyens, cette structure offre au fonctionnaire l'opportunité d'assouvir ses aspirations politiques.

Le préambule de la constitution proclame que les «liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté syndicale et le droit de grève sont garantis dans les conditions fixées par la loi».

L'article 3 de la constitution dispose par la suite que:

« Les partis et formations politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils doivent respecter les principes de la démocratie, de la souveraineté et de l'unité nationales. Ils se forment et exercent leurs activités conformément à la loi ».

Les partis politiques se sont progressivement imposés comme des vecteurs incontournables de la vie politique au point où on parle de «dictature des partis».

Les attitudes de l'Etat à l'égard de l'adhésion des fonctionnaires à un parti politique se résument généralement à un certain nombre d'options:

- la première est l'inscription obligatoire, dans le contexte de certains partis uniques, notamment en régime communiste, ou encore dans la plupart des dictatures. L'inscription est ici la chose la plus naturelle et s'inscrit dans la logique même du système, dans l'ordre normal de participation au fonctionnement de la société. Parfois le seul acte de naissance donne droit à la qualité de membre, comme c'était le cas dans l'ex Zaïre. L'inscription est un devoir civique, une exigence sociale. Si l'on associe à l'obligation de droit une obligation de fait, ce phénomène concerne alors l'ensemble des systèmes à parti unique. En effet, pour éviter la suspicion et se conformer au régime, la plupart des agents publics camerounais se procuraient une carte d'adhésion soigneusement rangée dans les papiers officiels comme gage de conformité. Pour les hauts responsables de l'administration et même du secteur privé et para public, la question ne se posait même pas;

- la seconde repose sur le refus, interdiction d'adhérer à un parti d'opposition;

- dans le troisième cas de figure, les fonctionnaires peuvent adhérer à n'importe quel parti sous réserve de s'abstenir de toute attitude qui pourrait faire douter de leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions. C'est la position de principe dans toute démocratie libérale.

A ces trois attitudes on peut ajouter l'interdiction d'adhérer à un type de partis politiques déterminé<sup>107</sup> et l'interdiction d'adhérer à tout parti politique.

Au Cameroun la situation a évolué avec le contexte politique.

Le décret 74-138 du 18 février 1974 posait en termes ambigus le principe de la liberté d'association dans la fonction publique.

L'article 36 alinéa 2 disposait à cet effet que:

«[Il] peut notamment adhérer à une association ou à un syndicat professionnel légalement constitué en vue d'assurer la représentation et la défense de ses intérêts de carrière.»

---

<sup>107</sup> Législations anti communistes, parti nazi et néonazi.

En l'absence d'une loi sur les partis politiques et compte tenu du contexte monolithique ayant sous-tendu l'application de ce texte, les associations auxquelles il est fait allusion sont essentiellement celles régies par la loi 67-LF-19 du 12 juin 1967 qui n'incluait pas les associations à caractère politique. Le caractère foncièrement antilibéral de cette loi interdisait le seul principe de l'extension par assimilation, aux associations à caractère politique. Dans un tel contexte les fonctionnaires ne pouvaient qu'adhérer ou non au parti unique avec toutes les implications que nous analyserons.

Le décret 94/199 du 07 octobre 1994 portant (nouveau) statut général de la fonction publique de l'Etat marque une nette évolution. L'article 21 alinéa 2 dispose en effet que:

«(Il) peut notamment adhérer à une association politique ou culturelle, à un syndicat professionnel légalement reconnu en vue d'assurer la représentation et la défense de ses intérêts de carrière».

Ce texte se démarque du flou mystificateur de la rédaction laconique de 1974. Plusieurs raisons expliquent cette évolution:

Le contexte général de liberté dans lequel est apparu ce texte a sans doute pesé de tout son poids. La loi 90/053 du 19 décembre 1990 sur la liberté d'association et la loi 90/056 sur les partis politiques redonnent tout son sens et sa consistance à la liberté ainsi reconnue au sein de la fonction publique. Le statut général de 1994 désigne cette fois clairement parmi les associations, celles à caractère politique, levant aussi toute équivoque. Le fonctionnaire peut désormais militer au sein du parti politique de son choix, y compris au sein de formations politiques visant la transformation des institutions, voire le renversement du gouvernement en place ou encore du régime lui-même.

Au Nigeria, la junte militaire au pouvoir alors dirigée par le général IBRAHIM BADAMASSI BABANGUIDA, après avoir autorisé et limité à deux le nombre de formations politiques partisans, en avait formellement interdit, l'adhésion aux fonctionnaires. Nous avons abordé les législations de chasse au parti communiste et au parti national-socialiste en Europe et aux Etats-Unis.<sup>108</sup>

En France le droit a évolué de l'interdiction de participer à l'activité politique des partis d'opposition sous les régimes autoritaires de la restauration et du second empire, à la liberté totale depuis la IIIème République, y compris pour les hauts fonctionnaires et la préfectorale pourtant soumis à un régime restrictif draconien.

---

<sup>108</sup> Supra.

Cette liberté est cependant refusée à certains corps de fonctionnaires notamment les fonctionnaires des corps des armes. La situation des fonctionnaires militaires demeure théoriquement ambiguë sur ce chapitre. L'article 9 de la loi 80-12 du 14 Juillet 1980 portant statut général des militaires dispose que, «il est interdit au militaires en activité de service d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique ou syndical».

Selon l'article 10:

«Le militaire servant au titre du service armé qui serait membre d'un groupement politique ou syndical avant son incorporation ou son rappel à l'activité peut y demeurer affilié. Toutefois toute activité politique ou syndicale lui est interdite pendant sa présence sous les drapeaux»

En clair, le fonctionnaire militaire ne peut adhérer à un parti politique à dater du moment où il est incorporé. Si avant cette date il était militant d'un parti, il peut conserver sa qualité de membre sans toutefois qu'il puisse s'activer politiquement. Dans cette hypothèse, le statut se bornerait à neutraliser son activité politique sans le démettre de sa qualité de membre. Cette disposition s'applique également au militaire ayant pour quelque raison quitté les drapeaux et qui pendant cette période se serait engagé dans les activités politiques avant d'être remis en service. Même si cela aboutit en fin de compte à la neutralisation, on peut relever d'un point de vue strictement juridique que le droit camerounais prescrit une interdiction partielle de l'appartenance du militaire à un parti politique et une interdiction absolue des activités militantes.

Au Gabon pendant à l'époque du parti unique, les militaires pouvaient adhérer au Parti démocratique Gabonais (P.D.G.). Les généraux, commandants en chef des forces armées et de sécurité faisaient partie du comité central, organe suprême du P.D.G. entre congrès. Aux même titre que les autres, adhérents ils versaient les cotisations. Cependant non seulement ils ne participaient pas aux activités du parti, mais aussi ils étaient frappés d'inéligibilité aux fonctions politiques<sup>109</sup>.

Dans le système camerounais, toute activité militante est considérée comme incompatible avec l'état militaire. Dans le même ordre d'idées l'article 29 du décret n°2001 /065 du 12 mars 2001 portant statut spécial des fonctionnaires de la sûreté nationale dispose que:

«Il est interdit au fonctionnaire de la sûreté nationale en activité d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique ou syndical.»

---

<sup>109</sup> Bangoura (D), Les armées africaines 1960-1990, CHEAM 1992 p.121.

Aux termes de l'article 30, «Le fonctionnaire de la sûreté nationale ne peut, sous réserve des nécessités de service, prendre part aux réunions ou manifestations à caractère politique ou syndical.»

L'article 52 du décret 92/054 du 27 mars 1992 portant statut spécial du corps des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire dispose que:

«Les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire sont tenus d'exercer leurs fonctions avec loyalisme, efficacité et désintéressement dans le respect des lois et règlements en vigueur. Il leur est interdit d'adhérer à un parti politique.»

Le droit français consacre également cette incompatibilité entre l'état militaire et l'appartenance à une organisation politique. L'alinéa 1 de l'article 9 de la loi 72/662 du 13 juillet 1972 portant statut général du militaire français dispose que:

«Il est interdit aux militaires en activité d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique.»

L'alinéa 2 de cet article lâche cependant un peu du lest en prévoyant une suspension de l'interdiction pendant la durée de la campagne électorale lorsqu'un militaire s'est porté candidat à une élection<sup>110</sup>. La situation des fonctionnaires en général, vis-à-vis des partis politiques a suivi l'évolution politique dans son ensemble.

Sous le règne du parti unique, les fonctionnaires n'avaient d'autre alternative que d'y adhérer ou non, que l'adhésion fut volontaire ou sous pression.

Dans un tel contexte le problème de la libre adhésion ou non au parti politique de son choix ne se posait pas car il n'y a de liberté que dans le choix et de choix que dans la diversité et la multitude. Les activités militantes du fonctionnaire ne pouvaient se concevoir et s'exercer que dans le cadre étroit du parti unique au pouvoir.

Le pluralisme a entraîné l'émergence de nombreux partis politiques entre lesquels l'agent public a désormais le libre choix de l'adhésion, au sein desquels il peut librement militer. Bien avant l'adoption du nouveau statut général de la fonction publique de l'Etat de 1994, les lois de 1990 sur la liberté d'association et les partis politiques ont offert aux fonctionnaires des plages d'expression politique et de militantisme. La libéralisation de 1990 a brisé le cercle étroit du parti unique et permis aux agents publics de relancer leur position politique élitiste sur des bases plus élargies désormais offertes par la prolifération dans le

---

<sup>110</sup> Infra II.

paysage politique camerounais de partis politiques dont de nombreux fonctionnaires sont membres créateurs ou leaders<sup>111</sup>.

## 2- Syndicalisme et politique dans la fonction publique.

Un syndicat peut se définir comme une association à but non lucratif regroupant des membres d'un ou plusieurs corps socioprofessionnels apparentés en vue de la défense des intérêts de leurs carrières. Le problème qui peut d'emblée se poser à ce niveau est celui du sens à donner à la notion d'intérêts professionnels. S'il est en effet aisé de distinguer les intérêts privés des intérêts de l'Etat sur la base de différence de nature des objectifs et des moyens mis en œuvre, cela n'est pas évident en ce qui concerne la nature des intérêts professionnels des agents du secteur public.

Quel peut alors être l'objet du syndicalisme des fonctionnaires ? Sans doute l'amélioration de leurs conditions de travail, autrement dit, l'amélioration du fonctionnement même de l'administration publique. Cet objectif est-il celui souvent recherché par l'activisme syndical des agents publics ? Est-il souvent atteint ? Par quels moyens ? Quelles sont les modalités de l'action syndicale dans le secteur public ? Quel en est l'impact sur le fonctionnement de l'administration et les orientations politiques du gouvernement ?

Liée à l'idéal démocratique libéral, la liberté syndicale repose sur un certain nombre de fondements. A l'instar de toute liberté d'association, la liberté syndicale suppose la liberté d'adhérer ou non à un syndicat de son choix. Ainsi entendue, la liberté syndicale comporte un certain nombre d'exigences: elle suppose des facilités de formalité de constitution légale et les facilités d'exercice des droits syndicaux<sup>112</sup>, la pluralité de syndicats et leur indépendance par rapport à l'Etat.

L'indépendance des syndicats du secteur public suppose -t- elle un contre pouvoir, un contre poids ou alors un complément d'action dans la dynamique du fonctionnement de l'administration? Dans la première hypothèse, les syndicats se constitueraient en une force agissante antagoniste pouvant aller jusqu'à l'encontre des options de l'Etat; dans la seconde, il s'agit plus commodément d'un supplément d'énergie parallèle et complémentaire à l'action de l'administration, un appui à la réalisation des objectifs d'intérêt général fixés aux différentes administrations publiques par les directives gouvernementales. L'attitude de l'Etat face au syndicalisme de ses agents a toujours été ambiguë, confronté à la double exigence du

---

<sup>111</sup> Cf infra IIème partie chap2.

<sup>112</sup> C. E. 27-9-2000, Rocca, DA 2001/01-2001 p.25.

respect des droits et libertés de ses agents, et le contrôle total de leurs activités, des exigences de l'intérêt général.

Historiquement, le syndicalisme a été introduit en Afrique par le décret du 07 août 1944 instituant des syndicats professionnels en Afrique Occidentale Française (A.O.F.) et en Afrique équatoriale Française (A.E.F.), aux territoires du Cameroun et du Togo, en côte française de Somalis. L'article 2 de ce décret dispose que:

«Les syndicats professionnels de personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes concourant à l'établissement des produits déterminés ou la même profession libérale peuvent se constituer librement».

Le syndicalisme est introduit au Cameroun par arrêté du gouverneur du 07 septembre 1944. Sur cette base seront créés:

- l'Union des Syndicats Confédérés du Cameroun le 18 décembre 1944 affilié à la C.G.T. à Douala;
- l' Union Confédérale des Travailleurs Camerounais;
- la Confédération Camerounaise des syndicats Croyants (CCSC);
- la CFTC;
- la Force Ouvrière;
- l' USAC;
- l' Union Nationale des Travailleurs Camerounais (UNTC);
- la Fédération Syndicale du Cameroun.

A l'origine droit de l'entreprise privée, ce n'est que progressivement que le syndicalisme s'est introduit dans la fonction publique. Historiquement, les mouvements syndicaux ont joué un rôle actif dans l'émancipation des agents publics dont le rôle premier dans l'émancipation politique du Cameroun a été souligné<sup>113</sup>. Là où il est dynamique le syndicalisme a souvent aminci la cloison avec la politique. Dans les stratégies démocratiques de participation les syndicats ont souvent démontré leur potentiel. D'où la question fondamentale de la politisation des syndicats de fonctionnaires et les réticences des dirigeants au sujet de l'admission du droit de grève dans les services publics.

#### a- La reconnaissance du syndicalisme des fonctionnaires.

Le syndicalisme des fonctionnaires est en France un produit de la révolution de 1848. Il faudra cependant attendre 1901 pour voir lever l'interdiction qui malgré tout continuait de

---

<sup>113</sup> Supra, introduction générale.

frapper les fonctionnaires. A partir de 1901 en effet on assiste à l'éclosion d'un vaste mouvement associatif et syndical sur la base de la loi du 01 juillet 1901. Légalisée par la législation de 1909, l'Association Générale des Fonctionnaires se transforme en 1919, en syndicat. En codifiant les règles éparses, la loi du 19 octobre 1946 marque la pénétration du syndicalisme dans la fonction publique. A la fin de 1907 on dénombre 515 déclarations d'associations professionnelles dans les services publics.<sup>114</sup> Ce mouvement manque cependant de vigueur car l'action de beaucoup de ces regroupements se borne à nouer des rapports de collaboration avec l'administration.

En effet en dehors des syndicats des ouvriers d'Etat, ceux des instituteurs et des petits agents des P.T.T., ces organisations professionnelles sont pour la plupart essentiellement des associations ou amicales qui ont certes pour but de défendre les intérêts professionnels des fonctionnaires mais ne revendiquent guère dans les premières années le droit syndical et renoncent en tout cas au recours à la grève. Une partie d'entre elles ne se transformera en syndicats que dans les années 1919-1920<sup>115</sup>.

Les syndicats à l'action plus significative qui émergent à cette même période dénoncent vivement le caractère platonique de ces associations corporatistes qu'ils jugent dévouées au pouvoir.

En Afrique au sud du Sahara, le syndicalisme pénétra au Congo Léopoldville par l'intermédiaire des employés et des fonctionnaires blancs. Le premier syndicat blanc du Congo fut l'Association des Fonctionnaires et Agents de la Colonie. Si le droit d'association lui était reconnu, il n'avait pas celui d'admettre les travailleurs africains ni de faire grève. Après les émeutes de Matadi<sup>116</sup> en 1945 le gouvernement belge se décida à légaliser les syndicats noirs<sup>117</sup>.

Contrairement à une opinion et à un discours longtemps prohibitif ayant conduit à une interdiction de fait du syndicalisme des fonctionnaires au Cameroun, le droit contredisait pourtant les faits.

Le syndicalisme des fonctionnaires a été régi par la loi 68/LF/19 du 18 novembre 1968 relative aux associations ou syndicats professionnels non régis par le code du travail. Son article premier dispose que:

---

<sup>114</sup> Laurent (L), Le syndicalisme des fonctionnaires, aperçu historique, Paris 1938 p. 12.

<sup>115</sup> Idem p. 31.

<sup>116</sup> En novembre 1945 les dockers de Matadi occupèrent les quais, brûlèrent des dépôts et paralysèrent le port. Ce mouvement fut sauvagement réprimé.

<sup>117</sup> Décret de mars 1946.



«Les personnels relevant du statut de la fonction publique fédérale ou fédérée et les agents de la fonction publique du Cameroun à l'exception des membres des forces armées ou assimilés et des forces de police peuvent se grouper en associations ou syndicats professionnels dans le cadre de la loi 67/LF/19 du 12 juin 1967».

Avant cette loi déjà, en recevant et examinant au fond les circonstances d'espèce de l'affaire Syndicat National des Administrateurs Civils contre Etat du Cameroun<sup>118</sup>, le juge administratif camerounais reconnaissait bien implicitement en 1963 le principe du syndicalisme des fonctionnaires.

L'article 8 du décret 69/DF/07 du 06 janvier 1969 fixant les modalités d'application de la loi 68/LF/19 du 18 novembre 1968 et déterminant l'organisation et les conditions d'agrément des associations ou syndicats professionnels non régis par le code du travail disposait à cet effet que:

«Nul association ou syndicat professionnel ne peut être agréé s'il n'a au moins pour champ professionnel un cadre dans un corps de la fonction publique».

Le décret 74-138 du 18 février 1974 portant statut général (ancien) admettait aussi clairement le principe de la libre adhésion du fonctionnaire à un syndicat légalement constitué.<sup>119</sup>

Jusqu'à la restauration du contexte général des libertés, toute cette législation est restée lettre morte. Seul existaient quelques timides mouvements associatifs, simples clubs regroupant quelques professionnels d'un même corps en vue du renforcement des liens de solidarité interpersonnels, truffées « d'observateurs » et de délateurs.

A la faveur du vent général des libertés, des velléités syndicales vont tôt se manifester parmi les fonctionnaires. Confronté au départ à l'obstacle de la licéité du fait de l'absence de facilités de constitution pourtant indispensable à l'éclosion de la liberté syndicale, ce mouvement prendra quantitativement de l'ampleur avec la réaffirmation du nouveau statut général de 1994.

En juillet 1995 déjà, on dénombre quelques syndicats de fonctionnaires à existence légale, c'est le cas du:

- SYNAFCIF: Syndicat National des Fonctionnaires Civils et Financiers;
- SYNAPTE: Syndicat National des Personnels des Services Techniques;
- SYNEC: Syndicat National des Enseignants du Cameroun.

---

<sup>118</sup> Tribunal d'Etat, 12 avril 1963 Syndicat des administrateurs civils c/Etat du Cameroun.

<sup>119</sup> Article 21, alinéa 2.

Une vingtaine d'autres étaient en cours de légalisation, tandis que certains autres se déployaient dans la clandestinité à cause des résistances de leurs tutelles.

Au titre de facilités d'exercice l'article 55 du décret 94/199 dispose que:

«Les responsables syndicaux en activité dont l'exercice du mandat syndical n'empêche pas d'assumer leurs obligations dans la fonction publique bénéficient des autorisations spéciales d'absence en vue de l'accomplissement des missions et tâches relevant de leur mandat syndical».

Le domaine des restrictions reste classique, à l'instar des militaires dont la loi 80-12 du 14 juillet 1980 interdit en effet dans son article 9 précité le syndicalisme. L'article 39 de la loi 71-LF-03 du 04 juin 1971 portant statut des officiers d'active des armées dispose que «les officiers ne peuvent ni adhérer à un syndicat, ni en créer».

Professionnels dans leur essence, les syndicats développent souvent directement ou indirectement des attitudes politiques actives ou latentes. L'observation suivant laquelle tout fait social peut se transformer en fait politique, se vérifie régulièrement en ce qui concerne les manifestations syndicales. Dans cette logique de politisation les organisations syndicales américaines ont développé des stratégies de pénétration des sphères politiques se traduisant par<sup>120</sup> :

- l'incitation de leurs membres à voter dans un sens précis ;
- la consécration d'une partie de leurs ressources financières à l'inscription sur les listes électorales ;
- la mise à la disposition des organisations politiques de leur choix, de diverses ressources matérielles et humaines.

D'une manière générale la mobilisation revendicative en période de campagne électorale est souvent considérée comme une manœuvre de politisation de l'action syndicale. Tout en assurant leur fonction de défense des intérêts professionnels, les syndicats sont souvent impliqués dans de luttes pour la conquête ou le maintien du pouvoir politique. Cette implication s'effectue soit par inféodation forcée du mouvement syndical au pouvoir politique comme ce fut le cas dans les systèmes monolithiques ; soit par inféodation naturelle du fait des affinités idéologiques et stratégiques comme c'est souvent le cas des partis communistes avec les organismes syndicaux d'ouvriers ; soit directement par des stratégies ouvertes de positionnement au cœur du pouvoir politique comme c'est le cas du modèle américain. Dans ce dernier cas de figure on est en présence d'une véritable volonté de contrôle d'une partie du

---

<sup>120</sup> Freeman , Medoff, Pourquoi les syndicats? Une réponse américaine, Economica 1984 p. 193.

pouvoir politique par de grandes organisations syndicales qui se dotent à cette fin des moyens de leur politique de conquête.

Le développement du syndicalisme dans la fonction publique varie suivant les systèmes, les environnements et les cultures. Dans les stratégies de développement la culture de revendication apparaît comme un élément moteur

Alors que dans certains contextes de développement poussé du syndicalisme dans la fonction publique, l'on redoute une « dictature des syndicats<sup>121</sup> », ailleurs les initiatives et les prétentions sont relativement moins avancées, tantôt modérées, parfois timorées.

Au Cameroun comme dans la plupart des Etats africains issus de la décolonisation, la politisation des syndicats s'est surtout effectuée dans le sens de l'investissement des syndicats par le pouvoir politique sous diverses formes, souvent par inféodation pure et simple. La Fédération des Syndicats du Cameroun issue de la fusion de certains syndicats en 1963 acquise à l'Union Camerounaise, L'Union Nationale des Travailleurs du Cameroun proche de L'Union nationale Camerounaise en sont une parfaite illustration. Les dirigeants de cette centrale étaient tous membres éminents du parti unique, au point où on avait du mal à détacher ses congrès de la ligne du parti.

La mutation des actions syndicales en faits politiques s'opère généralement d'après la relation suivante: «Tant que l'acteur se place dans des revendications de type corporatiste, il court le risque de ne réclamer finalement que le statu quo social qui lui donne les avantages et les privilèges dont il ne veut se départir en toute liberté. Mais d'une part la volonté de s'appuyer sur des revendications d'ordre matériel pour poser des problèmes de société et d'autre part le feu de l'action ainsi que les ripostes *provocatrices* du pouvoir amènent l'acteur à aller au delà du simple débordement, à se dépasser. La lutte devient politique.»<sup>122</sup>

Au delà de toute considération liée au phénomène de politisation, ne serait-ce qu'en tant que phénomène de masse, les manifestations syndicales font partie intégrante des données que les décideurs politiques doivent prendre en considération. Dans les démocraties modernes les organisations syndicales sont de plus en plus associées aux processus politiques en tant que structures de développement participatif.

---

<sup>121</sup> Cf Zimmern (B), La dictature des syndicats, A. Michel 2003.

<sup>122</sup> N'da (P) op. cit. p. 127.

b- L'activisme syndical des fonctionnaires.

L'éclosion du syndicalisme a été diversement répercuté au sein de la fonction publique. Alors que certains corps en ont fait un instrument privilégié de revendications diverses, d'autres de facto ou de jure en ont été exclus.

De l'ensemble des corps des fonctionnaires, enseignants, magistrats et médecins ont les premiers promptement réagi à la libéralisation des mouvements de revendication même si la logique n'a pas été poussée, pour certains, jusqu'au bout. Cette réaction pourrait s'expliquer par la nature même de ces corps. Par essence enseignants et médecins rentrent dans le bloc des professions dites libérales, la profession de magistrat quant-à elle repose sur le principe fondamental de l'indépendance. Dans un cas comme dans l'autre, on relève la présence d'un dénominateur commun: l'aspiration à la liberté. Le fait qu'à la restauration de la liberté syndicale ces corps se soient illustrés, de manière formelle ou non à des degrés divers par des revendications professionnelles actives n'est pas fortuit.

C'est un détail fort significatif en France que le premier embryon de syndicat des travailleurs de la fonction publique fut l'Association générale des répétiteurs des lycées et collèges autorisée par Jules FERRY le 08 mars 1882, sur la base de la circulaire du 25 janvier 1882. Malgré le contexte défavorable d'alors, les enseignants se sont fortement illustrés, comme le témoigne la fondation du syndicat des instituteurs et institutrices de la Seine interdit le 20 septembre 1887. A cette époque en effet l'attitude des gouvernants et des politiques en général en ce qui concerne le droit syndical des fonctionnaires est essentiellement hostile. Les initiatives dans ce domaine sont systématiquement combattues<sup>123</sup>.

Le rôle des enseignants dans l'évolution du statut politique à travers leur activisme politique matérialisé par leur présence significative au sein des institutions politiques a été souligné. La libéralisation du mouvement syndical fournira non seulement une tribune de revendications professionnelles dont l'urgence était depuis longtemps établie, mais aussi un moyen supplémentaire d'influencer la politique du gouvernement en matière d'éducation et d'enseignement supérieur. Les réticences du gouvernement quant à la reconnaissance des syndicats d'enseignants et, en général les rapports très souvent conflictuels entre ceux-ci et les différents départements ministériels<sup>124</sup> concernés constituent un signe évident de l'imbrication entre la politique et le syndical.

---

<sup>123</sup> Bidouze (R), Les fonctionnaires, sujets ou citoyens? Ed. sociales 1979 p.30 et suiv.

<sup>124</sup> Les enseignants dépendent de trois ministères au Cameroun : le ministère de l'enseignement supérieur, le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'enseignement technique.

De nombreux syndicats d'enseignants marquent par leur activisme le syndicalisme dans la fonction publique. C'est le cas notamment du SYNES (Syndicat national des enseignants du supérieur), du SYNEC-SUP (Syndicat national des enseignants du Cameroun), du SNAES (Syndicat national des enseignants du secondaire)... Leur action est plus ou moins déterminante dans le fonctionnement des établissements publics d'enseignement et, d'une manière générale, dans la politique de l'enseignement.

Créé dans la foulée des revendications socio-politiques qui secouent le Cameroun au début des années 1990, le SYNES, principal syndicat des enseignants du Supérieur se heurtera durement dans un premier temps à l'obstacle de la licéité du fait de l'opposition de la tutelle<sup>125</sup> à tout mouvement syndical. La détermination des initiateurs du mouvement vaudra à certains des sanctions disciplinaires pour des motifs divers, à d'autres leaders syndicaux des affectations et nominations dans le dessein inavoué de disperser les intéressés et de provoquer ainsi un éclatement du noyau syndical, à des postes dans les différentes universités éloignées des grandes métropoles, nées de la réforme de l'Enseignement supérieur de 1993<sup>126</sup>. Avec la réforme du statut général de la fonction publique de l'Etat appuyée par les lois sur les libertés de la session parlementaire de 1990, le SYNES connaît désormais une existence légale. Structure marginalisée au début, les rapports entre le SYNES et la tutelle connaissent une nette amélioration caractérisée notamment par son association aux différentes instances consultatives de réformes universitaires. La présence du ministre de l'enseignement supérieur à l'ouverture du congrès du SYNES du mois d'octobre 2001 est un signe évident de cette amélioration. D'une manière générale, dans les Etats africains, le syndicalisme des enseignants est particulièrement redouté pour son potentiel intellectuel, son indépendance d'esprit, son activisme débordant et le penchant du corps enseignant pour la politique.

Ailleurs, les magistrats s'illustrent également dans ce domaine. C'est le cas de la France où le syndicalisme est actif dans la magistrature. Seul le droit de grève lui est interdit en ce sens que les magistrats ne peuvent, d'après leur statut, participer à une action concertée susceptible d'entraver le fonctionnement des juridictions. Les rapports avec le pouvoir exécutif sont souvent émaillés de conflits. Particulièrement actif, le Syndicat de la magistrature fondé en 1968 dénonçait lors de son congrès de mai 1976 «la tentative de reprise en main de la magistrature qui conduit le pouvoir à tenter de priver le magistrat de sa liberté

---

<sup>125</sup> Le ministre de l'enseignement supérieur.

<sup>126</sup> L'une des motivations de cette réforme ayant abouti à l'éclatement de l'Université de Yaoundé en 6 universités était le souci de neutralisation de ces velléités syndicales et freiner la politisation poussée des milieux universitaires en phase avec le courant de démocratisation globale de la société camerounaise.

d'opinion et d'action, à le menacer d'épuration à un moment où le pluralisme d'idées et d'engagements se développe dans la magistrature à l'image de ce qu'il est dans la Nation.»<sup>127</sup>

S'il est vrai que l'on ne saurait véritablement parler de l'activisme syndical au sujet des magistrats camerounais, on ne peut cependant perdre de vue les remous dont ce corps a été l'objet à l'aube de la restauration des libertés. Pour l'essentiel professionnelles, les revendications des magistrats se sont cependant manifestées sur fond d'une exigence fondamentale mais partielle, un confort matériel et moral. Ces velléités syndicalistes aux relents corporatistes semblent cependant n'avoir pas fait long feu. Manifestement, l'objectif de la concrétisation de leur indépendance et la matérialisation de leur pouvoir a été sacrifié à l'autel de quelques avantages matériels à eux concédés. L'obtention de ces avantages a fait disparaître du même coup l'objet des revendications et tué dans l'œuf les velléités d'un syndicalisme qui pourrait trouver pourtant un relais sur le terrain légitime de la matérialisation du pouvoir judiciaire, de l'indépendance de la magistrature. Des revendications situées aux confins du politique et du technique, terrain sur lequel manifestement les magistrats ne veulent pas ouvertement s'engager, délaissant un instrument dont ils pourraient se servir efficacement, au profit de quelques accessoires matériels acquis.

En raison de la nature de leur profession ou du poste de travail, les personnels des forces de l'ordre<sup>128</sup> et le corps de la diplomatie se sont vus privés de la jouissance de la liberté syndicale au Cameroun.

A la différence de leurs homologues camerounais, les forces de police françaises jouissent du droit syndical même si la grève leur est interdite. Plusieurs syndicats meublent cet espace de liberté limitée, à l'instar du Syndicat national des officiers de police, de la Fédération autonome des syndicats de police, du Syndicat national de policiers en tenue, du Syndicat général des gardiens de la paix, de Synergie officiers... Les pouvoirs publics se montrent cependant particulièrement regardants sur leur liberté syndicale. Il leur est interdit notamment de revendiquer l'appartenance à une organisation liée à un parti politique<sup>129</sup>.

Dans sa décision du 13 novembre 2003<sup>130</sup>, le Tribunal administratif de Paris a estimé que l'adhésion à des groupements professionnels est incompatible avec les règles de la discipline militaire. Les faits sont les suivants: par décision du 29 mai 2001, le directeur du personnel militaire de l'armée de l'air a commandé à Monsieur REMY, adjudant-chef de cette

---

<sup>127</sup> Le Monde 18 mai 1976.

<sup>128</sup> Article 29, décret 2001/065 du 12 mars 2001.

<sup>129</sup> TGI d'Evry 10-3-1997 Syndicat national des policiers en tenue, DA 1997 n°133. ; Cass.ch.mixte 10-4-1998 Syndicat national des policiers en tenue, AJFP 7-8/ 98 p.81.

<sup>130</sup> AJFP11/12 2004.

armée de mettre fin à ses fonctions au sein de l'association nationale pour la défense de la parité des droits des administrés (ANDPDA) et de lui rendre compte de sa démission de cette association. Monsieur REMY a été débouté de sa demande d'annulation de cette décision ainsi que la condamnation de l'Etat à l'indemniser pour le préjudice qu'il estimait avoir subi.

L'argument souvent avancé pour justifier l'exclusion des forces de l'ordre de l'exercice de la liberté syndicale est celui de la nature même de leurs fonctions dont la particularité a été notée<sup>83</sup>, et l'incompatibilité avec l'exercice du droit de grève. Ce dernier portant toujours en lui une marge de dégénérescence que les forces justement vouées au maintien de l'ordre ne peuvent se permettre. Les personnels de l'administration pénitentiaires sont également privés du droit syndical.

La situation des fonctionnaires exerçant les fonctions de représentation de l'Etat se situe également dans cette logique. L'exclusion des corps de la diplomatie, est étroitement liée à la position de leurs postes de travail et au poids de l'obligation de réserve<sup>84</sup>. Essentiellement voués à la représentation de l'Etat à l'extérieur, ils ne sauraient y étaler au grand jour les dysfonctionnements internes de l'administration. Ceci aurait en effet pour conséquence fâcheuse de ternir l'image de marque de l'Etat et de compromettre ipso facto sa politique internationale.

C'est pour les mêmes raisons que sur le plan interne, la préfectorale en est écartée. Représentants d'un Etat dont ils sont tenus de défendre les positions en toutes circonstances, ils sont en fait le réceptacle de l'ensemble des mouvements sociaux, très souvent le fusible nécessaire avant le centre nerveux du pouvoir.

#### c-Les modes de revendication.

Plusieurs modes de revendications sont utilisés par les organismes syndicaux. Dans le cadre de la fonction publique *les adversaires* désignés sont l'administration et le pouvoir politique, souvent séparément, mais parfois aussi simultanément. Les modes de revendications peuvent se résumer dans deux options, l'une qualifiée de dure est basée sur la grève, l'autre qui se veut souple est orientée vers la négociation. Ces deux méthodes en pratique vont souvent de pair. Les organisations syndicales recourent à l'une ou l'autre en fonction de leurs moyens, des enjeux et des rapports de force en présence. «Le syndicat joue encore un rôle de négociateur et, s'il juge nécessaire, utilise l'arme qu'il possède c'est-à-dire

---

<sup>83</sup> Supra

<sup>84</sup> Infra ch .2. Sect.1.

la grève. Le syndicalisme caractérisé par les revendications, la négociation et les grèves est une nécessité absolue dans le système capitaliste et devrait être défendu et renforcé.

-Dans la seconde option le syndicat continue de développer une politique de participation en plus, et non à la place de la négociation, en utilisant pleinement sa force pour prendre une part active au pouvoir de décision à tous les niveaux de l'économie. Il s'agirait non seulement d'un syndicalisme de revendication, mais aussi d'un syndicalisme de proposition.»<sup>131</sup>

Le syndicalisme est souvent étroitement associé au droit de grève. Celui - ci apparaît comme mode de revendication privilégié, «l'arme des syndicats» pour certains, plus commodément la force des syndicats. La grève peut se définir comme «une cessation concertée et collective du travail en vue faire admettre des revendications professionnelles.»<sup>132</sup>

Ainsi entendue, la grève suppose la réalisation de deux conditions:

-d'une part elle doit revêtir un caractère collectif. La grève ne peut être le fait d'une seule personne. Elle n'est non plus nécessairement le fait de la totalité ou de la majorité du personnel de l'organisme concerné;

-d'autre part, elle doit être fondée essentiellement sur les revendications professionnelles.

Traditionnellement, on oppose le droit de grève à l'impératif de continuité du service public. Au fil du temps la reconnaissance du droit de grève se heurte à des résistances allant de l'interdiction aux restrictions plus ou moins grandes.

En matière de grève dans les services publics, le 20 février 1933 est une date historique marquante. C'est à cette date qu'a eu lieu le premier véritable mouvement de grève d'envergure dans les services publics, impliquant une participation massive de divers syndicats et organismes de défense des intérêts professionnels.

L'année 1950 marque en France, un tournant décisif dans la reconnaissance du droit de grève. Avant 1950, la grève dans les services publics est considérée comme contraire à la loi. C'est ce qui ressort de l'arrêt Winkel<sup>133</sup>, dont les faits sont suivants: suite à des grèves dans l'administration des postes survenues en mars et mai 1909, un certain nombre d'agents furent révoqués dont le sieur WINKEL. Ils formèrent un recours devant le Conseil d'Etat en invoquant le non-respect de la procédure disciplinaire. La position du juge fut la suivante:

---

<sup>131</sup> Kester (G), Pinaud (H), Syndicats et participation démocratique, L'harmattan 1995 p. 30-31.

<sup>132</sup> Belorgey (G), Le droit de grève et les services publics, Berger Levraut, 1964, p15.

<sup>133</sup> C.E. 7 août 1909, RDP 1909.494 note Jeze.



Au sujet du droit de grève:

«Considérant que la grève, si elle est un fait pouvant se produire légalement au cours de l'exécution d'un contrat de travail réglé par des dispositions du droit privé, est au contraire, lorsqu'elle résulte d'un refus de service concerté entre des fonctionnaires, un acte illicite» ;

«que par son acceptation de l'emploi qui lui a été conféré le fonctionnaire s'est soumis à toutes les obligations dérivant des nécessités même du service public et a renoncé à toutes les facultés incompatibles avec une continuité essentielle de la vie nationale».

S'agissant de la procédure disciplinaire:

«qu'en se mettant en grève les agents préposés au service public, sous quelque dénomination que ce soit, ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais qu'ils se placent eux mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultant pour chacun d'eux du contrat de droit public qui les lie à l'administration».

La contradiction ainsi établie entre la notion de service public et la grève était alors de jurisprudence constante<sup>134</sup>. Cette jurisprudence connaît une consécration législative avec la loi du 14 septembre 1941<sup>135</sup> portant statut des fonctionnaires dont l'article 17 dispose que:

«Tout acte d'un fonctionnaire portant atteinte à la continuité indispensable à la marche normale du service public qu'il a reçu pour mission d'assurer constitue le manquement le plus grave à ses devoirs essentiels. Lorsqu'un acte de cette nature résulte d'une action collective ou concertée il a pour effet de priver le fonctionnaire des garanties prévues par le présent statut en matière disciplinaire.»

A partir de 1950 avec l'arrêt DEHAENE<sup>136</sup> la position du juge évolue en faveur de la reconnaissance du droit de grève. Les faits sont les suivants: le 13 juillet 1948 un mouvement de grève se déclencha parmi les fonctionnaires des préfectures. En réaction le ministre de l'intérieur menaça de suspension immédiate tous les agents d'autorité d'un grade supérieur ou égal à celui de chef de bureau qui se joindraient au mouvement. La généralisation de la grève amena les pouvoirs publics à revoir leur position en transformant la suspension en blâme. Certains chefs de bureaux frappés par cette sanction formèrent un recours en annulation au motif que l'exercice du droit de grève reconnu par le préambule de la constitution ne pouvait constituer une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire. Il est dit dans cet arrêt :

---

<sup>134</sup> CE 18 juillet 1913 Syndicat national des chemins de fer, Rec. p.882, RDP 1913 conclusions Helbronner, note Jeze ; CE 22 octobre 1937 Delle Minaire, Rec. p.843.

<sup>135</sup> Ce texte sera abrogé par l'ordonnance du 9 août 1944.

<sup>136</sup> CE 7 juillet 1950 Dehaenne, Rec. p.426, RA 1950.366 conclusions Gazier, note Liet-Veaux.

«considérant qu'en indiquant dans le préambule de la constitution que le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois et règlements, l'Assemblée constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève constitue une modalité et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte.»;

«considérant qu'en l'absence de cette réglementation la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limites qui doivent être apportées à ce droit comme à tout autre en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public, qu'en l'état actuel de la législation, il appartient au gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations.».

La grève n'est plus nécessairement illicite, mais dans le silence du législateur, le gouvernement peut limiter son exercice en fonction des exigences de l'ordre public. Le législateur exclut progressivement du champ d'exercice du droit de grève certaines catégories de personnel. C'est le cas des compagnies républicaines de sécurité (art. 6 loi 47-2384 du 27-12-1947), des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire (art.3 ord. 58-696 du 06 - 08 - 1958), les magistrats (art.10 ord. Du 22 - 12 - 1958), la police (art.3 ord. Du 28 - 09- 1958) et dans une certaine mesure le corps préfectoral (art.24 décret 50699 du 19 - 06 - 1950).

L'un des points d'achoppement de l'exercice du droit de grève est sa variante politique. La grève dite politique est souvent considérée tantôt comme un détournement des revendications professionnelles, tantôt comme une conséquence logique. Elle est en principe interdite. Seule une grève fondée sur des motifs professionnels est licite. Malgré tout la réalité et le feu de l'action transgressent souvent cette interdiction. Tout est question des contextes et des objectifs du mouvement. Qu'entend-on par grève politique ?

La grève politique peut être globalement entendue comme celle qui vise de manière plus ou moins ouverte, à influencer les politiques des gouvernants. Une telle grève s'étend bien au delà des seules revendications professionnelles, pour peser sur les orientations politiques. La grève politique apparaît comme la conséquence du phénomène répandu de politisation des conflits sociaux. L'attachement à la grève comme moyen de défense des intérêts professionnels semble ainsi le plus souvent assorti d'une contestation implicite de l'organisation sociale. D'une manière générale en fondant des revendications sur un point précis, dans un contexte précis et à un moment donné, l'activité syndicale pèse de manière directe ou indirecte sur des choix et décisions politiques. Telle option de politique générale de l'enseignement qui occasionne des réformes au niveau même de la fonction d'enseignant peut

être à l'origine d'un mouvement syndical qui prendra nécessairement une coloration politique en ce sens qu'il va à l'encontre d'un choix politique. Un blocage administratif opéré à un moment précis dans un contexte politique donné prendra une signification politique. Dans certains Etats de l'Union européenne des manifestations syndicales contre les délocalisations se sont souvent doublées de prise de position par rapport au traité constitutionnel.

Cette politisation s'effectue suivant quatre modes:<sup>137</sup>

- la première forme est l'intervention des leaders politiques dans les grèves, fréquente dans le secteur public;

- la seconde forme de politisation des conflits provient de leur dynamique interne. Les aléas de la lutte enclenchent des réflexes qui dépassent le cadre professionnel;

- la troisième est l'extension du conflit, quelque soit la conscience ou la volonté des grévistes;

- la quatrième est la politisation par interférence qui se manifeste surtout en période électorale.

Parce que régulièrement pratiquée, la grève politique un sujet perpétuel de controverse. Elle est appréciée par les politiques en fonction ses orientations dans les relations politiques d'adversité et de compétition. Sa tolérance et son acceptation, ou par contre sa condamnation dépendent souvent des contingences politiques. «Il y a des grèves politiques maudites et des grèves politiques bénies. Tout dépend de quel point de vue se place celui qui juge.»<sup>138</sup>

La grève politique est juridiquement proscrite en France comme dans les principaux pays d'Europe occidentale.

L'interdiction de fait du syndicalisme dans la fonction publique camerounaise porte au rang d'hérésie la seule évocation du droit de grève dans les services publics. Le silence qui entoure le droit de grève sera rompu par la loi 96 - 06 - du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 - 06 - 1972. Le préambule de la constitution révisée affirme en effet que «la liberté d'association, la liberté syndicale et le droit de grève sont garantis dans les conditions fixées par la loi.».

Le gouvernement s'est rendu à l'évidence: la liberté syndicale est difficilement concevable sans le droit de grève. Cette reconnaissance est le résultat de multiples mouvements de grèves ayant caractérisé l'éclosion de la liberté syndicale dans le cadre des

---

<sup>137</sup> Mouriaux (R), Syndicalisme et politique, les ed ouvrières, 1985 p. 140-142.

<sup>138</sup> Seguy (G), La grève, Ed L'Archipel 1993 p. 130 et suiv.

lois de 1990 sur les libertés d'une manière générale avec un accent particulier dans la fonction publique.

La réaffirmation de la liberté syndicale dans la fonction publique dans un contexte politique nouveau <sup>139</sup> libère les attitudes, entraînant une succession de grèves et menaces de grèves au sein de la fonction publique<sup>140</sup>. Ces mouvements sont accentués par la pression de la paupérisation des agents publics<sup>141</sup>. La reconnaissance du droit de grève dans la fonction publique s'est traduite par l'élaboration d'un certain nombre de règles visant la matérialisation de ce droit «nouveau». Le législateur s'était borné à poser soit des principes d'interdiction, soit des principes de liberté, mais n'avait pas abordé la matérialité même du droit de grève.

Sur certains points précis, seule la pratique et la jurisprudence détermineront la portée des textes de loi. Les règles relatives au droit de grève sont de deux types:

- les règles générales qui se dégagent de la jurisprudence en matière de conflits collectifs du travail;
- les règles spécifiques adaptées à la mission de l'administration.

Bien que l'entreprise soit téméraire, on peut néanmoins énoncer quelques principes régissant à l'heure actuelle la grève dans les services publics:

- 1-La grève des agents publics est en principe licite;
- 2- mais elle n'est licite que pour la défense des intérêts professionnels. La grève politique n'est donc pas légitime (CE 08 -02- 1961, Rousset, Rec. p.85, conclusions Braibant);
- 3-le droit de grève doit se concilier avec le devoir de réserve qui s'impose à tout agent public ( Dlle Coquand CE 12 -10- 1956, Rec. p.332 ; CE 23-04-1997 Bitauld, D.A. 12-2000 p.47);
- 4-même lorsque la grève est licite le gouvernement peut prendre des mesures propres à en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public (CE 18 -03- 1956 Hublin, Rec. p. 117, A.J. 1956.II.222);
- 5-Les contours du pouvoir reconnu au gouvernement ont été progressivement précisés par le Conseil d' Etat depuis l'arrêt Dehaene. D'une part l'ordre public doit être assuré en priorité; d'autre part seules doivent être apportées au droit de grève les limites indispensables à la sauvegarde de l'ordre public et le juge administratif va exercer un contrôle très serré à la fois sur la nécessité d'assurer telle ou telle activité en tout état de cause et sur la désignation

---

<sup>139</sup> Le retour au pluralisme politique.

<sup>140</sup> Au premier rang desquels les enseignants suivis du personnel de la santé, de l'administration pénitentiaire, de la magistrature et même de la police ou une partie du personnel a menacé de faire grève suite à des changements de grade contestés.

<sup>141</sup> Baisse drastique des salaires, et dévaluation du franc CFA

du personnel nécessaire au maintien de cette activité. Le service public doit être maintenu (CE 25-09-1996 Emard, Rec. p.351, conclusions Abraham.) Toutefois, le juge administratif, dans une espèce CE 09 décembre 2003 Aguillon et autres, prononce l'annulation de la décision préfectorale de réquisition conduisant, par son ampleur, à instaurer un service complet au sein de la clinique, et non un service minimum. Cette décision préfectorale a été considérée comme une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève. Suspension a été ordonnée au titre de la procédure de référé-liberté. Par contre dans l'espèce TA d'Orléans 13 novembre 2003, le juge a estimé qu'il n'y avait pas «atteinte excessive» au droit de grève pour une décision réquisitionnant un agent des installations mobiles de France Télécom alors même qu'un arrêté n'inclut pas ses activités dans les priorités de rétablissement de la communication;

6-les sanctions disciplinaires pour faits de grève ne peuvent être infligées qu'après communication du dossier. Il y a annulation pour absence de garanties de procédure disciplinaire ( CE 07-07-1999 Felvia, Juris data n°050860);

7-les grévistes n'ont pas le droit d'occuper les locaux administratifs, c'est-à-dire de faire la grève sur le tas (CE 11 -02- 1966 Legrand, Rec. p.110);

8-en l'absence de service fait l'agent public n'a pas droit à la rémunération correspondant à la durée de l'interruption de travail (CE 21 -04- 1950 Syndicat des agents techniques de la marine militaire à Oran, Rec. p.225, conclusions Barbet);

9-le gouvernement peut prendre certaines mesures de précautions en vue de limiter l'efficacité des grèves (CE 23-12-1964 Lefrère, Rec. p.663, Dr Ouv. 1965.108 conclusions Mme Questiaux);

10-les principes de l'arrêt Dehaene ne s'appliquent pas seulement aux fonctionnaires et agents de l'Etat, mais aussi au personnel communal (CE 09-07-1965 Pouzenc, Rec. p.421, D.1966.720 note Gilli) et celui des établissements publics, et à celui des services publics industriels et commerciaux (CE 23 -10- 1964 Fédération des syndicats chrétiens de cheminots, Rec. p.484 A.J.D.A. 1968 p.571, conclusions Bertrand).

Toute grève doit être précédée d'un préavis mais la participation à une grève précédée d'un préavis irrégulier n'est pas fautive lorsque l'agent ignorait l'irrégularité (CE 08-01-1992 Ciejska, D.A. n°68).

Il convient toutefois de ne pas trop attendre de ces textes et de la jurisprudence. La fréquence, l'ampleur des mouvements de grève dépendent essentiellement des conditions de fait et des rapports de force et échappent dans une large mesure à l'emprise des limitations juridiques. La nature jurisprudentielle des règles relatives à l'exercice du droit de grève

comporte des limites car comme le souligne le commissaire du gouvernement à propos de l'affaire Dehaene:

«Lorsque dans un Etat, l'autorité constituante est volontairement équivoque, l'autorité législative systématiquement défailante, l'autorité gouvernementale perpétuellement hésitante, ce n'est pas le juge à lui seul qui peut redresser la situation.»

La réglementation du droit de grève est un impératif. «Si l'on écarte les conceptions extrêmes et si l'on admet à la fois que le droit de grève est un des critères d'un régime de liberté mais que son abus est un danger politique, non seulement pour un gouvernement déterminé, mais pour l'Etat et la démocratie force est de considérer qu'une réglementation est nécessaire.»<sup>142</sup>.

En France la loi du 31 juillet 1963, puis celle du 23 juillet 1983 déterminent les conditions légales d'exercice du droit de grève dans la fonction publique.

La Grande Bretagne a été la première nation à élaborer une réglementation précise du droit de grève. C'est ainsi que la loi du 13 août 1875<sup>143</sup> sépare les activités politiques des activités professionnelles des syndicats.

Jusqu'en 1956, les agents publics Tunisiens n'avaient même pas le droit de constituer des syndicats, et les syndicats qui avaient pu être mis sur pied étaient simplement tolérés. La constitution du 01 juin 1959 est venue garantir dans son article 8 le droit syndical, mais aucune disposition ne consacre formellement le droit de grève. Selon les dispositions de l'article 107 du code pénal tunisien:

«Le concert arrêté entre deux ou plusieurs fonctionnaires ou assimilés en vue de faire obstacle, par voie de démission collective ou autrement à l'exécution des lois ou d'un service public, est puni de l'emprisonnement pendant deux ans».

Pour le professeur A. AMOR<sup>144</sup> cependant, l'article 107 du code pénal tunisien ne peut constituer du point de vue juridique un obstacle susceptible de priver les agents publics du droit de grève. Par un raisonnement a contrario partant d'autres textes législatifs (code du travail, loi 85 - 78 du 05 août 1985 portant statut des personnels des entreprises publiques, art. 18 loi 6729 confirmé par les lois de 1971 et 1985 ) d'une part; l'interdiction expresse faite à certains corps de recourir à la grève (magistrats, police, gardes nationaux, surveillants principaux et surveillants de l'enseignement supérieur, personnel de douanes et d'une manière générale l'ensemble des personnels de sécurité intérieure ) d'autre part, l'auteur abouti à la

---

<sup>142</sup> Belorgey (G.), Le droit de grève dans les services publics, Berger Levrault, 1964 p32.

<sup>143</sup> Modifiée en 1919 et 1927.

<sup>144</sup> Abdelfattah Amor, *La reconnaissance du droit de grève dans les services publics en Tunisie*, in Mélanges Chapus, 1992, p 39 et suiv.

conclusion suivant laquelle, sauf texte contraire, les agents publics jouissent du droit de grève. L'interdiction faite à certains agents publics apparaît ainsi comme l'exception qui confirme la règle. La législation<sup>145</sup> et la jurisprudence sont unanimes la dessus. Dans la décision Néji Ghabri le juge administratif dit :

«Attendu que si la grève est prohibée à certaines catégories limitées d'agents publics, son exercice est permis pour de nombreuses catégories d'entre eux et que si la législation tunisienne a reconnu le droit de grève, elle n'en a pas moins subordonné son exercice de manière à en éviter le mauvais usage ou l'usage contraire aux nécessités de l'ordre public; l'agent public qui utilise de manière non appropriée le droit de grève encourt, dès lors, des poursuites disciplinaires qui, en tout état de cause, doivent tenir compte des garanties disciplinaire.»<sup>146</sup>.

#### d- L'impact des revendications.

En l'état actuel il peut paraître hasardeux d'évaluer l'impact de l'activisme syndical sur le terrain même des revendications professionnelles et encore plus d'en appréhender la portée politique. Le cycle du développement de la grève et de son impact se traduit de la manière suivante: «Plus les revendications se heurtent à l'intransigeance de la force gouvernementale et patronale, plus l'action pour les faire aboutir évolue vers une prise de conscience plus nette de la nature antisociale de cette politique. Voilà pourquoi, si la raison d'être fondamentale du syndicat réside dans la défense des intérêts des salariés, son action a une vertu émancipatrice dans la mesure où elle concourt à élever la conscience sociale et politique, au sens progressiste du terme.»<sup>147</sup>

La plupart des syndicats actuels des fonctionnaires n'existaient pas -ou du moins n'avaient pas encore d'existence légale- au moment où le mouvement de réformes a été initié. Une fois constitués et légalisés, certains de ces syndicats se sont aussitôt engagés dans des mouvements de revendications plus ou moins poussés. Ces organisations se sont toujours heurtées aux réticences des dirigeants, au point où elles n'ont pas souvent été associées aux réformes entreprises dans les différents corps de fonctionnaires. Au niveau même des intéressés excepté quelques corps, l'heure ne semble pas encore aux adhésions massives. La longue période d'interdiction de fait du syndicalisme dans la fonction publique pendant le

---

<sup>145</sup> Circulaire du Premier ministre du 25-01-1978 établissant une distinction entre grèves professionnelles et grèves politiques. Seules ces dernières sont condamnées; circulaire du Premier ministre n° 19 du 23 avril 1985 visant l'établissement d'une liste de participants à toute grève illégale.

<sup>146</sup> Affaire n° 1153 du 18 avril 1986 Néji Ghabri c/ ministre des Communications.

<sup>147</sup> Seguy (G), La grève, L'Archipel 1993, p. 132.

monolithisme marque encore les consciences. La culture de revendication des droits et libertés restaurés en 1990 ne s'est pas encore véritablement développée parmi les personnels de la fonction publique. Les attitudes d'indifférence, de prudence et de peur l'emportent encore dans un contexte aggravé par une forte précarité de l'emploi public. C'est ainsi par exemple que par décision du ministre de la fonction publique du 06 février 1994 soixante treize (73) enseignants du cycle secondaire avaient été révoqués d'office pour avoir manifesté contre les baisses de salaire des fonctionnaires. Dans un contexte où l'autorité l'emporte encore sur le dialogue, il est en l'état actuel du mouvement syndical dans la fonction publique camerounaise, difficile d'éprouver les vertus de la participation des syndicats dans le fonctionnement des structures administratives, et dans les politiques. Cependant les attitudes évoluent dans ce domaine. Les relations entre syndicats de fonctionnaires et la hiérarchie se normalisent progressivement. Quoique souvent systématiquement déclarés illicites et durement sanctionnés, les mouvements de revendications plus ou moins actives ont considérablement contribué l'amorce des réformes de la fonction publique. Ce n'est sans doute pas fortuit que des mouvements de grèves aient presque toujours précédé la publication de statuts spéciaux et particuliers à la suite du statut général.

Après une longue période d'exclusion, la position des politiques en l'occurrence les ministères de l'éducation nationale, et de l'enseignement supérieur semble s'être assouplie vis-à-vis des syndicats de leurs personnels.

Après la mise en œuvre unilatérale de la réforme universitaire et du statut des personnels de l'éducation nationale, la remise en cause émaillée de mouvements de grève a abouti à l'association des formations syndicales intéressées à la réflexion sur des politiques sectorielles plus appropriées.

Quoique formellement située en dehors de l'action syndicale, la révision substantielle des conditions de travail des magistrats peut être considérée comme la retombée du mouvement de revendications ayant été exprimées suivant les méthodes et l'esprit syndical.

La reconnaissance du syndicalisme dans la fonction publique et son corollaire, le droit de grève ayant ainsi faits l'objet d'une reconnaissance soulèvent néanmoins un certain nombre question pratiques. Celles-ci portent d'une part sur l'épineuse question de l'exercice du droit de grève avec sa variante politique controversée, d'autre part la mise sur pied des conditions favorables d'existence et l'instauration d'une politique de participation démocratique.



Jusqu'où peut-on s'aventurer en matière de droit de grève ? Si les conditions sont d'une manière générale et sur un plan strictement professionnel, des incertitudes et les appréhensions sont grandes en ce qui concerne la politisation des revendications syndicales.

La politisation des revendications des organisations syndicales du secteur privé pose déjà des problèmes avec la direction politique alors même qu'on se situe entre forces de différentes natures, l'une constituée par les acteurs privés, l'autre par les institutions publiques dans la mesure où ici, au delà de l'employeur personne privée, c'est la politique de l'Etat qui est contestée dans un domaine. Avec la politisation des syndicats de fonctionnaires on se situe sur le plan de la contestation interne où sévit la réserve. Cette politisation développe dans un secteur où les exigences de l'intérêt général imposent une cohésion de la politique gouvernementale que les agents publics sont tenus d'appliquer. Il devient difficile dans un tel contexte de tolérer la politisation, en dehors des hypothèses de manœuvres d'instrumentation du mouvement syndical par la hiérarchie politique et administrative. Il existe cependant un certain degré de politisation reposant sur le simple fait que toute revendication dans un département ministériel donné où portant sur la situation générale des personnels de l'Etat s'adresse nécessairement aux politiques publiques qu'elle cherche à influencer, et interpelle plus ou moins directement le pouvoir politique. Aussi bien pour les syndicats de fonctionnaires que pour le mouvement syndical dans son ensemble, le problème de fond de la politisation des revendications, et plus encore de l'immixtion des syndicats dans la vie politique suivant le modèle américain, est l'atteinte du seuil critique de l'atteinte à la légitimité du pouvoir politique que le suffrage universel confère aux élus. Poussée à son extrême, la politisation des mouvements syndicaux mène inévitablement dans les secteurs concernés et dans une certaine mesure, à une substitution des forces syndicales par le pouvoir politique<sup>148</sup>. Dans de telles circonstances c'est les fondement mêmes de la démocratie qui sont atteints. Toutefois envisagée sous l'angle des options politiques du développement participatif auxquelles sont conviés les Etats africains dans les efforts de développement, le mouvement syndical trouve ici un terrain propice d'intervention dans la vie politique.

Les mouvements syndicaux sont en effet dotés d'une dynamique interne relativement autonome, et d'un pouvoir d'influence et de mobilisation des fonctionnaires dont le système dans son ensemble peut tirer profit. «Le fait syndical devient ainsi appréhendé en son essence comme une nouvelle structure de constitution du social, permettant d'organiser une masse amorphe d'individus dans des groupes forts et cohérents (...) Compris de cette manière le

---

<sup>148</sup> Cf Bernard Zimmern, op. Cit.

syndicalisme est ainsi beaucoup plus qu'un simple moyen d'expression et d'encadrement des mouvements sociaux.»<sup>149</sup>

Il s'agirait alors d'une forme de participation démocratique par secteurs, à la différence du militantisme politique qui a une vocation générale. Dans le cadre de leurs départements ministériels, les différents syndicats de fonctionnaires pourraient efficacement dynamiser les politiques du gouvernement, sans aller nécessairement jusqu'à la substitution et, toujours dans le cadre des limites statutaires. Il y a lieu cependant d'éviter le syndicalisme d'intérêts particuliers qui tend à faire prévaloir les intérêts professionnels sur le bien public, l'intérêt général, et les revendications de catégorie que pourrait constituer les velléités de constitution des hégémonies de certains corps de fonctionnaires autour du pouvoir.

Il faut en fin que l'Etat assure les conditions viables d'exercice de la liberté syndicale, et un encadrement adéquat du droit de grève, dans un esprit conciliant les impératifs du service public et ceux de la démocratisation de la fonction publique dans laquelle il s'est engagé.

## **II-Les droits du fonctionnaire à la participation à l'exercice de la souveraineté.**

Le fonctionnaire participe à l'exercice de la souveraineté à travers le droit de vote qui lui est reconnu et son implication dans les activités électorales. La particularité de sa position a entraîné quelques aménagements significatifs. En réalité, sa position sur ce plan est double. Suivant les cas de figure, il est partie et arbitre, d'où la complexité de la problématique de l'exercice de ses droits sur ce point. Etre au service du souverain et avoir à un moment donné la latitude de choisir ses propres patrons, être électeur et éligible, et avoir la charge d'organiser les élections. Les risques d'influence et de partialité sont grands. Quelles garanties objectives l'Etat accorde-t-il à ses agents dans l'exercice de ces droits ? Quelles garanties l'Etat accorde aux citoyens contre la partialité de ses agents ? On se situe ici véritablement au cœur du domaine des controverses politiques, des conflits sociaux les plus prononcés. C'est le siège des ruptures d'équilibre entre l'Etat, ses agents et les autres citoyens.

### **A- Le droit de vote du fonctionnaire**

Le vote est l'acte par lequel un citoyen participe en se prononçant dans un sens déterminé sur le choix de ses représentants. Autrement dit c'est le mécanisme fondamental

---

<sup>149</sup> Rosanvallon (P), Le modèle politique français, seuil 2004, p.248-249.

par lequel le peuple délègue ses attributs de souveraineté à certains de ses membres en vue de la gestion des affaires de la collectivité. A l'instar de tout citoyen, le fonctionnaire détient un droit de vote dans les conditions déterminées par la loi. A ce titre il participe à tous les choix électoraux d'intérêt général tant au niveau national que local.

#### 1-Les conditions d'exercice du droit de vote.

Le droit de vote est subordonné à la formalité d'inscription sur les listes électorales. Cette formalité est une déclaration d'intention de voter. Elle est libre, le vote étant facultatif.

L'article 2 de la constitution dispose que:

«(...) (2) Les autorités chargées de diriger l'Etat tiennent leurs pouvoirs du peuple par voie d'élections au suffrage universel direct ou indirect, sauf dispositions contraires de la présente constitution.

«(3) Le vote est égal et secret ; y participent tous les citoyens âgés d'au moins vingt (20) ans.»

Citoyens à part entière, les fonctionnaires jouissent de leur droit de vote. Cependant, le droit de vote du fonctionnaire pose un problème d'adaptation à la spécificité de sa position.

Le droit de vote et son préalable, l'inscription sur une liste électorale sont en effet étroitement liés aux circonstances de lieu et de temps. Le lieu où s'opère l'acte d'inscription conditionne ipso facto l'acte du vote. Or l'acte d'intégration à la fonction publique soumet obligatoirement<sup>150</sup> le fonctionnaire à une mobilité spatio-temporelle suivant les besoins de l'administration. Cette mobilité affecte sérieusement l'exercice de son droit de vote. Le fonctionnaire peut en effet se retrouver au moment du scrutin, momentanément ou définitivement loin de la circonscription électorale où il s'est inscrit sur une liste. Pis encore, tout en s'y trouvant il peut arriver que les impératifs du service public le tiennent loin de son bureau de vote. Pour ces diverses raisons le fonctionnaire a fait l'objet de mesures particulières.

L'article 6 alinéa 3 de la loi 92/002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux dispense les fonctionnaires militaires et autres fonctionnaires des corps d'armes de la condition de résidence préalable à l'inscription sur une liste dans une circonscription donnée: «Les militaires et assimilés de toutes armes sont inscrits sans

---

<sup>150</sup> A l'exception des magistrats couverts par l'inamovibilité.

condition de résidence sur les listes électorales de la commune où se trouve leur unité ou leur port d'attache ».

D'une manière générale les fonctionnaires disposent d'un droit d'inscription dérogatoire aux conditions générales. L'article 47 alinéa 1 de la loi 92-010 du 10 septembre 1992 fixant les conditions d'élection et de suppléance à la Présidence de la République dispose que:

«Peuvent être inscrits sur les listes électorales en dehors des périodes de révision et sans condition de résidence:

«a) Les fonctionnaires et agents des administrations publiques mutés ou admis à faire valoir leurs droits à la retraite après la clôture des délais d'inscription, ainsi que les membres de leurs familles domiciliés avec eux à la date de la mutation ou de la mise à la retraite.»

«b) Les militaires démobilisés après la clôture des délais d'inscription».

Cette possibilité leur est ouverte sur demande jusqu'au dixième jour précédant le scrutin.

## 2-La problématique du vote du militaire.

Alors qu'il se voit interdire l'adhésion à un parti politique et l'exercice de toute activité politique, quel sens revêt le vote du militaire ? Le vote est un acte essentiellement politique. En accordant le droit de vote au militaire n'est ce pas une faille à son apolitisme ?

En France certains régimes ont refusé le droit de vote au militaire sous prétexte qu'il serait incompatible avec les exigences de la discipline, force principale des armées. Cette situation a été vivement dénoncée par les concernés, comme le témoignent en 1908 les propos suivants du général PEDOYA:

«Voilà un jeune homme dont l'armée ne veut pas parce qu'il est infirme, idiot, il a le droit de vote; tel autre vigoureux, intelligent, parce qu'il est vigoureux et intelligent, sera incorporé dans l'armée et n'aura pas un droit que possède un idiot. N'est-ce pas exorbitant ? Il sera exclu de toute participation à la marche des affaires publiques, triste privilège qu'il partage avec les hommes qui, par une condamnation, ont été déchus de leurs droits civiques.»<sup>151</sup>

Le droit de vote du militaire a connu une évolution trouble. L'article 5 de la loi du 27 juillet 1872 disposait que:

---

<sup>151</sup> Cité par William Serman et Jean paul Bertaud, Nouvelle histoire militaire de la France (1789-1919), Fayard 1998, p. 531.

«Les hommes présents au corps ne prennent pas part au vote».

La loi du 30 novembre 1875 introduit une nuance. Elle disposait dans son article 2 que:

«Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection se trouvent en résidence libre, en non activité ou en possession d'un congé régulier peuvent voter (...) Cette disposition s'applique également aux officiers et assimilé qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve.»

L'ordonnance du 17 août 1945 quant à elle généralise finalement le droit de vote du militaire. Dans l'instruction du 23 avril 1946 il est prescrit que:

«Les lois (...) doivent permettre normalement à tous les militaires d'exercer leur droit de vote. L'autorité militaire ne s'immiscera en aucune manière dans les opérations électorales. Son rôle doit se borner à faciliter dans toute la mesure du possible, la tâche des électeurs militaires et celle des organismes civils.»

Le vote militaire ne pèse certes pas particulièrement sur les scrutins. Ce sont les conséquences politiques de cette participation qui soulèvent un certain nombre de problèmes, liés à la situation de ce corps reconnu particulièrement sensible dans ses relations avec le pouvoir politique. De toute évidence en posant cet acte, le militaire ne peut plus jouer de sa neutralité électorale pour se situer en dehors de la politique.

Pour tenter de limiter les conséquences de cette implication, il s'est immédiatement après avéré nécessaire de prendre un certain nombre de mesures. C'est l'objet de la circulaire du 13 mai 1948 qui prescrit:

«Au moment où les militaires ont obtenu, par l'accession à l'électorat et à l'éligibilité, la pleine jouissance de leurs droits politiques, l'attention du commandement est appelée d'une façon très pressante sur la nécessité qui s'impose, tout en facilitant au maximum le libre exercice de ces droits, de veiller à ce que l'armée en tant que tel demeure comme par le passé, étrangère aux divisions de la politique intérieure et exclusivement consacrée, selon les principes mêmes qui sont le fondement de l'organisation militaire, au service de la patrie.»

C'est notamment l'objet des instructions de 1977 et 1986. De deux choses l'une, écrit Michel Henri FABRE:

«-ou la discipline est très forte et elle supprime toute liberté de vote pour le militaire(...);

-ou la discipline militaire est lâche et elle sera encore relâchée par le vote des militaires qui introduira le débat politique dans la chambrée, la cantine, la caserne. Le risque est que les militaires soient tentés de jouer un rôle politique et de mettre en péril le gouvernement civil. L'expérience du droit positif démontre qu'un tel risque n'est pas imaginaire.»<sup>152</sup>

Le risque de coup de force serait ainsi le fondement de la méfiance traditionnelle des gouvernements civils vis-à-vis du vote des militaires. Les défaillances du gouvernement civil de la IV<sup>ème</sup> République inciteront les militaires à se mêler des affaires politiques. Ils suppléeront les lacunes des autorités civiles dans l'élaboration de la politique française en Indochine et sur la question Algérienne. Ces interventions constituent l'une des causes principales de la chute du régime de la IV<sup>ème</sup> République en France.

Au Cameroun la discrétion qui entourait le vote du militaire a été rompue à partir des élections législatives du 24 avril 1988. L'« innovation » consiste depuis, à créer des bureaux de vote dans les bâtiments des forces armées avec des listes uniquement ouvertes aux militaires et à leurs familles. A l'appui de cette organisation, deux raisons pourraient être avancées: l'une technique et l'autre politique.

Techniquement il s'agirait de répondre à un souci d'adaptation du droit de vote à la condition des militaires. Régulièrement retenus au sein des bâtiments de l'armée de manière continue pour des impératifs de défense permanente, on a entendu rapprocher le bureau de vote des militaires, afin de permettre à un plus grand nombre de participer au scrutin. Alors qu'avant il leur était difficile, et préjudiciable à l'accomplissement de leur mission d'obtenir une permission au motif d'aller exprimer leur choix dans des bureaux disséminés à travers la circonscription électorale, ils peuvent désormais voter au lieu même de service.

Sur un plan politique on pourrait interpréter cette organisation comme une subtilité politique destinée à servir de baromètre des tendances politiques au sein des forces armées. La tentation est en effet grande pour que le gouvernement puisse renoncer à ce test de popularité. Une telle expérience ne profite cependant pas toujours au libre usage du droit de vote. C'est ainsi par exemple que lors du plébiscite de l'an X, pour approuver le Consulat à vie un général aurait tenu à ses troupes le langage suivant<sup>153</sup>:

«Camarades! il est question de nommer BONAPARTE Consul à vie. Les opinions sont libres, ENTIEREMENT LIBRES. Cependant je vous préviens que le premier d'entre

---

<sup>152</sup> Fabre (M.H.), principes républicains de droit constitutionnel, LGDJ 1984 p.238.

<sup>153</sup> Fabre (M. H.), op. cit. p. 228.

vous qui ne votera pas pour le Consulat à vie, je le ferai FUSILLER devant le front de son régiment. VIVE LA LIBERTE.»

Ou encore cet autre général qui lors du plébiscite de 1851, aurait placé son képi sur l'urne destinée à recevoir les NON. Personne n'osa bien entendu, bouger le képi. Le péril est finalement que le bureau de vote se transforme en «bourreau de vote» dans les casernes.

Le droit de vote, est éminemment politique. Son usage relève d'une conscience politique forcément incompatible avec l'éthique militaire. le militaire qui vote opère un choix politique guidé nécessairement par des sympathies dont il est difficile d'évaluer l'impact sur sa conscience professionnelle et l'impératif de neutralité politique absolue à laquelle il est astreint. L'issue d'un scrutin crée des états d'âmes dont il convient de tenir compte dans la problématique des droits et libertés politiques du militaire. En lui accordant le droit de vote, n'est-ce pas finalement la substance même des droits politiques qu'on a accordé au militaire en lui refusant l'accessoire ?

#### B- L'implication du fonctionnaire dans les activités électorales.

Le fonctionnaire peut être impliqué à un double titre dans les activités électorales. Il intervient dans l'encadrement administratif des activités électorales d'une part; de manière plus active le fonctionnaire peut personnellement se livrer à des activités électorales d'autre part.

Il se pose ici le problème d'une part de l'impartialité du fonctionnaire dans l'encadrement administratif des activités électorales; d'autre part la continuité du service public et l'égalité des candidatures dans la participation du fonctionnaire aux campagnes électorales avec la question des inéligibilités et des incompatibilités.

##### 1- L'encadrement administratif des activités électorales.

L'encadrement administratif des activités électorales est au premier chef, du ressort des fonctionnaires de l'administration territoriale.

La constitution des listes électorales pose des problèmes éminemment politiques. Entre la solution administrative qui consiste à confier cette tâche à une institution administrative et la solution politique qui consiste à en laisser le soin à un organe essentiellement politique, le Cameroun a choisi la solution mixte: les commissions électorales

chargées des opérations préparatoires sont de constitution mixte et associent fonctionnaires et politiques. L'article 12 de la loi 92/010 du 17 septembre 1992 dispose à cet effet que:

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

Le corps préfectoral joue un rôle prépondérant dans l'encadrement administratif des activités électorales. Il est habilité à intervenir de manière directe ou indirecte en période électorale. Il désigne les représentants de l'administration et arrête la composition des commissions<sup>154</sup>. L'alinéa 6 de l'article 13 l'autorise en outre, au cas où un parti politique n'aurait pas désigné de représentant à temps, d'adjoindre des fonctionnaires ou autres agents de l'administration

La nature de ses fonctions le met en contact direct avec des administrés dont il a charge d'une manière générale. Particulièrement son rôle de détonateur des forces socio-économiques et de régulateur du jeu des forces politiques le met en relation personnelle avec l'électorat, les candidats potentiels et les élus, l'ensemble des structures politiques. Pour toutes ces raisons le préfet ne peut se désintéresser absolument des phénomènes électoraux censés se situer en dehors du cadre strict de ses compétences administratives en la matière. Sa fonction d'encadrement est en fait un processus permanent. Les contacts continus avec les forces politiques en dehors du cadre d'un scrutin lui permettent en effet de rassembler les données destinées à servir à l'élaboration des stratégies politico-administratives d'encadrement des activités électorales. Ils lui permettent aussi d'assurer la liaison entre le pouvoir central, les élus, électeurs et leaders politiques de la circonscription électorale dont il a la charge. Le préfet doit être à l'écoute des élus. « L'intérêt général (...) ne peut se définir que si l'on est à l'écoute du terrain, des citoyens, de leurs souhaits et même de leurs utopies, tout comme de leurs problèmes et aussi de leurs drames.»<sup>155</sup>

Les différentes lois électorales peuvent offrir des garanties à l'impartialité des fonctionnaires chargés de l'encadrement des activités électorales et limiter les risques d'implication personnelle. Malgré ces dispositions, les fonctionnaires concernés ont toujours été soupçonnés de partialité.

Les autorités administratives ont en effet toujours eu tendance, soit par intérêt personnel, soit par conservatisme à favoriser les élus appartenant à la majorité en place. La neutralité dans ce domaine est ainsi rarement respectée.

---

<sup>154</sup> Article 13, loi 92/010

<sup>155</sup> Borella (F), (dir.), Le préfet, 1800-2000, PUN 2000 p. 187, colloque.



Cette suspicion se fonde sur la nature même des fonctions préfectorales. Ce sont des postes à la discrétion du gouvernement, essentiellement révocables ad nutum. Rodés à servir de courroie de transmission des décisions administratives et politiques du gouvernement, ils peuvent difficilement observer une stricte neutralité à l'endroit d'élections où le gouvernement, à travers les candidats du parti au pouvoir, est partie prenante. Le simple réflexe de conservation et de préservation de la carrière commande une attitude orientée dans le sens du pouvoir. Paradoxalement cependant, l'impartialité du préfet était moins sujette à caution en contexte monolithique. D'abord l'absence de compétition lui facilitait la tâche en période de monolithisme orthodoxe; ensuite avec la démocratie mono partisane, il lui était toujours aisé d'afficher une impartialité face à des concurrents d'un même bord sans risquer de se retrouver pris entre l'impératif d'impartialité que suppose sa fonction et la pression politique du gouvernement sur sa carrière, et enfin les incertitudes des lendemains des échéances politiques. La situation est beaucoup plus complexe avec la restauration du pluralisme, l'impartialité difficile à gérer. Le préfet est désormais tiraillé entre candidats et élus de différentes chapelles politiques, entre un électorat politiquement divisé, souvent violent et exigeant suivant les lieux et les circonstances. Les conflits d'intérêts sont ainsi multiples: entre sa propre conscience politique de citoyen, sa carrière, les intérêts du gouvernement donc, du parti au pouvoir, les exigences démocratiques et la forte pression de l'électorat, les préfets ont certainement du mal à gérer la neutralité et l'impartialité. Très souvent ils sont accusés et soupçonnés par toutes les parties en présence, et la suite de leur carrière dépend souvent étroitement de l'issue des scrutins. Les dénouements sont parfois dramatiques. C'est ainsi par exemple qu'au lendemain des élections présidentielles de 1992 les partisans d'un candidat malheureux ont investis bureaux et résidences des membres de la préfectorale, incendiant et pillant. Un sous-préfet en poste dans le Nord-ouest du pays avait été enfermé avec toute sa famille dans sa résidence par la suite incendiée.

## 2-La participation du fonctionnaire aux campagnes électorales.

Le fonctionnaire camerounais peut prendre part active à une campagne électorale et se porter candidat à une élection sous réserve des inéligibilités prévues par la loi<sup>156</sup>. Ces inéligibilités peuvent être nationales ou locales suivant la dimension de l'élection. Suivant leurs postes de travail, certains fonctionnaires sont interdits de candidatures à l'échelle

---

<sup>156</sup> Loi 91/020 du 16 décembre 1991.

nationale ou locale. Ces inéligibilités tiennent pour l'essentiel à la nature de certaines fonctions, à la position de pouvoir ou d'autorité du fonctionnaire au sein de l'électorat dont il pourrait solliciter les suffrages. Ce sont généralement des fonctionnaires des corps de la magistrature, de l'administration du territoire, des corps d'armes, des finances... Ces inéligibilités cessent pour la plupart avec la démission, destitution ou mutation.

A l'analyse il s'agit de fonctionnaires d'un grade plus ou moins élevé appartenant à des corps détenant des moyens de pression matérielle et morale direct sur l'électorat. Leur grade, l'étendue de leur compétence ou la nature de leurs fonctions les plaçant en position de pouvoir ou d'autorité dans leur circonscription électorale on avait craint à l'origine qu'ils n'en usent d'une manière ou d'une autre pour donner du poids à leur candidature. C'est pour cette même raison par exemple que défense est faite au fonctionnaire américain de se prévaloir de sa position administrative pour agir sur la scène politique. Ces fonctionnaires tiennent de leur position, des arguments de nature à violer le principe démocratique de l'égalité des candidatures.

Comme tout citoyen, le fonctionnaire camerounais a le droit de participer aux campagnes et compétitions électorales. Cette participation ne doit pas compromettre l'exercice normal de ses responsabilités. Il lui est défendu de faire usage de sa qualité de fonctionnaire dans ses activités électorales<sup>157</sup>.

Le fonctionnaire candidat à un poste électif et (ou) désireux de battre campagne peut demander à être placé en position de disponibilité. Cela arrive cependant rarement. Plus opportunément les fonctionnaires dans ces cas recourent aux autorisations spéciales d'absence. A cet effet, sans pour autant que le motif de demande soit expressément fondé sur des besoins de campagne on enregistre généralement au niveau des différents services administratifs une hausse de demandes d'autorisation d'absence, des ordres de mission fictifs, et même de nombreuses absences irrégulières en période de campagne électorale. Les périodes électorales se caractérisent la désertion des locaux administratifs. Ce phénomène s'observe plus particulièrement chez les hauts responsables de l'administration. Cette situation démontre le degré élevé de politisation de cette sphère administrative<sup>158</sup>. D'une manière générale les fonctionnaires soutenant ou soutenus par la majorité au pouvoir bénéficient d'une couverture politique pour leurs absences, et d'autres facilités de campagne. Ceux de l'opposition, au delà des autorisations, manipulent avec diverses fortunes la position d'absence irrégulière, tant qu'ils spéculent dans la marge tolérable d'absence insusceptible

---

<sup>157</sup> CE 10 mars 1971 Jannès, Rec. p.203, A.J. 1971.622.

<sup>158</sup> Voir IIème partie.

d'entraîner à leur encontre des sanctions grevant lourdement leur carrière. Cet aménagement offre certainement au fonctionnaire une garantie dont ne bénéficie pas le travailleur du secteur privé ou même para public. Ceci pourrait certainement donner une explication à la forte implication des agents publics dans la vie politique<sup>159</sup>.

En Angleterre par contre, le fonctionnaire qui veut prendre part à la lutte électorale démissionne tout simplement avant la campagne électorale. Le groupe intermédiaire de civil servants composé d'agents de la «clérical» et «sub-clérical class» est inéligible aux Communes. Ils peuvent exercer toute autre activité politique au niveau national ou local sous réserve de l'autorisation de leur chef de service. Ceux des grades supérieurs de «l'administrative» et de «l'exécutive class» ne peuvent se livrer à des activités politiques que sur le plan local.

En France les agents qui ont une responsabilité importante sur le plan local ne peuvent faire acte de candidature dans la circonscription où ils exercent leurs fonctions. Cette inéligibilité se prolonge six mois après leur cessation de service (douze mois pour les directeurs des services agricoles).

L'ordonnance française du 17 août 1945 qui accorde le droit de vote aux militaires français leur permet de se présenter aux élections. Pour ce faire ils bénéficient d'une suspension temporaire des mesures de restriction pesant sur leurs droits et libertés politiques pour la durée de la campagne. Aux termes de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires français:

«Sous réserve des inéligibilités prévues par la loi, les militaires peuvent être candidat à toute fonction publique élective, dans ce cas (...) l'interdiction d'adhésion à un parti politique (...) est suspendue pour la durée de la campagne électorale.»

Néanmoins une fois élu, le militaire doit choisir entre sa fonction et son nouveau mandat. Aucune ouverture semblable n'existe pour le militaire camerounais. Il est simplement frappé d'une inéligibilité générale.

---

<sup>159</sup> Cf infra IIème partie.

## Conclusion.

Au regard de ce qui précède, la démocratisation de la société camerounaise s'est accompagnée d'une ouverture politique certaine de l'administration. Qu'elle soit volontaire ou sous pression, cette ouverture se matérialise avec la reconnaissance des droits et libertés politiques aux agents publics à travers les lois et les multiples statuts. Quelques problèmes se posent cependant encore sur ce terrain. Le cadre juridique a certes été tracé, mais l'environnement encore trouble de l'enthousiasme des libertés restaurées d'une part, la pesanteur des attitudes acquises pendant la période monolithique d'autre part, compromettent l'épanouissement de ces droits et libertés. A mesure que se stabilisera le processus démocratique et que s'opérera la reconversion des mentalités aussi bien de la part des fonctionnaires que des politiques, l'administration publique camerounaise connaîtra une dynamique interne qu'on est en droit d'attendre dans un contexte politico-administratif où la majorité de l'élite politique est d'origine socioprofessionnelle administrative. Cette évolution s'accompagne de la mise sur pied de garde-fous particulièrement nécessaires ici.

## **CHAPITRE II:**

### **LES RESTRICTIONS AUX DROITS ET LIBERTES POLITIQUES DU FONCTIONNAIRE.**

Toute liberté doit nécessairement être limitée. C'est l'essence même de la liberté dans le cadre de la société globale. A la question de savoir si le fonctionnaire devrait jouir des droits et libertés au même titre que les autres citoyens, la réponse est affirmative pour le principe. Cependant dans la pratique, les particularismes qui caractérisent les positions du fonctionnaire viennent s'ajouter à l'exigence commune de limitation de toute liberté. Il s'agit d'adapter l'exercice de ses droits et libertés aux exigences du fonctionnement de l'administration et des institutions de l'Etat. C'est sur ce terrain que se situent les restrictions apportées aux droits et libertés politiques du fonctionnaire.

Dans ses relations avec les citoyens en général, le fonctionnaire en particulier, il est de règle que l'Etat se trouve en position de force, de puissance. Par conséquent toute entreprise visant à déterminer les droits et libertés politiques du fonctionnaire intègre forcément cette donnée fondamentale. Suivant la nature du régime, les restrictions aux droits et libertés politiques du fonctionnaire seront amoindries, ou par contre amplifiées. Plus le pouvoir acceptera en son sein la contradiction, moins les restrictions seront importantes. A l'inverse les régimes totalitaires mettront l'accent sur les limitations. A travers les étapes successives de sa vie politique, le système camerounais a expérimenté ces deux options. La période monolithique a, en droit comme en fait, instauré un faisceau de restrictions dont la rigueur a sans doute été l'une des causes du risque d'implosion qui a pesé sur l'administration publique camerounaise au début des années quatre vingt dix. La restauration du pluralisme est venue dans une certaine mesure desserrer la pression jusque là exercée sur les droits et libertés du fonctionnaire tout en maintenant la marge de restriction voulue. Ces restrictions sont construites à partir d'une exigence fondamentale : la neutralité et l'impartialité de l'administration.

Destinées à assurer l'égalité de tous devant le service public, principe fondamental de droit administratif, neutralité et impartialité ne doivent cependant pas en soi être considérées comme des restrictions à la liberté du fonctionnaire. Hier piliers de l'Etat arbitre, elles

assurent aujourd'hui en effet les conditions d'un indispensable équilibre social, fondement d'une société égalitaire et démocratique. Ce sont les principes mêmes de gestion du contrat social. Ils ne sauraient être appréhendés comme une négation des libertés. C'est la condition même de la liberté. Demander aux agents publics de servir également les citoyens en fonction des circonstances relève de l'ordre normal du fonctionnement de la société globale et ne constitue pas en soi une atteinte à leur liberté. C'est l'ensemble des mesures statutaires ou non destinées à assurer cette neutralité, mais aussi des circonstances de droit et de fait de nature à rompre cet équilibre qui déterminent le champ des restrictions.

Sur le plan juridique elles se présentent comme l'ensemble des dispositions statutaires et la jurisprudence destinées à concilier les exigences des libertés, les contraintes de la condition de fonctionnaire et les impératifs de l'intérêt général.

Sur le plan politique elles s'analysent comme l'ensemble des contraintes et pressions du pouvoir politique exercées sur le fonctionnaire.

Le problème qui se pose dès lors est celui de savoir pourquoi, alors même que la société semble évoluer normalement, il est nécessaire de limiter les droits et libertés des fonctionnaires. Au nom de quoi certains citoyens, en l'occurrence les fonctionnaires devraient payer de leur liberté un tribut supplémentaire ?

Au fond cette marge de restriction repose déjà largement sur la part d'abnégation que présume l'engagement à servir ses concitoyens. Dans les sociétés traditionnelles africaines, l'entrée dans les cercles du pouvoir et des fonctions sociales fortement valorisées, était conditionné par des rites et suivi d'interdits et de privations considérés comme contrepartie de privilèges de la position au sein de la communauté, mais également comme gage de la préservation du prestige, de la puissance et du mystère qui entouraient ces institutions.

Dans les sociétés politiques contemporaines, les restrictions aux droits et libertés politiques du fonctionnaire portent généralement sur l'opinion et les attitudes vis-à-vis de l'Etat et les institutions qui l'organisent et l'animent. En quoi consistent ces restrictions ? Quelle est leur portée et leur emprise sur les droits et libertés politiques du fonctionnaire camerounais ? C'est restrictions ont en principe pour but de préserver les institutions de l'Etat, ses valeurs fondamentales et symboles, ceux qui les incarnent, contre les dérapages dans l'exercice par les fonctionnaires de leurs droits et libertés politiques. C'est à cette fin que sont souvent imposés au fonctionnaire une obligation de réserve, et un loyalisme. Dans un premier temps l'obligation de réserve sera examinée ici à travers les incertitudes juridiques et sémantiques qui la caractérisent (section1) ; par la suite nous analyserons le loyalisme dans sa dimension à la fois normative et fortement symbolique (section2)

## Section1 :

### Les incertitudes juridiques et sémantiques de l'obligation de réserve.

L'obligation de réserve a été conçue autour de la liberté d'opinion et de ses incidences. L'urgence a en effet été ressentie d'entourer l'usage de cette liberté de garde-fous en raison de la complexité de ses effets. Fondamentale, cette liberté se situe au cœur même des motivations et de la vie politiques. La limitation de la liberté d'opinion apparaît sur le plan général comme une nécessité. En effet comme le souligne Michel CROZIER, « il faut bien comprendre que la parole universelle et la transparence totale sont non seulement impossibles mais dangereuses, car elles mettent en question la liberté humaine ; on ne peut pas vivre ni être libre, dans la transparence totale. Si tout le monde pouvait tout dire à tous moments et à tout le monde, la vie deviendrait impossible. Nous souffrons du manque de parole, mais nous sentons également, à juste titre, que le *trop de parole* serait destructeur.»<sup>160</sup>

L'Etat de droit impose pour cela des limitations à la liberté d'opinion des citoyens dans l'ensemble. Celle-ci doit s'exprimer avec mesure et dans le respect des autres citoyens.

En théorie, il est logique que possesseurs de la liberté de pensée, les agents publics revendiquent le droit d'afficher publiquement leurs opinions. Une telle revendication se fonderait sur le principe de l'égalité entre citoyens. Le fonctionnaire étant un citoyen comme les autres il a le droit de jouir de sa liberté au même titre qu'eux<sup>161</sup>.

Il s'agit cependant là d'une conception stricte du principe de l'égalité entre citoyens. Elle n'est pourtant pas toujours absolue mais très souvent nuancée. Il convient en effet de relativiser l'application de ce principe, compte tenu des obligations sociales qui pèsent différemment sur les individus du fait de la différenciation des fonctions et rôles sociaux. Soutenir ici une conception absolue de l'égalité reviendrait fatalement à accentuer les inégalités<sup>162</sup>. N'y a-t-il pas risque qu'en effet les agents publics, exécutants de la puissance publique ne détournent celle-ci pour faire prévaloir leurs opinions personnelles ?

---

<sup>160</sup> Crozier (M), Tilliette (B), *La crise de l'intelligence, essai sur l'impuissance de l'élite à se réformer*, Interéditions 1995 p. 68.

<sup>161</sup> op. cit

<sup>162</sup> Cf Melin-Soucramanien (Ferdinand), « *Le principe d'égalité en matière de Fonction Publique dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel* », in revue Française de Droit Constitutionnel 1994.

La mission d'intérêt général dont est investi le fonctionnaire commande une discipline qui transcende ses idéologies personnelles.

L'obligation de réserve n'est pas une suppression de la liberté d'opinion, mais une modération de son expression, son adaptation aux canons de la fonction publique. Cette adaptation comporte un double volet: la suspension ponctuelle de la liberté d'expression et la réglementation générale destinée à en limiter les abus.

Le décret 74-138 du 18 février 1974 n'évoquait dans le chapitre deux des obligations générales des fonctionnaires, que l'obligation de discrétion professionnelle<sup>163</sup>. La discrétion professionnelle s'accompagne du secret professionnel sans pour autant se confondre avec ce dernier. Le secret professionnel protège les intérêts matériels et moraux des personnes privées dont les fonctionnaires ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, tandis que la discrétion professionnelle vise à protéger l'intérêt du service.

Ces deux aspects couplés protègent d'une part les administrés d'indiscrétions relatives aux informations collectées dans leurs rapports personnels avec l'administration ; d'autre part l'administration est une institution avec des règles internes de fonctionnement qui lui permettent de se prémunir contre les tendances et pressions hégémoniques des autres institutions, et de préserver les conditions d'efficience et d'autonomie de son action. Il est tout à fait normal que des indiscrétions de nature à perturber et à gêner son action doivent être interdites. L'administration a le droit et même l'obligation de protéger la matière première de ses moyens d'action pour garder la maîtrise de son fonctionnement. Seule l'information traduite en *out-put* peut être libérée. Cette obligation ainsi appréhendée ne saurait donc être vue comme une restriction de la liberté d'opinion des agents publics. En effet donner aux fonctionnaires la liberté de divulguer les informations recueillies par l'administration par voie de puissance publique serait accorder à certains citoyens un ascendant sur d'autres.

La problématique de la libre expression des opinions du fonctionnaire ne saurait se situer sur le terrain des informations particulières dont l'administration tient à garder le secret ou la primeur. Elle se situe sur le terrain des informations que dans un contexte d'égalité tout citoyen peut avoir et dont il peut se servir pour forger ses opinions. La véritable question est alors de savoir si, étant lui aussi citoyen, le fonctionnaire peut se servir de ces informations et celles là seulement comme tout autre citoyen. C'est le domaine de la réserve.

Plus que celle des autres citoyens, la liberté d'opinion du fonctionnaire est sujette à caution. Elle s'inscrit dans un cadre particulier. Pris entre les pressions des autres citoyens

---

<sup>163</sup> Section II article 50.



exprimant et manifestant leurs opinions dans leurs relations avec l'Etat dont il est l'agent, et les contraintes de l'opinion de l'Etat, tous les régimes s'accordent à divers degrés, sur le fait que le fonctionnaire ne peut jouir de sa liberté d'opinion comme les autres citoyens. Obligation lui est par conséquent faite d'user de mesure et de retenue à l'occasion de l'expression publique de ses opinions. En quoi consiste concrètement une telle opinion ? Comment s'impose-t-elle au fonctionnaire ?

En apparence claire dans son principe, la réserve est en réalité une notion aux contours fluides dont nous analyserons la substance et les dimensions (I) ; elle est par ailleurs susceptible d'instrumentation au gré de ses situations (II).

## **I- La substance et les dimensions de l'obligation de réserve.**

La notion de réserve apparaît pour la première fois dans un arrêt du Conseil d'Etat français validant la révocation d'un secrétaire de mairie «qui avait participé aux luttes électorales (...) avec une violence interdite par la réserve que ses fonctions lui imposaient»<sup>164</sup>. Cet arrêt précède de sept ans l'arrêt Bouzanquet<sup>165</sup> habituellement présenté comme l'acte de naissance de l'obligation de réserve. Cette obligation a un contenu fluctuant et intègre plusieurs dimensions dans son application.

### **A- Les variations du contenu de l'obligation de réserve.**

#### **1- Définition.**

Du point de vue statutaire et sur un plan général l'article 40 alinéa 2 du décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'Etat dispose que :

« L'obligation de réserve consiste pour le fonctionnaire à s'abstenir d'exprimer publiquement ses opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales ou de servir en fonction de celles-ci. »

Ce texte se borne à dessiner les contours de l'obligation sans en dévoiler le contenu réel.

#### **2-Le contenu de l'obligation.**

Certaines dispositions statutaires apportent des éléments de la substance de la réserve. Ainsi par exemple sans la mentionner expressément, c'est de l'obligation de réserve qu'il est question dans l'article 53 suivant du décret n°92/054 du 27 mars 1992 portant statut du corps des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire camerounaise qui dispose que:

«Les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire doivent en tout temps, qu'ils soient en service ou non, s'abstenir en public de tout acte, geste ,parole ou manifestation de nature à porter le discrédit sur les institutions nationales, sur le corps auquel il appartiennent ou à troubler l'ordre public.»

---

<sup>164</sup> C.E. 13 juin 1928 Charton Rec p.734.

<sup>165</sup> C.E. 11 janvier 1935, Rec p.44.

Des dispositions identiques sont prévues par l'article 21 alinéa 4 du décret n°2001/065 du 12 mars 2001 portant statut spécial du corps des fonctionnaires de la sûreté nationale

L'obligation de réserve est toutefois une construction essentiellement jurisprudentielle. Celle-ci s'impose toutefois suivant les critères essentiellement déterminés par la jurisprudence. Les formules sont nombreuses et variées. C'est qui fit dire au professeur DABEZIES que «[...] la notion d'obligation de réserve-question de circonstances, de conformisme et de niveau hiérarchique- est tellement subjective qu'une prime devrait être attribuée à qui parviendrait à la préciser.»<sup>166</sup>

Dans le jugement ATEBA Victor, le juge administratif camerounais dit:<sup>167</sup>  
«attendu que de construction jurisprudentielle, l'obligation de réserve n'est pas définie in abstracto mais appréciée dans chaque cas particulier ».

Dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire ne doit faire ni dire ni rien qui pourrait laisser croire que celle-ci est une institution asservie à des doctrines politiques, philosophiques ou religieuses. Il ne doit pas par un zèle déplacé de prosélyte, de propagandiste, traiter différemment les administrés selon leurs opinions.<sup>168</sup>

Le fonctionnaire doit exprimer ses convictions d'une manière académique, en «gentleman» répudiant l'injure, l'insulte, la diffamation, la grossièreté, la violence, bref l'excès. Ainsi conçue la réserve réprime les écarts aux «bonnes manières». Cet excès se juge en fonction de l'intérêt du service.

Toute réponse consécutive à une demande d'explication, qui se démarque des questions posées et se cantonne dans des critiques amères et violentes sur la manière de servir du supérieur est interprétée comme un manquement à l'obligation de réserve et sanctionné:

«Considérant enfin que le dernier fait reproché au sieur FOZO'O à savoir :emploi dans ses correspondances officielles d'un ton inadmissible, est partiellement établi; qu'il suffit pour être convaincu de lire la réponse qu'il a faite le 11 octobre 1952 à une demande d'explication de son chef de section; que ces prétendues explications ne sont en réalité qu'une longue diatribe contre ce chef qui est accusé: de s'exercer particulièrement dans l'art de casser ses agents, d'employer son temps à autre chose qu'à remplir son service, de se livrer à de multiples libations même parfois à l'intérieur de son bureau pour remplir la salle d'éther de

---

<sup>166</sup> Le Monde du 07 novembre 1974 p. 11.

<sup>167</sup> CS/CA 29 septembre 1983, doc. C.S./C.A.

<sup>168</sup> C.E. 04 août 1905 Lespinasse, Rec. p 190.

martel ou de Whisky et d'être rarement à l'heure à son bureau, ce qui ne lui laisse que très peu de chances de s'apercevoir de l'heure exacte d'arrivée de ses agents.»<sup>169</sup>

L'attitude du juge administratif camerounais est la même si pour justifier ou réfuter les faits qui lui sont reprochés, un fonctionnaire dans sa réponse emploie des termes insolents et outrageants. Dans une espèce NAMA Gallus, il s'est prononcé en ces termes:

«Qu'invité à justifier sa conduite il adressa une lettre insolente à son chef de région ; que les termes de celle-ci sont absolument inadmissibles de la part d'un fonctionnaire et prouvent son insubordination à l'égard de son chef hiérarchique; qu'en effet sa lettre contient notamment les passages suivants:

«Excusez-moi de vous dire que les corps inanimés de ces misérables Africains semblent rien vous dire. Il est indéniable que je suis un pauvre Africain et pour cela je ne puis prétendre aux droits réservés aux agents spéciaux européens. Ce questionnaire n'est qu'une noise préméditée. Je connais les intentions de mon chef révélant une lointaine rancune et satisfaction d'une vengeance longuement ruminée.»<sup>170</sup>

C'est la solution antérieurement retenue dans l'affaire Belinga Ekoroh où le juge dit:

«Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier de la procédure que ledit sieur Belinga exerçant les fonctions de chef de poste agricole de BABIMBI a montré dans sa correspondance officielle une attitude insolente et incorrecte vis-à-vis de son chef, incompatible avec le principe hiérarchique qui exige de tout agent d'une administration publique de s'exprimer d'un ton mesuré avec modération et décence; qu'ainsi on peut relever dans les comptes rendus et divers rapports rédigés par le requérant les phases suivantes: l'ordre ne règne pas dans la marche de notre service; je vous signalais la mauvaise volonté de mes collaborateurs, quelle sanction avez-vous prise contre eux ? Vous vous êtes ligué contre moi. Tout ce que je fais est mal. Le ton n'est plus celui d'un patron à un subordonné ; airs supérieurs, attitudes (...) Passez-y voir si conseils ont été entendus et exécutés.»<sup>171</sup>

Réserve signifie également mesure dans la publicité donnée à la manifestation d'opinion surtout quand celle-ci porte sur le fonctionnement du service dont l'agent relève ou sur les problèmes dont l'agent a la charge. La réserve consiste ici à ne pas ébruiter les dissensions hors du sérail.<sup>172</sup>

Aux termes de l'article 11 du décret français du 18 mars 1986:

---

<sup>169</sup> Conseil du Contentieux administratif, 06 septembre 1954, FOZO'O EKABE Ferdinand, doc. C.S..

<sup>170</sup> C.C.A. 27 novembre 1953 NAMA Gallus, doc. C.S..

<sup>171</sup> C.C.A 15 mai Belinga Ekoroh, doc. C.S..

<sup>172</sup> Cf VINCENT(J.Y.), « L'obligation de réserve des agents publics » R.A. 1973.

«Les fonctionnaires de police peuvent s'exprimer librement dans les limites résultant de l'obligation de réserve à laquelle ils sont tenus.»

Dans une espèce SAKO<sup>173</sup> rendue le 21 mars 1996, la Cour administrative d'appel de Paris, le juge administratif a estimé qu'une mesure de suspension a pu légitimement être prise, pour violation de l'obligation de réserve à l'encontre d'un brigadier de police ayant organisé dans son appartement le congrès constitutif d'un mouvement politique, participé à un mouvement similaire dans le siège d'un parti, tenu lors d'une conférence publique des propos qui, quoique non violents et non agressifs, ont été jugés susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement de la police.

Dans l'affaire Mama ELOUNDOU Engelbert<sup>174</sup> le juge administratif camerounais admet que des injures proférées sur un ton violent dans les bureaux d'un service en présence du supérieur hiérarchique par un fonctionnaire sont incompatibles avec la réserve incombant à tout fonctionnaire dans ses rapports avec ses collègues. Dans le même ordre d'idées le juge administratif français dit dans l'affaire Pouzenc que «les injures proférées dans les bureaux sont incompatibles avec la réserve incombant à tout fonctionnaire dans ses rapports avec ses collègues et subordonnés»<sup>175</sup>.

Dans l'arrêt Terrails rendu le 18 octobre 2000, le Conseil d'Etat a confirmé une sanction infligée pour «écrits inacceptables», en l'occurrence un jeu de mots «malséant» dans un article au sujet du génocide des juifs.

L'obligation de réserve peut aller jusqu'à imposer une certaine tenue.<sup>176</sup> Ainsi le Tribunal administratif d'Amiens a estimé «qu'une tenue vestimentaire négligée et le fait de faire raser les cheveux en épargnant une mèche frontale et une touffe de cheveux dans la nuque étaient incompatibles avec les fonctions d'autorité.»<sup>177</sup>

## B- Les dimensions de l'obligation de réserve.

Quels sont les personnels soumis à l'obligation de réserve ? A quel moment s'impose-t-elle ? L'engagement de l'agent public au service de l'Etat est à la fois personnel et temporel d'où la double dimension de l'obligation de réserve.

---

<sup>173</sup> CAA Paris 21-3-1996, Rec. p.564, conclusions Brin.

<sup>174</sup> C.C.A 13 décembre 1957, doc. C.S.

<sup>175</sup> C.E. 09 juillet 1965 AJDA II 1966 p.179.

<sup>176</sup> Salon (S), Savignac (J C), Administrations et fonction publique en France, sirey 2002 p. 451.

<sup>177</sup> TA d'Amiens 3-6-1986 Seckel, Rec p.125.

## 1-La dimension personnelle d'obligation de réserve.

### a- Le fonctionnaire en activité.

Parler de dimension personnelle revient à déterminer les personnes soumises à l'obligation de réserve. En principe, à quelque niveau qu'il se trouve, tout agent public est revêtu du sceau de l'Etat et est considéré comme un élément d'un ensemble. Tous les agents publics sont donc sans exception soumis à l'obligation de réserve. Elle s'impose par ailleurs même sans texte législatif ou réglementaire. L'obligation de réserve concerne au premier chef les fonctionnaires en activité, qui exercent effectivement leurs fonctions aux postes de travail auxquels ils ont été affectés. Cette position inclut les congés annuels, les congés maladie et autorisations d'absence. L'article 51, alinéa 2, statut général dispose à ce sujet que:

«Est également considéré comme étant en position d'activité le fonctionnaire:

- a- ayant bénéficié d'une permission ou d'une autorisation d'absence;
- b- mis en congé administratif de maladie ou de maternité selon le cas;
- c- placé sous les drapeaux;
- d- soumis à un stage de formation ou de perfectionnement;
- e- bénéficiaire d'une décharge de service pour l'exercice d'un mandat syndical.»

L'obligation de réserve s'étend par assimilation, aux agents non titulaires.

### b-Le fonctionnaire en position spéciale.

L'obligation de réserve vise également le fonctionnaire sous le coup d'une mesure de suspension, détaché ou en disponibilité. C'est ce qui ressort de la jurisprudence Fédération de l'Education Nationale, Syndicat général de l'Education Nationale<sup>178</sup>. Le fonctionnaire suspendu «continue d'être lié au service public et doit en conséquence observer la qualité dont il demeure revêtu et notamment s'abstenir d'exercer toute activité incompatible avec la mission du corps auquel il continue d'appartenir ».

Le fonctionnaire en détachement ou en disponibilité, quoique situé hors du cadre de la fonction publique continue cependant d'être lié à l'administration. Celle-ci détient notamment le pouvoir de notation dont elle peut user pour sanctionner dans certaines limites, un manquement à la réserve. Elle détient, en dehors des hypothèses de détachement en vue de l'exercice d'un mandat électif, le pouvoir de mettre fin à tout moment au détachement pour manquement à la réserve.

---

<sup>178</sup> CE 13-07-1966, AJDA 1971 p.51 ; Cathérine (R), Le fonctionnaire français, sirey 1973 p.145.

## 2-La dimension temporelle de l'obligation de réserve.

La dimension temporelle de l'obligation de réserve est appréhendée ici sous un angle dichotomique prenant en considération le fonctionnaire suivant qu'il est en service ou non. A Auquel de ces deux moments s'impose l'obligation de réserve ? La question reste controversée.

Pour certains auteurs la réserve, joue essentiellement en effet en dehors du service. «Le problème ne concerne pas la liberté du fonctionnaire lorsque celui-ci est en service. L'agent public en fonction est lié par la loi et les impératifs de sa conscience, la réserve n'a pas de place en ce domaine. Elle n'est concevable que là où le fonctionnaire jouit de la liberté c'est-à-dire en dehors du service.»<sup>179</sup>

D'autres rejettent le bien fondé de ces approches dichotomiques.<sup>180</sup> Pour ceux-ci dans un cas comme dans l'autre (en service et hors service), l'obligation de réserve subsiste à divers degrés<sup>181</sup>. Dans l'exécution de son service, le fonctionnaire se doit d'être discret dans l'expression de ses opinions. Il ne doit point faire de sa fonction un instrument de propagande ou de prosélytisme soit politique, soit religieux. Le fonctionnaire doit pouvoir exprimer ici très librement ses opinions à condition, toutefois de ne point donner à cette expression une forme tapageuse, polémique ou violente, incompatible avec sa qualité de fonctionnaire.

Au fond ces deux approches se recoupent dans la mesure où, pour les premiers, si l'obligation de réserve ne s'impose à l'agent public qu'en dehors du service, c'est parce que les impératifs de neutralité et d'impartialité suffisent nettement à guider le fonctionnaire pendant le service, sans qu'il soit besoin de mentionner expressément la réserve qui en découle.

Dans l'arrêt du 20 février 1952 Magnin ( Rec. p.117, conclusions Chardeau), le Conseil d'Etat estime que l'expression d'une opinion devient fautive lorsqu'elle est susceptible d'entraver le fonctionnement du service. Dans le cas d'espèce il s'agit de la distribution par un policier en civil, sur la voie publique et en dehors de ses heures de service, des tracts condamnant les agissements de la police. Il ne faut pas que l'expression de ses opinions dans sa vie privée soit de nature à compromettre son corps ou son autorité, qui est en réalité celle de l'Etat, ou -et c'est tout aussi fondamentale notamment pour les enseignants-

---

<sup>179</sup> Cité par J.Y. Vincent RA 1973 op cit.

<sup>180</sup> Gros-Claude, *l'obligation de discrétion professionnelle*, R.A. 1967 p. 127.

<sup>181</sup> Burdeau (G), Les libertés publiques, LGDJ 1962 p. 239

morale, et dont il est dépositaire aussi bien dans qu'en dehors du service, aux yeux des citoyens.

Le juge ne cherche point à situer les actes fautifs en service ou en dehors du service. Dans une espèce *COQUAND*, le juge administratif laisse entendre que le fonctionnaire est lié de manière globale.<sup>182</sup>

Cette obligation s'impose au potentiel candidat à la fonction publique, au fonctionnaire en activité et s'éteint à la retraite. C'est une obligation continue.

Rien cependant, en l'état actuel du droit positif camerounais ne permet de l'étendre antérieurement à l'entrée dans la fonction publique comme c'est le cas en droit français<sup>183</sup>. Néanmoins sur ce point on pourrait garder à l'esprit la procédure discrète mais souvent sélective d'enquête préalable de moralité qui a longtemps prévalu dans l'entrée dans la fonction publique dans certains corps et qui très souvent virait purement et simplement à une enquête d'opinion. Cette extension s'explique par le fait que l'administration est en droit d'attendre le sens de la mesure non seulement de la part de ses serviteurs mais de ceux qui aspirent à le devenir. Le comportement du candidat peut être considéré comme étant la base du comportement ultérieur du fonctionnaire<sup>184</sup>.

En exigeant du candidat un minimum de réserve la juridiction administrative a voulu que la liberté d'opinion et d'expression se concilient «avec les nécessités propres à la fonction publique soumise à des sujétions spéciales en raison de la tâche d'intérêt général qui lui incombe»<sup>185</sup>

Cette option déterministe soutient qu'en fait le candidat s'avérera incapable de domestiquer l'expression de ses opinions quand il sera reçu à l'investiture. Cependant et à contre courant de cette conviction, dans le jugement *WALLON*<sup>186</sup>, le Premier ministre a finalement accepté la candidature initialement rejetée. A l'issue de sa formation à l'E.N.A. Monsieur *WALLON* a été nommé à l'inspection générale des finances. «Tenir rigueur à un candidat des déclarations ou attitudes affichées à une époque où la fonction publique lui demeurerait étrangère revient à nantir l'obligation de réserve d'un effet rétroactif»<sup>187</sup>.

Opérer une telle discrimination reviendrait en effet à minimiser la capacité d'intégration et de gestion des contradictions des écoles de formation à l'entrée à la fonction

---

<sup>182</sup> C.E. 12 octobre 1956, Rec. p.362..

<sup>183</sup> C.E. 09 juillet 1954 *Cordelet*, Rec p.439, A.J. 1954.II.396, note Long ; C.E. 29 juillet 1963 *Lingois*, Rec p.41.

<sup>184</sup> Note Mathiot sous arrêt *BAREL*.

<sup>185</sup> Conclusions Letourneur dans l'affaire *BAREL*.

<sup>186</sup> 20 juillet 1962, T.A. de Paris *AJDA* 1962 p.691.

<sup>187</sup> Cf Vincent (J. Y.), *R.A.* 1973.



publique à travers leur fonction éducative de transmission des valeurs socioprofessionnelles de l'administration, en un mot de la culture administrative.

Indubitablement par contre, l'obligation générale de réserve s'impose dès l'entrée à la fonction publique en cas de recrutement sur titre<sup>188</sup>, ou dès l'admission à un concours. Elle s'impose au fonctionnaire stagiaire. L'obligation de réserve pèse sur le fonctionnaire toute sa carrière durant.

L'administration continue à entretenir des rapports avec le fonctionnaire retraité vis-à-vis duquel il a un lien matériel (pension) et moral (octroi de distinctions honorifiques...) Ces liens pourraient-ils justifier qu'elle attende de lui un minimum de réserve ? Ce n'est ni juridiquement fondé, ni pratiquement prouvé. Toutefois par exemple, dans le cas du fonctionnaire militaire, on pourrait sous-entendre que le fait que trois ans après son départ en retraite il reste mobilisable, maintiendrait implicitement cette obligation. Par ailleurs le sens de l'Etat acquis en activité devrait amener les hauts fonctionnaires à la retraite à observer une réserve et une discrétion par rapport aux secrets d'Etat dont ils ont pu prendre connaissance en activité, ceci dans l'intérêt supérieur de l'Etat uniquement. Ce pourrait être le cas en matière de sécurité et de défense, de politique extérieure. Mais il s'agirait une fois de plus ici d'un devoir de conscience et non d'une obligation au sens strictement juridique.

Il serait en effet difficile d'assurer le respect d'une telle obligation car à la différence du traitement du fonctionnaire soumis au préalable du service fait au titre duquel il est dû, la pension est essentiellement due au fonctionnaire régulièrement mis en retraite et constitue en soi et en principe un titre de créance sur l'Etat. Elle est pour le fonctionnaire retraité un droit acquis sans contrepartie.

Les sanctions disciplinaires dont la violation de la réserve est un motif sont inopérantes sur le fonctionnaire retraité qui finalement trouve peu de restrictions à l'expression de ses opinions du seul fait de sa liaison continue avec l'administration. La jurisprudence ne fournit pas en ce domaine d'exemple de sanction de manquement à la réserve. Il semble que l'attitude généralement réservée du retraité soit essentiellement fondée sur un réflexe de prudence acquis en activité et un sentiment continu de solidarité avec le corps d'active d'une manière particulière, avec l'administration en général. Ce sentiment est renforcé par la latitude qu'il a de pouvoir continuer à se parer des attributs extérieurs de la fonction (insignes, uniformes, grades, titres...) et d'adhérer à des associations corporatistes créées en marge de la fonction publique et regroupant les retraités d'un même corps ou alors

---

<sup>188</sup> Article 15, alinéa 1, décret 94/199.

l'ensemble des retraités et fonctionnaires en activité appartenant à un même corps (exemple l'association des Administrateurs Civils...). La condition du retraité sur ce point est en définitive celle du citoyen ordinaire qu'il est censé redevenir au terme de sa carrière.

## **II- L'instrumentation de l'obligation de réserve.**

Par la variabilité de son intensité et sa maniabilité l'obligation de réserve apparaît souvent comme un instrument à la fois juridique et politique dans le cercle du pouvoir politique.

### **A- Une obligation d'intensité variable.**

Quatre types de restrictions sont communément imposées par l'exécutif aux libertés d'opinion et d'expression des fonctionnaires. Il s'agit de:

- la restriction fondée sur le contenu de l'opinion à exprimer, c'est le système suisse, belge et hollandais où les fonctionnaires ne peuvent manifester des opinions communistes;
- la restriction axée sur les moyens d'expression de l'opinion politique et notamment sur la distinction entre les actes permis et interdits comme aux Etats-unis d'Amérique;
- la restriction basée sur le niveau hiérarchique comme c'est le cas en Grande-Bretagne;
- la restriction fondée sur les conditions dans lesquelles l'opinion est exprimée.

L'obligation de réserve s'apprécie en termes d'excès. Le caractère excessif s'apprécie in concreto en fonction des facteurs qui peuvent constituer tantôt des circonstances aggravantes, tantôt des circonstances atténuantes sans pour autant que l'on atteigne le seuil de l'excuse absolutoire qui signifierait le dégagement total de l'obligation générale de réserve.

### **1-Les facteurs d'aggravation.**

Trois paramètres rentrent en compte ici.<sup>189</sup>

- la place de l'agent dans la hiérarchie;
- la nature de ses fonctions;
- les conditions de lieu.

---

<sup>189</sup> RA 1973 p.275.

#### a- La place de l'agent dans la hiérarchie.

La relation hiérarchique apparaît comme un ordre établi entre les personnes pour les choses les rendant les unes indépendantes des autres. Dans un cadre administratif elle découle essentiellement de l'organisation hiérarchisée de celle-ci et des nécessités d'ordre technique.

On distingue schématiquement trois types de hiérarchies dans la fonction publique camerounaise : celle globale de la fonction publique tout entière axée sur le Chef de l'Etat, celle du corps des fonctionnaires et celle des structures administratives d'action du gouvernement.

Dans les conclusions de l'arrêt Guille, il est dit que l'obligation de réserve «s'apprécie à la mesure des responsabilités [que les fonctionnaires] assurent dans la vie sociale en raison de leur rang dans la hiérarchie.»<sup>190</sup>.

L'intensité de la réserve s'accroît au fur et à mesure que l'on s'achemine vers le sommet de la hiérarchie. Il est difficile cependant de déterminer à chaque niveau de la hiérarchie le degré de réserve requis. Tout au plus peut-on supposer que l'ampleur de la contrainte est fonction du poids des responsabilités vis-à-vis des collègues et aux yeux du public. La place exacte, le rôle particulier du fonctionnaire dans l'exercice des fonctions administratives, sa position vis-à-vis du pouvoir déterminent l'étendue de son devoir de réserve.

Dans l'arrêt Teissier il est dit:

«Le devoir de retenue est plus strict pour les titulaires des hautes fonctions administratives d'autorité qui sont associés étroitement aux responsabilités que pour les agents occupant un rang subalterne.»<sup>191</sup>.

Les faits de cette décision sont les suivants: le professeur TEISSIER, directeur du Centre National de Recherche Scientifique (CNRS) était président d'honneur de l'Union des Français Universitaires, association d'obédience communiste créée dans la clandestinité à l'époque de Vichy. A la fin de l'année 1949 cette organisation proteste vigoureusement contre l'expulsion par le gouvernement français d'une vingtaine d'enseignants polonais. La motion remise à la presse qualifiait ces mesures de «scandaleuses» et d'«odieuses». En vacances, le professeur TEISSIER n'avait ni collaboré à la rédaction de la pétition ni ne l'avait signée mais

---

<sup>190</sup> C.E. 1<sup>er</sup> octobre 1954 R.A. 1954 p.516, conclusions Laurent.

<sup>191</sup> C.E. 13 mars 1953, D.1953.735, conclusions Jean Donnedieu de Vabres..

son nom figurait sur le papier à entête de l'U.F.U. Le ministre de l'éducation nationale le pressa de désavouer le texte, le professeur s'y refusa dans une lettre. Son poste de directeur lui fut aussitôt enlevé. Sur le recours de l'intéressé, le Conseil d'Etat confirma le relèvement.

Il est en effet communément admis que l'Etat exige une plus totale adhésion politique des fonctionnaires titulaires d'emplois supérieurs. Il peut s'en défaire à tout moment, parfois pour simple refroidissement, a fortiori pour divergences d'opinions.

Pour les fonctionnaires de la sécurité et la défense, la nature et l'étendue de l'obligation de réserve varient avec le grade, l'emploi occupé, la personnalité, le prestige, les points de vue exprimés, les termes utilisés, la diffusion qui est susceptible d'être donnée aux opinions émises.

Cependant si le poids de la réserve croît avec la hauteur de la position de l'agent dans la hiérarchie des postes de travail, cela ne signifie pas forcément un allègement et encore moins une suppression de crescendo. Comme le souligne en effet René BOURDONCLE :

«A tort ou à raison les administrés auront tendance à juger la bonne tenue et l'impartialité du service sur l'attitude des seuls fonctionnaires qu'ils approchent. Cela est si vrai que le manquement à l'obligation de réserve est aussi souvent sanctionné en la personne d'agents de rang subalterne que chez les hauts fonctionnaires.»<sup>192</sup>.

Cette situation s'explique par le fait que les administrés ne voient surtout la fonction publique qu'à travers le prisme de l'immédiateté de leurs contacts. Très souvent ces contacts ne vont pas au-delà des structures d'accueil et de transmission où ils déposent leurs demandes de service et viennent en retirer la réponse. Par exemple en matière de maintien de l'ordre, ce n'est pas très souvent que l'administré aura en face de lui le préfet ou le commissaire de police, mais davantage les agents moins gradés. Les humeurs et attitudes des agents subalternes forgeront forcément leurs opinions sur l'administration. Ils ne rencontreront que rarement le chef de service ou le directeur dont ils ne découvrent généralement l'existence qu'à travers la signature apposée sur les documents et à laquelle ils ne prêtent souvent qu'une attention distraite.

L'organisation hiérarchisée est d'abord une question de logique interne à l'administration, de division interne du travail et ne revêt toute sa signification que dans ce cadre. L'administré n'a à son service qu'UNE ADMINISTRATION. Il rendra par conséquent solidairement responsables tous les agents des attitudes dont il aura à se plaindre. Il se souciera peu de l'état réel des responsabilités, du moins en dehors de tout recours contentieux

---

<sup>192</sup> Cité par Vincent (J.Y.), op.cit.

autrement dit dans le cadre quotidien de ces petits faits et actes parfois anodins qui enveniment ou alors confortent les rapports administration-administrés.

#### b-La nature des fonctions.

La nature de certaines fonctions contribue tantôt à alourdir le devoir de réserve des agents qui en sont titulaires, tantôt à l'alléger. Une partie de la doctrine se fonde sur la distinction initiée par Max WEBBER entre les fonctionnaires politiques (*Politische beante*) et les autres. Parmi ces derniers il y aurait les fonctionnaires dont les tâches seraient essentiellement techniques. «Il importe peu qu'un ingénieur des ponts et chaussées soit animé de telles ou telles tendances politiques.»<sup>193</sup>

«il n'y a pas de ponts réactionnaires et de ponts radicaux, il y a ceux qui tiennent et ceux qui s'écroulent.»<sup>194</sup>

On pourrait par conséquent minimiser leur obligation de réserve au contraire de celle des fonctionnaires politiques dont la nature des tâches exigerait une pression plus poussée. Cette distinction manque malheureusement de fondement jurisprudentiel et demeure essentiellement doctrinale. Néanmoins la nature des fonctions est souvent prise en compte par le législateur et le juge administratif dans son appréciation du devoir de réserve. C'est le cas notamment des magistrats, des policiers et militaires, des enseignants, des membres de la préfectorale...

L'essentiel de la réserve du magistrat se résume dans la rigueur du serment.<sup>195</sup>

S'agissant des fonctionnaires dits d'autorité, Monsieur Franck LAFAILLE écrit: «Ayant pour charge de servir la Nation, le fonctionnaire ne saurait (...) dénaturer son office en faisant preuve d'une attitude partisane (...) qui nimbe la notion de service public d'oripeaux politiques. L'agent public est bien revêtu d'une *tunique de Nessus* dont il ne peut se dépouiller complètement, a fortiori lorsqu'il est agent d'autorité.»<sup>196</sup>

Pour les militaires il ne serait même pas question de réserve, mais d'une véritable «obligation de silence».

Dans sa décision du 02 décembre 2003<sup>197</sup>, la cour administrative d'appel de Douais a eu à se prononcer sur une mesure de déplacement d'office à l'encontre d'un officier de police

---

<sup>193</sup> Opt. Cit. Dalloz 1954 p.111.

<sup>194</sup> Waline (M), R.A. 1958 p.7

<sup>195</sup> Supra chap I.

<sup>196</sup> Lafaille (F), *L'obligation de réserve et de loyauté du fonctionnaire d'autorité*, in RA 1999 p391.

<sup>197</sup> CAA Douais, 2-12-2003 conclusions Jérôme Michel. AJFP 9/10-2004 p.264.

pour manque de discernement dans ses relations privées avec un ancien repris de justice. L'intéressé a été sanctionné, suivant les termes de l'arrêté ministériel, pour avoir :

«manqué de discernement en entretenant des relations amicales avec un individu connu des services de police depuis septembre 1994, stationné son véhicule dans un parking payé par cette personne, et enfin, avoir eu un comportement général ayant déjà appelé défavorablement l'attention.»

Dans l'arrêt Lecanu rendu le 12 décembre 1997<sup>198</sup> le Conseil d'Etat avait été saisi aux fins d'annulation d'un arrêté du ministre de l'intérieur rétrogradant un policier pour manquement grave à l'obligation de réserve et à la déontologie policière. Il était reproché au policier d'avoir opéré par voie de presse une critique virulente de la politique du gouvernement, d'avoir tenu des propos injurieux envers les autorités de l'Etat et proféré des incitations à l'indiscipline collective. Dans sa décision le Conseil d'Etat souligne que les propos du sieur Lecanu:

«sont presque exclusivement consacrés à une critique violente de la politique suivie en différents domaines par le gouvernement et à la mise en cause, en des termes injurieux des autorités de l'Etat, comportent des incitations à l'indiscipline collective et sont donc de nature à compromettre le bon fonctionnement du service (...) Tant par leur nature que par la violence de leur expression, ces écrits sont incompatibles avec l'obligation de réserve prévue par les décrets du 24 janvier 1968 et du 18 mars 1986.»

A l'égard des enseignants, la nature des fonctions est également prise en compte. Relativement lâche dans l'ensemble par rapport à celle des autres fonctionnaires, l'obligation de réserve des enseignants est modulée suivant le degré de fonctions.

On ne doit pas, écrivait Gaston JEZE, «mettre sur le même pied les manifestations publiques d'opinions religieuses, politique ou sociale d'un instituteur et celles d'un professeur d'enseignement supérieur. Les fonctions qu'ils exercent ne sont pas absolument les mêmes »<sup>199</sup>.

Il convient en effet de tenir compte des notions de responsabilité morale de l'enseignant et la faculté de discernement de ceux dont il assure l'encadrement. L'intensité de la réserve croît ainsi avec la responsabilité morale. L'ampleur de cette responsabilité morale est inversement proportionnelle à la faculté de discernement. Les enseignants du supérieur dans cet ordre font figure de privilégiés. Cela ne signifie pas que ceux-ci sont exempts de

---

<sup>198</sup> RA 1999.

<sup>199</sup> Cité par Di Stefano, op. cit. p.126

toute obligation de réserve. Le titre V chapitre premier des franchises universitaires dispose article 40 que:

« l'Enseignement et la Recherche impliquent l'objectivité du savoir et la tolérance. Ils sont incompatibles avec toute forme de propagande et doivent demeurer hors de toute emprise politique ou économique partisane».

La raison en est que «l'institution universitaire est un lieu clos et apolitique»<sup>200</sup>. Les franchises universitaires ne s'appliquent en principe qu'aux opinions apparaissant comme le soutien nécessaire ou comme la conséquence normale des enseignements. En dehors de ces cas, son obligation de réserve est portée au moins au minimum exigible de tout agent public.

Parce qu'ils sont amenés à se montrer critique dans les appréciations, les membres de l'enseignement supérieur bénéficient, compte tenu de la nature de leurs fonctions et du public auquel ils s'adressent, d'une plus grande latitude. Toutefois ces appréciations doivent être caractérisées par l'objectivité et la tolérance.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a affirmé qu'a manqué à ces deux obligations le maître de conférence auteur d'un article négationniste propageant des idées racistes et soutenant des thèses antisémites.<sup>201</sup>

Cette obligation est particulièrement stricte pour les membres de la préfectorale. On se situe ici dans l'obligation de conformisme vis-à-vis du gouvernement, une réserve absolue. S'ils sont tenus de défendre les positions du gouvernement, ils doivent en même temps s'abstenir d'exprimer et d'afficher aux yeux du public des opinions et attitudes de nature à ternir l'image de l'Etat et à remettre en cause l'impartialité, l'objectivité et l'égalité des usagers. Partagés entre cette double exigence, les membres de la préfectorale voient leurs droits et libertés politiques réduits, pour la jouissance à l'engagement politique initial ayant motivé certainement leur nomination, pour l'expression aux manœuvres souterraines souvent masquées par une neutralité de façade. L'essentiel de leurs activités consiste à gérer les équilibres entre ces exigences. Cette obligation s'étend même au delà des fonctions. C'est ainsi par exemple qu'à la suite des déclarations mettant en cause publiquement la garde des sceaux, à sa sortie de prison après l'affaire de «La Paillote chez Francis», le préfet BONNET, quoique placé hors cadre par le gouvernement, a été rappelé à l'ordre par le ministre de l'intérieur Jean Pierre CHEVENEMENT qui a évoqué l'obligation de réserve à laquelle il est astreint.

---

<sup>200</sup> Articles 40 et 42.1 décret 93/027 du 19-01-1993 portant dispositions communes aux universités.

<sup>201</sup> Cf CE 19 mai 1993 Notin, Rec. p.161.

### c-Les conditions de lieu.

L'obligation de réserve est renforcée lorsque le fonctionnaire se trouve à l'étranger.

C'est en effet au sujet d'un fonctionnaire français en service en Tunisie que sera confirmée la notion même de réserve<sup>202</sup>. L'obligation de réserve des diplomates se trouve ainsi renforcée. Ils sont à l'étranger la vitrine dans le reflet de laquelle sont perçus leurs pays d'origine. Il en est de même pour tout fonctionnaire, diplomate ou non, exerçant hors des frontières de son pays de manière occasionnelle, temporaire ou permanente.

Dans cette catégorie les coopérants envoyés à l'étranger pour accomplir certaines missions dans les domaines technique et culturel sont également dans une situation particulière. « Doivent-ils en effet, du fait même de leur situation d'étrangers, être soumis à des obligations plus strictes de discrétion ? Mais envers quel Etat: envers leur propre pays qu'ils représentent indirectement à l'extérieur, ou envers le pays qui les accueille et dont ils doivent s'abstenir de juger la politique ? Le problème est rendu particulièrement complexe par le fait même que la coopération technique est à la fois un mode de relations entre Etats souverains et un service public français. »<sup>203</sup>

En plus des nécessités de fonctionnement du service, sa liberté d'expression est modulée par le soin de l'image de marque du pays d'origine. Cette image intègre indistinctement patriotisme et loyalisme dont la portée vient renforcer l'obligation de réserve du fonctionnaire à l'étranger. D'après l'article 3 de la loi française 72-659 du 13 juillet 1972, les personnels en coopération à l'étranger sont «tenus aux obligations de convenance et de réserve résultant de l'exercice de fonctions sur un territoire étranger.» Cette obligation s'impose à l'ensemble des personnels en coopération, qu'ils soient fonctionnaires ou non. Ils ne peuvent se livrer à des actes portant atteinte à l'ordre public du pays d'accueil ou de nature à nuire à l'Etat français ou aux relations entre Etats.

### 2-Les facteurs d'atténuation.

Ce sont essentiellement l'exercice d'un mandat électif ou syndical et de manière incidente les positions de disponibilité et de détachement.

Dans l'affaire TCHOUNGUI ZIBI Elie contre Etat du Cameroun, le juge se prononce en ces termes:<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup> Bouzanquet C.E. 11 janvier 1935, Rec p.44.

<sup>203</sup> Op cit p. 580.

<sup>204</sup> Arrêt n°218 T.E. 28 septembre 1962.



«Considérant que de tels actes et de tels propos révèlent de la part de leur auteur un manque de civisme, une attitude hostile au gouvernement et un certain mépris envers les autorités et les lois de son pays, ils ne constituent pas pour autant un manquement contre l'honneur alors surtout que d'une part en raison des circonstances dans lesquelles le sieur TCHOUNGUI a commis les faits qui ont entraîné sa condamnation, on ne saurait contester à celles-ci un caractère politique; d'autre part ledit sieur TCHOUNGUI se trouvait au moment de la perpétration de ces faits dans la position hors cadre pour remplir un mandat parlementaire et qu'on ne saurait imposer au fonctionnaire se trouvant dans cette position une obligation de loyalisme envers l'administration et de réserve dans ses actes et propos publics aussi stricte qu'aux fonctionnaires en activité de service.».

Le juge administratif admet le principe d'un relâchement de l'obligation de réserve du fonctionnaire en situation de mandat électif sans pour autant que l'on débouche sur une exemption. C'est ainsi que le Conseil d'Etat ne considère pas la campagne électorale comme un moment de licence totale. L'information des électeurs n'oblitére pas les devoirs de la charge. Dans un arrêt du 10 mars 1971<sup>205</sup>, le Conseil d'Etat rappelle en effet que si tout fonctionnaire a le droit, comme n'importe quel citoyen, de participer aux élections et aux campagnes électorales, il demeure soumis à l'obligation de réserve. Dans le cas d'espèce, le sieur JANNES, inspecteur général des postes et télécommunications, avait à l'occasion d'une campagne électorale, faisant état de sa qualité, dénoncé avec virulence la gestion du service téléphonique en France. Le juge administratif a estimé qu'en intervenant dans une campagne électorale qui se déroulait dans une localité où il n'était ni candidat ni électeur, et en faisant état de sa qualité de haut fonctionnaire pour donner plus de poids à ses attaques, Monsieur JANNES avait manqué son obligation de réserve, et par conséquent, son attitude était de nature à justifier une sanction disciplinaire.

L'exercice d'un mandat syndical atténue également l'obligation de réserve. Entre la position qui préconise une large atténuation des obligations du fonctionnaire, un affranchissement de toute réserve dans la position d'exercice d'un mandat syndical<sup>206</sup>, et celle qui soutient par contre le maintien de ces obligations- la qualité de mandaté syndical ne faisant pas disparaître la qualité de fonctionnaire, le délégué demeure par conséquent soumis à toutes les obligations qui en découlent- le juge administratif a manifestement adopté une position médiane. Si des limites doivent être envisagées, c'est avec une certaine circonspection qu'il convient de les poser. C'est ce qui ressort de l'arrêt Demoiselle

---

<sup>205</sup> CE 10-3-1971, Jannès, Rec. p.203 AJ 1971.622.

<sup>206</sup> CE 18-5-1956 Boddaert, conclusions Heumann ; RDP 1956 p.105.

OBREGO<sup>207</sup> dont les faits sont les suivants : le 19 novembre 1969, le président du Tribunal de grande-instance de Troyes a déchargé Monsieur PETIT, magistrat de ce tribunal, des fonctions de juge taxateur et les a confiées à un autre magistrat nouvellement affecté à cette juridiction, Monsieur MEYER. Six magistrats du tribunal déclarant agir au nom de la section locale du syndicat de la magistrature ont adressés le 24 novembre 1969 au Président une lettre pour protester contre cette décision prise selon eux, sous la pression des avoués. Cela leur a valu un avertissement. Saisi à cet effet le juge s'est prononcé dans les termes suivants:

«Vous avez manqué à la réserve que vous imposent vos fonctions en critiquant en des termes désobligeants pour le Président de votre juridiction une décision commandée par l'intérêt du service et en assurant la diffusion de cette pétition auprès des avoués.».

Le fait pour un magistrat de s'être violemment opposé, au sujet du service, avec le président du Tribunal constitue une violation de l'obligation de réserve<sup>208</sup>. Dans l'arrêt Bitauld<sup>209</sup>, un policier qui bénéficiait d'une décharge totale de service pour exercice d'un mandat syndical a manqué à son obligation de réserve en critiquant violemment la politique gouvernementale et en mettant en cause en termes injurieux, les autorités de l'Etat.

Dans l'arrêt CE 29 décembre 2000 Syndicat Sud travail<sup>210</sup>, le juge administratif a néanmoins jugé illégales les dispositions exigeant de façon générale que l'agent, même si sa qualité de fonctionnaire n'y apparaît pas, soumette ses articles ou ouvrages préalablement à leur publication, à son supérieur hiérarchique «si les sujets abordés touchent aux fonctions qu'il exerce ou s'il risque de manifester son opposition ou ses critiques à l'égard du gouvernement.»

Entre les dispositions légales vagues et des positions jurisprudentielles en constante quête de critères, le contenu exact de la notion d'obligation de réserve reste difficile à appréhender, parce que trop souvent fondé sur des considérations subjectives, parfois émotives. Face à une telle obligation, les garanties offertes à l'agent public perdent un peu de leur efficacité. Les fondements perdent aussi autant d'objectivité, d'où la nécessité d'une plus grande vigilance du juge et de davantage de rigueur dans la discipline, le relâchement de cette obligation risquant à la longue de compromettre la fermeté de l'autorité de l'Etat et la structure hiérarchique de l'administration.

---

<sup>207</sup> C.E. 01 décembre 1972, Delle Obrego, AJDA 1973 p.37, conclusions Grevisse..

<sup>208</sup> Cf CE 5-5-1982 Bidalou, D. 1984.103 note Hamon.

<sup>209</sup> CE 23-4-1997 Bitault, Rec p. 906.

<sup>210</sup> CE 29-12-2000, Rec p. 65, conclusions Fombeur.

## B- Une obligation malléable.

### 1- Le risque de partialité.

Le risque de partialité est grand en faveur d'un fonctionnaire manifestant publiquement et sans réserve des opinions favorables au gouvernement. Le prosélytisme politique des fonctionnaires a souvent été encouragé, parfois recommandé tout simplement pendant la période monolithique. Que des agents soient activement sollicités pour « rallier » leurs collègues, et à l'occasion même les usagers, était de pratique courante.

Les gouvernements semblent ainsi avoir de l'obligation de réserve une vue partielle. Cette obligation est souvent instrumentée au gré conjonctures. Mise en veilleuse ou excipée en fonction des circonstances. Dans cette optique, elle frapperait plus sûrement les excès d'expression de fonctionnaires défavorables aux intérêts du pouvoir. Le zèle propagandiste souvent exprimé par des agents publics en faveur des positions du gouvernement est stricto sensu constitutif d'un manquement à la réserve. Cependant il est impossible de trouver trace de sanction de telles attitudes. Maître de la procédure disciplinaire, le gouvernement ferme volontiers les yeux sur ces entorses à la réserve. Juridiquement condamnable, ce silence des gouvernants aux relents d'approbation est cependant politiquement défendable dans ce sens qu'elle conforte les dirigeants dans l'adhésion des agents à leur politique.

Sur un autre plan, la réserve peut servir d'appui à des règlements de situations administratives. Cette obligation a en effet aussi et surtout servi en période de monolithisme, d'instrument de *chasse aux sorcières*. C'était alors la formule désignée pour se dégager d'agents pour des motifs politiques. Le contrôle du juge se heurte ici à l'obstacle de la preuve des mobiles politiques d'une telle mutation. Il ne peut que s'appuyer en cas de différend, sur le caractère notoire des opinions politiques et les attitudes respectives de l'administration et des fonctionnaires. Ce contrôle revêt cependant une importance indéniable pour la protection de la liberté d'opinion des fonctionnaires d'une part, la préservation de la neutralité et de l'impartialité de l'administration d'autre part. Il vérifie la qualification des faits<sup>211</sup>, l'exactitude des faits<sup>212</sup> et l'existence d'agissements précis ainsi que l'appréciation faite par le ministre des circonstances de l'affaire ou de l'ampleur de la contestation des administrés. Le juge recherche ainsi tous les éléments de preuve possibles. Il distinguera, sur le terrain du contentieux disciplinaire dont relève la sanction de l'obligation de réserve, les sentiments et les actes du mis en cause. Seuls ces derniers peuvent être fautifs.

---

<sup>211</sup> C.E. 18 mai 1966 Ferréol, Rec p.333, conclusions Bertrand.

<sup>212</sup> T.A. de Paris 16 février 1965 Combes, Rec p.727, conclusions Crochet-Damais.

## 2- La neutralisation partisane.

Suivant la constitution des alliances ou non au sommet, l'option sera à la tolérance ou non. Dans la première hypothèse le pouvoir se montrera relativement indulgent vis-à-vis des de ses alliés politique. On assiste alors à une relative tolérance d'opinion qui parfois neutralise la mise en jeu de l'obligation de réserve. C'est ce qui notamment explique qu'alors qu'on se serait attendu à une surabondante jurisprudence en la matière du fait de nombreuses et violentes transgressions de l'obligation de réserve au cours de cette période du pluralisme naissant, on assiste plutôt à une tarissement du contentieux de l'opinion dans la fonction publique. Le contexte général de pluralisme serait-il en train de faire ombrage au pouvoir disciplinaire ? Les autorités administratives semblent en effet ne pas se retrouver entre une législation générale largement permissive, réaffirmée avec force dans le statut général et cette restriction aux contours flous, empreinte parfois de subjectivité.

## Conclusion.

Le processus de démocratisation de l'administration publique camerounaise engagé par les pouvoirs publics est au stade actuel de sa réalisation encore fragilisé par les difficultés inhérentes à ce genre d'entreprise. Les situations de crise et les dérapages sont nombreux de part et d'autre, d'où la fréquence des situations de crise. Les mesures de restriction commandées par l'obligation de réserve n'apportent qu'une solution partielle dont l'efficacité est souvent compromise par la subjectivité qui les caractérise, et leur manque de précision. Ces faiblesses sont souvent exploitées au gré des conjonctures et des intérêts, au péril du processus. Toutes ces considérations relativisent la portée de ces restrictions, d'où la nécessité de réhabiliter cette obligation en la redéfinissant et en la reconstruisant sur des bases plus objectives détachées des considérations personnelles qui la nimrent. Le législateur devrait s'impliquer davantage dans la détermination de la substance de cette obligation dans une mesure aussi large que possible. Ceci permettrait alors de limiter le recours aux solutions empiriques par le juge obligé dans le silence de la loi de trancher. Ces solutions empiriques rendent difficile l'édification d'un système de restriction homogène et cohérent, pouvant permettre de donner la mesure réelle du champ des libertés du fonctionnaire.

## Section 2 :

### LES CONTRAINTES DU LOYALISME.

En tant que structure de l'Etat, l'administration est soumise à l'ensemble des principes et des valeurs qui sous-tendent l'existence et l'organisation de celui-ci. Ces principes et valeurs se résument dans la notion de République dont l'expression en terme de restriction des droits et libertés politiques du fonctionnaire, se traduit par le loyalisme. Celui-ci apparaît comme une notion ambiguë dans ce sens qu'elle est à la fois juridique et politique. Cette dernière nature suscite souvent des appréhensions relatives aux difficultés qu'il peut avoir pour cerner les contours d'une telle obligation baignant dans des considérations politiques. L'autre crainte résulte des expériences vécues. Le loyalisme dans certaines circonstances, a souvent été exacerbé et a servi de justification à des attitudes extrêmes, notamment en circonstances exceptionnelles. Cependant il convient de ramener la question à ses justes proportions en resituant le loyalisme dans sa dimension politique spécifique. Quand on parle de la nature politique de l'obligation de loyalisme, on se réfère non à la politique, mais au politique. Cette précision détermine le domaine du loyalisme et justifie son exigence vis-à-vis des fonctionnaires. Parce qu'elle est la forme actuelle la plus répandue d'organisation des Etats, la République cristallise l'ensemble des éléments constitutifs du loyalisme.

On distingue deux principales approches doctrinales de la notion de République autour de laquelle s'articulent ces principes<sup>213</sup>:

-la première est basée sur l'étymologie, le sens premier du mot République. Au sens de *res publica*, elle apparaît comme objet de la vie politique. La «chose publique» renvoie à la poursuite de l'intérêt général (...) objectif fondamental de la République. *Res publica* s'oppose donc à *res privatae*, les intérêts particuliers. La République est perçue comme organisation de la vie politique. Sur le plan institutionnel on l'assimile dans cette optique à l'administration de la chose publique. Dans la logique de cette approche le terme République est à la fois synonyme d'organisation politique, d'Etat, de constitution et, finalement dans la confusion, s'est appliqué à bon nombre de régimes politiques.

---

<sup>213</sup> Viola (A), La notion de République dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, LGDJ 2002 p. 9.

-La deuxième approche dite moderne considère la République comme une forme de gouvernement. Elle se fonde sur l'ensemble des principes et valeurs qui déterminent les formes d'exercice du pouvoir politique et d'organisation des gouvernements. Cette approche se situe dans la mouvance de la démocratie. Les deux approches ainsi dégagées se conjuguent en pratique. Dans cette perspective la République est à la fois un ensemble organisé de services publics oeuvrant dans le sens du bien public, et une forme de gouvernement fondée sur les principes démocratiques.

La notion de République va cependant bien au delà de ces considérations premières, pour plonger dans les profondeurs des principes liés à l'existence même de la cité. Sous cet angle, la République est considérée, dans une conception élargie, comme un ensemble de valeurs. Pour une partie de la doctrine française, la notion de République recouvre un ensemble de valeurs fondamentales que le Conseil Constitutionnel lui-même a repris dans sa jurisprudence au travers des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et des principes républicains inscrits à l'article un de la constitution de 1958.<sup>214</sup>

Parce qu'elles sont leur émanation, ces valeurs s'imposent à l'ensemble des citoyens. Elles s'imposent avec plus d'acuité aux agents publics, serviteurs de la République et se résument dans le loyalisme.

Le loyalisme sera tantôt considéré comme «le respect de la Constitution et, au-delà, la fidélité à la Nation»<sup>215</sup>. Pour certains<sup>216</sup> il s'agit d'un état d'esprit et d'une attitude qui s'expriment par la franchise, l'honnêteté et la fidélité que toute autorité est en droit d'attendre de ses employés ?

Peut-être pourrait-on dans notre contexte s'en remettre aux valeurs séculaires qui régissent les rapports entre le l'autorité traditionnelle et ses collaborateurs ? Peut-être faudra-t-il alors sonder plus en profondeur non pas pour s'égarer dans le flou mystico-religieux des rapports de pouvoir dans les sociétés africaines pré coloniales, mais plus modestement pour recenser ce pourquoi ses collaborateurs paraissaient s'attacher au Chef traditionnel.

Le Chef était considéré comme le dépositaire du pouvoir bienveillant des ancêtres et des valeurs sociales sacrées qu'il devait appliquer dans son règne. C'était la raison d'être même d'une famille royale. L'institution d'une chefferie symbolisait ces valeurs fondamentales de l'Etre du groupe, d'où l'allégeance qui lui était due. Ce sont ces valeurs d'origine ancestrale qui fondaient le pouvoir du souverain et guidaient impérativement

---

<sup>214</sup> Ibid p. 44.

<sup>215</sup> Cf Bourdoncle (R) Fonction Publique et liberté d'opinion en droit positif français, LGDJ 1957.

<sup>216</sup> Cathérine (R), le Fonctionnaire français, Sirey 1973, p. 131.

l'accomplissement des charges administratives de la gestion du groupe. Elles étaient par extension, le fondement de l'organisation sociale du peuple.

A la différence des fondements de la réserve axés sur les incidences des rapports immanents, les restrictions fondées sur les principes républicains sont basées sur le transcendant et la force de conviction et de dissuasion des symboles et des valeurs sociales. On entend ici par symbole, un ensemble de représentations imagées de l'idéal social fondé sur les nécessités d'un devenir collectif et solidaire. Si la valorisation de ces symboles varie suivant les contextes et les époques, ils reposent néanmoins sur un socle de valeurs secrétées par la culture et les nécessités des commodités de la vie sociale, ce sont des symboles que l'on peut qualifier de naturels ou déterminants.

Ces symboles peuvent aussi être dérivés. Dans ce cas, il s'agit d'un ensemble de valeurs conçues et imposées ou adoptées. Conçues par un individu ou groupe d'individus sur lesquels repose, à un moment donné, les destinées du peuple.

La force et l'importance de ces symboles tiennent à leur extraordinaire capacité de mobilisation et de concentration des énergies autour d'un idéal social commun. Cette concentration qui sous tend l'idéal de vie en communauté, impose à tous les citoyens, dans et en dehors des textes, un tissu d'allégeances et de sacrifices. Cette allégeance entraîne inévitablement, pour les agents publics, des restrictions conçues comme la suite naturelle de leur renoncement et dévouement au service quotidien de la chose commune, à leur mission de défense et de protection des valeurs de la République.

Des problèmes d'ordre pratique peuvent se poser quant-à l'application de l'obligation de loyalisme. Ceux-ci ont trait aux fondements juridiques des restrictions que cette obligation peut apporter à l'exercice des droits et libertés politiques du fonctionnaire. Le législateur a prévu des solutions en faisant du loyalisme une obligation qui s'impose à l'agent public en fonction des positions et des circonstances. La jurisprudence a également apporté des solutions. En substance il s'agit de mesures visant à assurer l'allégeance des agents publics aux institutions publiques, à l'ordre social établi, aux valeurs sociales supérieures servant de fondement au régime et à la forme de gouvernement.

Quels peuvent être les fondements de l'obligation de loyalisme ? Comment se manifeste-t-il ? Quelle en est la portée ? Telles sont les questions auxquelles nous essaierons d'apporter des réponses. Pour cela nous analyserons dans un premier temps les fondements de l'obligation de loyalisme. Ce volet nous permettra de suivre le fil du passage d'une obligation politique à une obligation juridique (I). La deuxième partie nous permettra de mesurer la dimension et la portée de cette obligation à travers ses différentes manifestations (II).



## **I- Les fondements de l'obligation de loyalisme.**

Les fondements de l'obligation de loyalisme sont à la fois juridiques et psychologiques.

### **A- Les fondements juridiques.**

Les bases de l'obligation de loyalisme se trouvent aussi bien dans la constitution que dans d'autres textes juridiques.

#### **1-Les fondements constitutionnels.**

L'article 64 de la constitution dispose que:

«Aucune procédure de révision ne peut être retenue si elle porte atteinte à la forme républicaine, à l'unité et à l'intégrité territoriale de l'Etat et aux principes démocratiques qui régissent la République.»

Cette disposition confirme le caractère fondamental, inébranlable et contraignant de la forme républicaine dans tout ce qu'elle intègre comme repères de la vie politique, administrative et sociale. Elle définit les limites au delà desquelles ne peut s'exercer la liberté politique du fonctionnaire. Le loyalisme s'appuie ici essentiellement sur la mention des grands principes et les symboles représentatifs de la conscience collective. La référence au terme République est redondante dans la constitution. Elle apparaît en effet quatre vingt dix huit (98) fois tout au long du texte de 1996; quarante trois (43) articles sur les soixante neuf (69) que compte la constitution évoquent directement ou incidemment cette notion. Dans le même ordre d'idées, le terme Nation est invoqué quatre vingt une fois (81), dans vingt cinq (25) articles, la Patrie apparaissant surtout dans le préambule. Cette redondance met en exergue la place centrale et le rôle moteur de certains principes et de certaines valeurs dans la motivation du constituant et dans la vie des institutions de l'Etat.

#### **2-Les autres fondements juridiques.**

L'article 21 alinéa 3 du statut général de la fonction publique de l'Etat dispose que:

«Toutefois certaines fonctions exigeant de leurs titulaires un loyalisme aux institutions de la République ou une neutralité politique absolue font l'objet d'un texte particulier.»

Au delà de cette allusion aux hauts fonctionnaires, le loyalisme s'impose à divers degrés aux agents publics en général. Les juridictions françaises et européennes rappellent cette obligation lorsqu'elles en ont l'occasion. C'est ainsi que dans sa décision du 26 septembre 1995, VOGT, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé qu'un Etat démocratique était en droit d'exiger de ses fonctionnaires qu'ils soient loyaux envers le régime fondamentalement libéral et démocratique au sens de la constitution.

L'obligation de loyalisme figure dans de nombreux textes régissant les différents corps de fonctionnaires, ce qui inclinerait à l'idée inexacte que cette obligation ne concernerait que certains d'entre eux.

L'article 17 du code de déontologie de la police nationale française dispose que «le fonctionnaire de police nationale est loyal envers les institutions républicaines.»

L'ordonnance française du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature prescrit aux magistrats de s'abstenir de toute manifestation d'hostilité «au principe ou à la forme du gouvernement de la République.» Pratiquement, cette obligation reposerait pour le magistrat sur l'éthique judiciaire. «L'éthique du juge, c'est son professionnalisme, exprimé en termes de valeurs; celle de secret professionnel, de dignité, loyauté, réserve, délicatesse et honneur.»<sup>217</sup>

Cette obligation s'impose avec acuité aux fonctionnaires en uniforme dans la mesure où ils sont dépositaires de l'autorité publiques.

L'article 52 du statut des fonctionnaires de camerounais l'administration pénitentiaire dispose que:

«Les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire sont tenus d'exercer leurs fonctions avec loyalisme (...).»

L'article 21 du statut des fonctionnaires de police nationale dispose dans son alinéa 2 que:

«(Il) est tenu d'exercer ses fonctions avec honneur, dévouement, fidélité, loyauté, loyalisme (...) conformément aux lois et règlements de la République.»

## B- Les fondements psychologiques.

---

<sup>217</sup> Justice et démocratie, op cit p.139.

## 1- L'idée de conscience collective.

La cible première de tout symbole est le fort intérieur des membres du corps social. La contrainte et la sanction sont vécues en fonction de la manière dont les agents publics intègrent la valeur sociale protégée. Au delà du caractère juridique et social, c'est aussi et d'abord la conscience de l'individu qui est interpellée, d'où l'idée sous-jacente d'une «clause de conscience».

Si dans la notion de République il y a l'idée de conscience collective, on peut admettre cette clause de conscience comme part individuelle d'adhésion à la République, mais aussi la part de responsabilité qu'a d'une manière générale chaque citoyen et, en particulier chaque agent public dans la conduite de l'Etat, la gestion de la chose publique. Sur la base de cette clause, le loyalisme apparaît comme une obligation de portée générale. Cette clause est d'intensité variable suivant les niveaux et les fonctions, la république étant simplement en droit d'être plus exigeante vis-à-vis de ceux qui commandent.

## 2-Le corollaire de la clause de conscience.

Telle qu'appréhendée ici, la clause de conscience comprendrait deux aspects et se situe à trois échelles.

Au niveau des aspects, elle est à la fois contraignante et libératoire. Cette dernière hypothèse ouvre à l'agent la possibilité de se sentir dégagé de toute contrainte lorsque le politique ou la hiérarchie n'agit pas conformément aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Les trois échelles de la clause de conscience quant-à elles seraient les suivantes:

- le minimum de conscience nationale attendu de tout agent, quel que soit son grade ou sa fonction, fondé essentiellement et tout simplement sur les rigueurs des principes civiques. On donne souvent l'impression que ces principes vont de soi parce qu'il paraissent si simples. Mais c'est à leur ignorance et à leur violation que l'on doit tant de désordre et de dysfonctionnement dans nos institutions publiques;

- la conscience politique attendue de tout agent dont l'action peut être déterminante pour la conduite de la politique du gouvernement démocratiquement élu. Ces agents doivent s'astreindre au respect des principes de base soutenant cette politique tout en faisant preuve de la maîtrise des principes démocratiques gestion de la res publica;

-la conscience personnelle concerne certaines catégories d'agents sur la base de la nature de leurs fonctions ou de leur position dans la hiérarchie. C'est le cas notamment des magistrats. A cet effet l'article 37 alinéa 2 de la constitution camerounaise dispose que: «les magistrats du siège ne relèvent dans leurs fonctions juridictionnelles que de la loi et de leur conscience.» Façonnée par l'ensemble des principes et valeurs sociales acquises et défendues, cette notion pèse lourdement sur la notion judiciaire d'«intime conviction». C'est le cas aussi des enseignants du supérieur. Elle sert ici de support à l'usage des franchises et à leur responsabilité morale. En sont également concernés, les hauts fonctionnaires disposant d'une parcelle de pouvoir discrétionnaire et responsables incidemment de son usage devant le peuple dont ils ont mission de rechercher l'intérêt. Ce type de conscience aurait pour mesure pour les premiers la justice et l'équité, pour les seconds l'honnêteté intellectuelle et la responsabilité morale, pour les troisièmes la primauté de l'intérêt général dans tout acte. Des sanctions sont ouvertes sur la base de la non observation de ces principes.

## **II- Les formes de loyalisme.**

Suivant les régimes politiques, on distingue deux formes de manifestation du loyalisme:<sup>218</sup>

- le loyalisme actif qui prescrit des actions et comportements des fonctionnaires ;
- le loyalisme «négatif» prescrit des abstentions, s'abstenir notamment de déloyauté ouverte. Le fonctionnaire doit s'abstenir de toute manifestation ouverte de déloyauté, quel que soit son emploi .

Le loyalisme offre l'avantage, dans chaque hypothèse, de la certitude de son objet, ce qui rend relativement aisé la détermination de son contenu et l'appréciation de sa portée.

Il bénéficie suivant les cas, à la NATION, à la CONSTITUTION, au REGIME, au GOUVERNEMENT; parfois aussi il prend une envergure PERSONNALISEE. D'une manière générale le loyalisme s'attachera au respect et à la soumission à un socle de valeurs sociales unanimement partagées et tenues pour sacrées par l'ensemble ou fraction d'un peuple.

La nature du destinataire du loyalisme déterminera la forme souhaitée. On distingue généralement les formes de loyalisme à l'égard des institutions, des loyalismes personnels.

---

<sup>218</sup> Salon (s), Délinquance et répression disciplinaires dans la Fonction Publique, LGDJ, 1967 p.75.

Suivant ces formes et les valeurs qui leur sont attachées, le loyalisme sera une obligation ou non, aura une portée élargie ou restreinte.

#### A- Les formes institutionnelles de loyalisme.

Elles relèvent de la logique même de l'organisation institutionnelle de la société. L'appartenance d'un individu quel qu'il soit à une institution est en soi signe d'allégeance et, en cas d'adhésion volontaire, un attachement aux valeurs fondamentales qui sous-tendent cette institution.

L'accès à la fonction publique est librement consenti en principe. Il suppose de ce fait, pour le citoyen devenu fonctionnaire, l'adhésion à l'institution de la fonction publique et à ses valeurs fondamentales. La jurisprudence<sup>219</sup> admet que l'on puisse attendre des fonctionnaires un minimum de loyalisme à l'égard des institutions de la République.

Le loyalisme des militaires prévu par l'article premier alinéa 3 de la loi 80-12 du 14 juillet 1980 est surtout de ce type. Il y est en effet question de «loyalisme envers les institutions.».

##### 1-Le loyalisme à l'égard du gouvernement et du régime.

On est ici en présence de cas de figure de fidélité au gouvernement et à la forme de régime politique qu'il représente.

A l'égard du gouvernement, il s'agit en principe du loyalisme vis-à-vis de l'institution et non à l'égard de ceux qui l'animent. «Les agents publics font leur devoir non pas pour contenter leurs chefs, mais pour assurer le fonctionnement régulier et continu du service public [...] les agents publics sont payés avec l'argent des contribuables comme les gouvernants.»<sup>220</sup>

Cette position de principe est cependant d'application difficile et de portée relative. Elle est de portée relative parce qu'en réalité tout dépend de la situation du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir. Cette forme de loyalisme est particulièrement prononcée pour les agents nommés dans les emplois à la discrétion du gouvernement. Le gouvernement est en droit d'exiger des titulaires des emplois supérieurs qu'ils fassent preuve d'un véritable loyalisme, c'est-à-dire qu'ils prennent fait et cause pour le gouvernement.

---

<sup>219</sup> Cf CE 8-1-1964 Beville, Rec p.15 conclusions Bernard..

<sup>220</sup> Jèze (G.), Principes généraux du droit administratif, Paris LGDJ (1925) T3 ed. de 1936 p.42-43.

Dans ses conclusions dans l'arrêt Guille<sup>221</sup> il est dit :

«L'Etat peut exiger du fonctionnaire qu'il s'abstienne de tout acte propre à faire douter non seulement de sa neutralité, mais de son loyalisme envers les institutions, voire envers le gouvernement.»

S'il est vrai que les fonctionnaires se considèrent volontiers comme les agents permanents de l'Etat plutôt que d'un gouvernement donné, il n'en demeure pas moins que pour servir l'Etat, l'agent public ne peut faire autrement que servir d'abord les gouvernements successifs que la Nation s'est légalement donnés. Cette servitude fait partie de son engagement. «L'Etat paie ses fonctionnaires, poursuit-il, pour qu'ils remplissent la tâche déterminée qu'impliquent des fonctions et des responsabilités qu'ils ont librement choisies. L'action professionnelle des fonctionnaires ne saurait donc s'exercer dans un sens différent de celui souhaité par la majorité des citoyens contribuables. C'est la règle évidente du jeu démocratique»<sup>222</sup>.

Par rapport au régime politique, le fonctionnaire est tenu d'observer l'ensemble des principes constitutionnels relatifs à la forme de l'Etat et à la nature du régime. C'est l'ensemble des dispositions du titre I de la constitution. Ceux-ci commandent l'action quotidienne du fonctionnaire par dessus tout et par devers tout, même au prix de sa liberté.

## 2-Le loyalisme vis-à-vis de la Nation et de l'Etat.

Cette forme de loyalisme repose sur l'idée que le fonctionnaire au delà de toutes autres considérations, est au service de la Nation.

La Nation désigne d'abord un groupe humain de même origine. L'origine peut renvoyer ici soit à une communauté d'ascendance (le même sang) soit au lieu d'où l'on vient (le même sol). La Nation a une double dimension, à la fois culturelle et politique. « D'une part la Nation est une communauté identifiée par une culture, des traditions et des valeurs propres; d'autre part elle fournit le principe de légitimité politique.»<sup>223</sup>

La Nation est fondée sur l'idée de conscience collective. Suivant les approches, celle-ci se présente comme une super réalité du social. Elle peut aussi être appréhendée comme la synthèse objective des institutions, des comportements, des croyances. Ces approches se combinent généralement dans les différents systèmes.

---

<sup>221</sup> Ce 01-10-1954 Guille, Rec p.496, conclusions Laurent.

<sup>222</sup> Catherine (R), Fonction publique II, vingt six autres propos, sirey 1958 p.42-43.

<sup>223</sup> Canivez (P), Qu'est-ce que la Nation ?, librairie philosophique, paris 2004, p. 9 et 11.

Le terme Nation recouvre une réalité complexe. Son contenu et la valeur qu'on lui accorde dépendent des contextes, de la configuration des composantes de la population et des politiques. Il s'agit d'un ensemble d'éléments juridiques, historiques, géographiques, culturels, religieux, ethniques, régionaux dont l'intensité varie suivant les options des régimes.

Le loyalisme s'exprime ici dans la reconnaissance d'une nécessaire subordination des fonctionnaires à l'ensemble des considérations qui entourent la Nation dont l'Etat est l'incorporation. C'est le cas dans les situations où l'Etat a été créé à partir d'une communauté déjà constituée en Nation. C'est aussi le cas dans les Etats où à un moment donné de son évolution les différentes composantes de la société ont développé et matérialisé l'idée de Nation.

Au stade actuel de l'évolution sociale et politique du Cameroun, on ne peut véritablement parler de Nation en raison de la multiplicité ethnique essentiellement marquée par les réflexes identitaires. Cependant la constitution camerounaise a jeté les bases de la construction d'une Nation. Le loyalisme exigé des fonctionnaires se présente ici comme un moyen pour matérialiser cet idéal dont les termes ont été définis.

Le loyalisme envers la Nation implique que l'agent doit s'abstenir, même au nom de ses convictions intimes, d'exprimer publiquement des opinions qui sont contraires à ce que l'on peut attendre comme sentiment naturel envers la Patrie.

L'Etat et la Nation constituent le fondement le plus objectif du loyalisme en ce sens qu'ils sont l'expression même de l'adhésion de l'individu au contrat social dans les sociétés contemporaines. D'une manière générale on dira tout simplement de ce loyalisme qu'il est un appel au sens civique des fonctionnaires. «C'est donc finalement, écrit Robert CATHERINE, le respect de la loi, de l'esprit de la loi et des institutions que le pays s'est librement données. C'est l'aspect normatif de ce qu'on appelle «la conscience nationale»<sup>224</sup>.

Le loyalisme envers la Nation ainsi exalté comporte cependant, dans certains de ses aspects, des revers qu'il convient de garder à l'esprit. En effet poussé à l'extrême on bascule dans la mouvance du nationalisme. Dans son expression celui-ci prescrit à l'agent public des attitudes, un engagement politique et génère des contraintes particulières, souvent partisans.

## B- L'évolution des formes personnelles de loyalisme.

---

<sup>224</sup>Catherine (R), Le fonctionnaire français, sirey 1973, p.136.

On distingue les formes surannées des formes modernes de loyalisme personnel

### 1-Les formes surannées.

Pour la plupart ce sont des loyalismes forcés. La dynamique des systèmes politico-administratifs mis sur pied au lendemain des indépendances en Afrique s'est beaucoup appuyée sur ces loyalismes dont on retrouve encore aujourd'hui quelques manifestations.

#### a- La personnalisation à outrance.

C'est le propre des régimes autoritaires caractérisés par une personnalisation à outrance et une concentration extrême du pouvoir. Le système est tout entier axé sur un individu qui en est l'incarnation suprême et qui se situe lui-même au-dessus de la charpente institutionnelle de l'Etat. Cette situation entraîne la constitution d'un faisceau de relations d'allégeance et de fidélité personnelles et absolues à la personne du détenteur du pouvoir. Un tel loyalisme a souvent été tantôt une obligation légale, tantôt une situation de fait. Il a surtout servi d'assise au pouvoir dictatorial.

#### b- Le serment de fidélité.

Sur le plan légal, le loyalisme s'est souvent traduit sous forme de serment de fidélité envers la personne du chef de l'Etat. Supprimé par la révolution de 1848 et rétabli par la constitution de 1852, le serment de la loi du 31 décembre 1830 prescrivait la formule suivante: «je jure fidélité au Roi des français, obéissance à la charte constitutionnelle et aux lois du Royaume.»

En France, VICHY imposa à certains fonctionnaires un serment politique.

En Allemagne le statut de la fonction publique du 27 janvier 1937 prévoyait le serment suivant pour les fonctionnaires:

«Je jure que je serai fidèle et obéissant au führer du Reich et du peuple allemand Adolf HITLER, que je respecterai les lois et que je remplirai avec conscience les obligations de ma fonction.».

L'obligation de loyalisme personnel a longtemps prévalu dans les faits sous l'emprise du monolithisme. Elle sous-entendait allégeance et fidélité des agents publics à la personne du



chef de l'Etat. Cette forme de loyalisme a survécu dans une certaine mesure à la crise de l'autoritarisme.

## 2-Les formes actuelles du loyalisme personnel.

De l'obligation d'ordre strictement personnel on glisse progressivement vers une obligation davantage politique. Il s'agit toujours d'une allégeance et de la fidélité à une personne mais de plus en plus se pose et progressivement s'impose l'intermédiation des formations politiques et des lobbies. Un tel devoir suppose déjà l'adhésion volontaire à ces formations alors que sous sa forme initiale, le seul accès à la fonction publique suffisait.

Non seulement le fonctionnaire qui accepte de se placer à l'écart du jeu des formations politiques et des groupes de pression en est exempt, mais encore son intensité varie suivant la position du fonctionnaire au sein du parti ou du groupe de pression, et au sein de l'administration. Il pèse certainement plus lourdement sur les fonctionnaires faisant partie des organes de direction des partis au pouvoir et occupant de hautes fonctions publiques. Pour ces fonctionnaires on se situe pratiquement dans l'obligation de conformisme<sup>225</sup>.

L'autre forme de loyalisme personnelle pratiquée dans les systèmes africains d'administration publique et de gouvernement est fondée sur les affinités politico-tribales. L'importance et la force tiennent aux recrutements et promotions professionnelles parfois fondées sur les relations ethniques entre le bénéficiaire et l'autorité concernée. Il existe en effet au sein de nos administrations de véritables chaînes de solidarités ethniques construites autour de dirigeants et hauts fonctionnaires dans la gestion du pouvoir politique et la conduite des affaires administratives. Ces chaînes fonctionnent sur la base de véritables allégeances fondées généralement sur la base des valeurs traditionnelle de respect de l'aîné, de la sacralité des liens de sang et de la solidarité communautaire primaire. Les sanctions ici doubles : elles sont administratives, en ce sens que «l'aîné» administrativement et politiquement haut placé dont l'autorité a été bravé a la latitude de «punir» sur le plan administratif; elles sont aussi sociales et, dans ce cas c'est la communauté ethnique d'appartenance qui, à travers les notables traditionnels et autres élites qui à leur tour «punissent».

Contrairement à une opinion répandue, le loyalisme des collaborateurs du Chef à l'égard de celui-ci dans la société traditionnelle africaine était d'abord et surtout de type institutionnel. Il n'était qu'accessoirement personnel suivant le rayonnement personnel du

---

<sup>225</sup> Infra chap 1, 2eme partie.

dépositaire du pouvoir. On ne saurait lier par ailleurs le loyalisme personnel à l'organisation monarchique. En Belgique par exemple aujourd'hui encore, chaque agent doit prêter le serment suivant: « je jure fidélité au ROI, obéissance à la Constitution et aux lois belges ».

Le ROI où qu'il règne, est une institution au sens propre du terme. Vue sous cet angle, l'allégeance et la fidélité au ROI constituent un loyalisme institutionnel. L'organisation des sociétés traditionnelles africaines pré coloniales en chefferies ou royaumes ne saurait donc servir de justification à l'instauration post coloniale en Afrique des loyalismes personnels par la terreur. La tendance à considérer davantage le titulaire d'une fonction publique que la fonction elle-même relève davantage de la conjugaison de facteurs à la fois personnels et environnementaux, une certaine dépravation des mœurs politiques et une déformation des valeurs traditionnelles africaines plus naturellement paternalistes et communautaristes que despotiques et individualistes comme l'ont malencontreusement transformé la plupart des dirigeants des premières décennies des indépendances.

L'attachement à la personnalisation du pouvoir politique en Afrique est le résultat de la synthèse d'un certain nombre de considérations relatives à la fois aux valeurs traditionnelles et aux opportunités offertes par les stratégies modernes d'exercice du pouvoir.

## Conclusion.

Suivant les considérations prises en compte, le loyalisme sera une obligation ou non. Conçu comme une obligation le loyalisme s'impose aux agents publics d'une manière générale. Elle est alors perçue dans sa plus simple expression comme un acte de civisme. C'est le respect de l'esprit de la loi et des institutions dont le pays s'est doté. Dans la pratique l'obligation de loyalisme sera modulée en fonction des positions des agents, de la nature de leur activité et des circonstances. Les restrictions qu'elle apporte aux droits et libertés politiques du fonctionnaire sont considérées comme la suite logique de son engagement à servir l'Etat. Au dessus des règles de fonctionnement de l'administration qui guident l'activité de l'agent public, se trouve un ensemble de règles et de symboles fondamentaux auxquels l'exercice des droits et libertés du fonctionnaire ne doit sous aucun prétexte porter atteinte. Toute atteinte est considérée ici comme une violation de la conscience collective. L'obligation de loyalisme ainsi conçue doit s'enfermer dans le cadre du politique pour conforter le caractère transcendantal des valeurs qui la soutiennent, et justifier la sanction de sa violation. Lorsqu'elle glisse sur le terrain de la politique, elle devient difficile à cerner et manipulable. C'est ce qui explique les controverses souvent axées sur la raison d'être et la portée d'une telle obligation.

## Conclusion chapitre II.

Les obligations de réserve et de loyalisme qui s'imposent au fonctionnaire dans le cadre de l'exercice de ses droits et libertés politiques se situent à des échelles différentes et s'imposent différemment suivant la nature des régimes politiques, la position dans la hiérarchie, la nature des fonctions. L'obligation de réserve est essentiellement axée sur la manière dont le fonctionnaire exerce ses droits et libertés politiques. Le loyalisme quant-à lui détermine la limite au delà de laquelle ils ne peuvent s'exercer. C'est le domaine du sacré, de l'inviolable.

Alors que la réserve est unanimement reconnue comme ayant une portée générale, le loyalisme est diversement reçu suivant les systèmes politico-administratifs. Se fondant sur les aspects politiques du loyalisme, une certaine opinion le considère comme s'imposant surtout aux fonctionnaires dont les postes de travail se situent dans le sillage des gouvernants. Cependant tout comme la réserve, le loyalisme a une portée générale dans sa formule la plus simple prenant en considération l'adhésion de l'ensemble des agents publics aux valeurs et principes supérieurs de l'Etat, aux institutions qui les animent.

Aussi bien en ce qui concerne la réserve que pour le loyalisme, le problème qui se pose souvent est celui de la manière dont ils sont appliqués, de l'attitude des gouvernants, de la nature démocratique ou non du régime.

S'agissant de l'attitude des gouvernants, on constate que ceux-ci ont tendance à appliquer l'obligation de réserve de manière partielle, en fonction des intérêts et des contextes. Par rapport à l'obligation de loyalisme, ils travestissent souvent ses fondements, en la transposant sur le terrain des affinités et des relations politiques.

Les restrictions aux droits et libertés politiques des fonctionnaires ont souvent logiquement suivi l'évolution des régimes politiques. Aggravées en régime monolithique, leur mise en œuvre dans le contexte actuel de restauration de la démocratie pluraliste est encore compromise par les dysfonctionnements inhérents à toute phase initiale de mutation d'un système politico-administratif. Leur raffermissement est un des rouages essentiels du processus de démocratisation de la fonction publique en cours.

## Conclusion première partie.

Aussi bien en période de monolithisme qu'avec la restauration de la démocratie pluraliste, des droits et libertés politiques ont toujours été reconnus au fonctionnaire camerounais. Les différents statuts des personnels adoptés sous l'emprise de l'option politique monolithique ont tous été fondamentalement influencés par l'environnement notoirement autoritaire de cette période. La part de restrictions était alors considérable et la marge de liberté bien mince dans l'ensemble de la société. Dans cet environnement la situation des agents publics est encore plus étroitement régie et strictement contrôlée. La restauration de la démocratie pluraliste conduit à une reconsidération de la configuration des droits et libertés politiques des agents publics. La révision des différents statuts qui sous-tend le processus de démocratisation de la fonction publique camerounaise définit dans des perspectives plus élargies la marge de liberté des agents publics. Ils bénéficient d'un environnement général favorable à l'exercice des libertés. Si les restrictions sont naturellement maintenues, elles sont néanmoins clarifiées. Leur mise en application se fait désormais dans un contexte de moins en moins autoritaire et fantaisiste.

Après cette phase de reconnaissance des droits et libertés politiques aux fonctionnaires camerounais, le problème se situe désormais au niveau des conditions de leur exercice et de leur impact sur le système politico-administratif camerounais en pleine mutation, et à la construction duquel les agents publics, dans le cadre juridique ainsi défini, jouent un rôle central.

IIème PARTIE:  
LES IMPLICATIONS DE LA PARTICIPATION DU  
FONCTIONNAIRE CAMEROUNAIS A LA VIE POLITIQUE.

*« Que peuvent assurer, en fait, les libertés au profit du citoyen ? Elles lui proposent seulement, mais garantissent aussi grâce aux procédures juridiques qu'elles impliquent, des possibilités individuelles et collectives d'agir dans la société civile ou de participer, sur le plan politique, au gouvernement de la cité. Mais ces possibilités garanties n'impliquent, ne peuvent impliquer nulle assurance d'un exercice effectif d'intensité égale pour tous. Les modalités concrètes de l'activité « libre » se détermineront toujours dans la complexité infinie de la réalité sociale et industrielle : c'est seulement par là qu'elles demeurent des possibilités à la disposition de l'individu qui seul doit en définitive en déclencher la mise en valeur. »<sup>226</sup>*

---

<sup>226</sup> Farago (Bela), L'état des libertés, Aubier Montaigne 1981 p.40.

Le cadre juridique d'expression politique du fonctionnaire lui offre l'opportunité de participer à la vie politique dans des conditions compatibles avec sa condition.

La mise en valeur effective de ce cadre dépend cependant de la volonté du fonctionnaire de vivifier le droit d'une part, des pesanteurs de son environnement d'autre part. Cette volonté de vivifier le droit dépend en général des traditions et de la culture juridique et politique, de la nature même du régime politique.

Certes certaines traditions politiques préconisent la tenue des fonctionnaire à l'écart de la politique. C'est le cas exemple de la Grande Bretagne et de l'Irlande où il est généralement admis que la neutralité du civil servant l'emporte en toute circonstance sur sa liberté politique.

Aux Etats-Unis d'Amérique, le Hatch act de 1939 consacre la neutralité politique du fonctionnaire. Ce texte a été adopté comme remède à l'instabilité du personnel de l'administration publique en proie aux vicissitudes du spoil system. Interdiction fut ainsi faite aux agents publics américains de participer de manière active aux campagnes électorales, de faire acte de candidature tant au niveau fédéral que fédéré, de collecter des fonds pour un parti politique...La loi du 13 octobre 1978 viendra confirmer cette option en interdisant par exemple au fonctionnaire de se prévaloir de sa position hiérarchique dans un dessein politique. Cette tendance sera cependant progressivement assouplie. C'est ainsi que dans le système britannique on procède à une classification des agents publics en trois groupes dont la liberté politique va croître suivant une tendance centrifuge. A mesure qu'on s'éloigne des hautes sphères de l'administration en principe tenues à la neutralité absolue, les vannes de la liberté s'ouvrent, la liberté politique constituant finalement la règle pour les petits agents. Aux Etats-Unis l'agent public américain peut désormais cotiser à un parti politique ou s'exprimer librement sur des questions politiques.

A aucun moment de la vie politico-administrative du Cameroun il n'a été question de dépolitisation de l'administration comme stratégie élaborée de gouvernement. La position historiquement élitiste des agents publics rend difficilement réalisable une telle entreprise. Par ailleurs à partir du moment où on s'accorde sur le fait que le fonctionnaire est un citoyen à part entière, il ne peut qu'être d'une manière ou une autre, impliqué dans les débats sur le devenir commun.



En principe le fonctionnaire a le libre choix de s'intéresser ou non aux opportunités que lui offrent les textes. En pratique cependant il est d'une manière ou d'une autre, volontairement ou non, impliqué dans le jeu des forces politiques. La nature même des faits politiques les rend incontournables, l'histoire, la culture politique et l'environnement s'y prêtent. D'une manière générale les fonctionnaires adoptent deux attitudes: l'une passive, l'autre active.

L'attitude passive découlerait d'un moindre intérêt pour la chose politique. Cet intérêt pouvant se réduire au strict minimum d'éveil de la conscience politique. Suivant les cas, le fonctionnaire limitera sa participation au seul usage du droit de vote ou encore l'étendra à de vagues sympathies politiques. Dans cette attitude il n'y a pas engagement personnel. Le fonctionnaire se retranche volontiers derrière l'anonymat des attitudes de masse et le secret de l'isolement pour exercer ses droits et libertés politiques. Il convient cependant à ce niveau de relativiser cette passivité en restituant aux éléments de participation à la vie politique leurs portées respectives et réelles. Si ne pas se mettre en exergue et afficher sa volonté peut être rangé dans la passivité, il est difficile de déterminer la part de timidité, de psychose héritée des années de terreur politique, mais aussi sur un plan opposé, la part des multiples manœuvres et relations politiques souterraines qu'entretiennent certains. Par ailleurs, dans l'ordre de ces éléments de participation, le vote est déterminant et constitue un des objectifs vitaux en politique. On ne saurait minimiser l'attitude participative du fonctionnaire qui tout en ne faisant pas de politique, tient scrupuleusement à offrir sa voix à une politique ou à un homme politique de son choix. L'usage du droit de vote est un acte hautement politique et non un simple droit civique car voter c'est accepter une règle du jeu qui contribue puissamment à l'établissement d'un ordre politique. Cet acte établit la dimension politique de la citoyenneté. Le vote a pas pour fonction le choix des gouvernants et, à travers lui le jugement d'une politique. C'est la manifestation par les gouvernés de leur appartenance à un grand groupe grâce à l'exercice collectif d'une prérogative partagée.

L'autre attitude passive se traduit surtout par le rejet des activités politiques, sorte d'allergie au fait politique liée au phénomène de la dévaluation de la politique. Il s'agit d'une répugnance instinctive, d'une méfiance profondément enracinée dans une partie de l'opinion publique. La politique est perçue sous un angle tout à fait pessimiste comme une idée essentiellement suspecte. Elle est synonyme de compromis, de compromission, de marchandage... avec tout ce que cette terminologie comporte de péjoratif.

Dans le système camerounais, les agents publics ont toujours depuis la période pré-étatique, joué un rôle de premier plan dans la vie politique. Cette donnée est devenue

permanente et, depuis lors les fonctionnaires n'ont cessé de noyauter les rouages de la vie politique d'un Etat dont ils sont en réalité les bâtisseurs. Pour cela il est aujourd'hui difficile de parler de dépolitisation de l'administration publique camerounaise. La période monolithique a été décrite comme particulièrement caractéristique de ce phénomène. Aujourd'hui c'est moins le jeu des rapports institutionnels de force entre politique et administration, que les habitudes, une culture politique acquise et développée par les agents publics et l'environnement, qui soutiennent cette implication. Cette entreprise est fortement valorisée par l'absence ou la faiblesse de ressources politiques humaines concurrentes.

Aujourd'hui d'autres raisons s'ajoutent à cette explication. L'administration est souvent directement sollicitée pour des demandes éminemment politiques au cours de cette période de restauration de la démocratie caractérisée par des revendications multiples et de nombreuses crises sociales. Le résultat immédiat de ces sollicitations est que dans l'imagerie populaire s'implante une perception politique du rôle de l'administration.

Au regard de ces considérations, il faut bien se rendre à l'évidence qu'on se situe ici dans un contexte de politisation accentuée par le nouvel environnement démocratique pluraliste. La restauration de la démocratie est en effet venue lui imprimer une dynamique nouvelle dans les relations au sein du système politico-administratif camerounais. Les agents publics se sont une fois de plus ici massivement constitués en acteurs principaux et privilégiés comme de tradition. L'observation du système politico-administratif camerounais révèle ainsi d'une part une politisation poussée de l'administration publique, d'autre part une forte présence des agents publics au sein des institutions politiques. Comment s'effectue cette pénétration ? quels sont les voies et moyens par lesquels s'opère cette interpénétration entre l'administration publique et le champ du pouvoir politique ? Quel en est l'impact sur le fonctionnement du système politico-administratif ? Les éléments de la participation du fonctionnaire camerounais à la vie politique ne peuvent être appréhendés uniquement par le prisme de ses droits et libertés politiques. Celles-ci constituent l'ossature à laquelle il faudra donner corps. C'est le fil conducteur de cette deuxième partie qui nous amènera à examiner d'une part les mécanismes et les conséquences de la politisation de l'administration (chapitre I), et d'autre part les stratégies de conquête des institutions politiques par les agents publics (chapitre II).

## **CHAPITRE I :**

### **LA POLITISATION DE L'ADMINISTRATION**

Autour de la question de la politisation de l'administration, les opinions demeurent partagées entre les tenants de la dépolitisation et ceux qui en admettent le principe. S'agissant des premiers, quelques systèmes d'administration publique prétendent en effet séparer la fonction publique de l'univers politique, fondée sur une distinction et une séparation de fonctions (fonction administrative et fonction politique). Dans cette logique les activités politiques sont considérées comme par essence différentes des questions administratives, à ces dernières devrait correspondre un personnel et un statut spécifique, de nature à éviter toute confusion. Dans cet ordre d'idées Bernard GOURNAY retient une série d'arguments souvent invoqués:<sup>227</sup>

-des arguments de nature politique: une administration composée de fonctionnaires inféodés à un parti est une menace pour les libertés publiques. Elle est portée à appliquer la loi de façon discriminatoire en favorisant les citoyens qui ont l'art de plaire au pouvoir et en brimant les autres. Une administration politisée constitue par elle-même une violation du principe démocratique de l'égale admissibilité des citoyens aux emplois publics «sans autre distinction que celle de leur vertu et leurs talents». Enfin, les tenants de l'apolitisme estiment que seule une administration composée de fonctionnaires recrutés sur la base du mérite et dotés de garanties de carrière peut résister aux pressions de puissances d'argent, des groupements de toutes sortes... ; des arguments d'efficacité: des administrateurs nommés en fonction de critères politiques ne sont pas professionnellement compétents ou sont moins compétents que ces agents recrutés sur des bases objectives; la qualité de la gestion est plus basse dans le second cas que dans le premier; d'autre part, la continuité de l'action administrative risque de souffrir des changements de personnel qui se produisent lorsqu'un nouveau parti accède au gouvernement. Lors des changements de Président, l'administration américaine ne connaît-elle pas pendant des mois bien des flottements et parfois une véritable paralysie ?

---

<sup>227</sup>Gournay (B), Introduction à la Sciences administrative, FNSP Paris 1978, p.233-237.

En partie fondée cette argumentation résiste difficilement à l'épreuve des faits. Au sein même de ces systèmes à l'instar du modèle britannique, des formes de politisation se développent progressivement. Au delà des positions des uns et des autres, un constat s'impose, la politisation gagne de plus en plus du terrain, favorisée par le phénomène général de politisation des faits sociaux.

A partir de ce constat, il s'agit de chercher à comprendre comment les relations administratives, les pratiques professionnelles, les engagements au service de l'administration deviennent des règles de l'espace politique et produisent des effets sur la situation de l'agent public, le fonctionnement et l'organisation de l'administration. Il s'agit d'identifier les formes et les voies de projection des pratiques politiques sur la vie administrative. Dans la pratique il s'agit d'un phénomène social et psychologique vécu comme tel, construit autour de processus variables par lesquels il s'installe et sur des facteurs sur lesquels il prend appui, avec ou sans la volonté des acteurs.

On s'intéresse ici à l'ensemble des pratiques et croyances des acteurs qui, consciemment ou non, de bon ou de mauvais gré, épisodiquement ou de façon continue, mobilisent les acteurs du système politico-administratif et contribuent à politiser l'administration.

L'ampleur du phénomène de politisation varie cependant suivant les régimes politiques et les époques. Pratiquement, la politisation est semblable à un iceberg. Une grande part des facteurs échappe à l'observation et à la conceptualisation. D'une manière générale ces facteurs sont étroitement liés au contexte politique et à l'attitude du fonctionnaire à l'égard du phénomène du pouvoir. Si l'initiative de la politisation revient surtout aux politiques, par contre son extension est le fait des fonctionnaires. La classe politique n'est donc pas seule en cause. Les mœurs, les attitudes et les ambitions des fonctionnaires ont ici une part active.

Quelle qu'en soit la forme, l'implication du fonctionnaire a inévitablement un impact sur la vie administrative. Les conséquences s'observent sur un double plan :

- la modification des rapports entre l'administration et l'univers politique. Cette implication consacre la pénétration de la politique dans les rouages de fonctionnement de l'administration. C'est le phénomène de politisation de l'administration ;

- la complexité croissante des tâches a entraîné la constitution autour des décideurs politiques de structures étroitement associés au pouvoir de décision. C'est l'incidence institutionnelle de l'influence du politique sur l'administration.

Quels sont les facteurs et les mécanismes sur lesquels s'appuie le processus de politisation de l'administration publique camerounaise ? Sur quoi porte cette politisation ? Quelles sont les conséquences de ce phénomène ?

Pour répondre à ces questions nous aborderons ce phénomène dans sa dimension personnelle portant sur la carrière des agents (section1), et ses aspects fonctionnel, structurel et organique (section2)

**Section 1 :**  
**LA POLITISATION DES CARRIERES.**

La participation du fonctionnaire à la vie politique relève normalement d'un engagement personnel et s'inscrit logiquement dans le cadre des motivations personnelles. Cet engagement peut aussi s'effectuer es qualité. Dans ce cas c'est la nature de ses fonctions, la position de son poste de travail par rapport au pouvoir politique qui commande un engagement politique. Plus communément il s'engagera dans le cadre du libre exercice des droits et libertés politiques qui lui sont reconnus. En s'engageant dans la vie politique, le fonctionnaire attend en retour, sur un plan strictement personnel, des retombées d'abord sur sa propre carrière administrative. Deux raisons expliquent ces attentes. La première est fondée sur la nécessité pour lui de gravir le maximum d'étapes dans la hiérarchie administrative des grades et des postes pour maximiser ses chances de se rapprocher des cercles du pouvoir. La deuxième raison est fondée sur la prudence. C'est le résultat de la prise de conscience par la plupart des fonctionnaires engagés, de la précarité des positions politiques auxquelles ils aspirent, d'où la nécessité, parallèlement pour eux de consolider leur situation administrative. Nommés et relevés pour des raisons essentiellement politiques, ils ont en effet intérêt à utiliser leur tour de piste au sommet pour conforter leur perspective de carrière.

Toutefois le fonctionnaire doit garder à l'esprit qu'on ne saurait entrer dans l'arène politique sans courir les risques inhérents à toute carrière soutenue par des ressorts politiques. C'est une des raisons pour lesquelles de nombreux fonctionnaires répugnent à s'engager politiquement. La politisation est en effet pour le fonctionnaire un couteau à double tranchant. Elle offre des avantages, mais aussi des inconvénients dans une mesure variable dans les effets.

L'extension de la politisation des carrières est liée en partie aux blocages des mécanismes ordinaires de gestion des carrières. La croissance du niveau de qualification des agents publics a accru le nombre candidats à divers postes élevés de responsabilité dans l'administration. La conséquence est aujourd'hui que la carrière normale des hauts fonctionnaires est souvent bloquée et un poste comme celui de sous-directeur est bien souvent un terminus. Très vite promus du fait des règles normales de l'avancement, parvenus à la quarantaine d'années, de nombreux cadres restent coincés à ce niveau jusqu'à la retraite. Les fonctionnaires placés dans cette situation se tournent alors très souvent vers les réseaux

politiques pour se propulser vers les emplois de direction. C'est ainsi que la structure même et les perspectives de carrières constituent une incitation à la politisation. Dans un tel contexte l'engagement politique, qu'il soit intellectuel ou militant, constitue alors une ressource précieuse.

A partir de ce moment se développe chez le fonctionnaire le phénomène complexe du carriérisme. Celui-ci peut se définir ici comme l'ensemble des faits et actes du fonctionnaire placé dans une position donnée, animés essentiellement par la promotion et le confort de sa carrière. Cette attitude est courante dans les cadres supérieurs de l'administration publique camerounaise. Elle se développe selon le tempérament de l'agent et au gré des conjonctures et des opportunités. Le fonctionnaire s'engage dans un processus plus ou moins accéléré suivant les pesanteurs du système et les ouvertures d'emplois supérieurs. Il évolue ainsi par étapes successives ou par promotions spectaculaires qui le conduiront à l'antichambre du politique. Parce qu'elle s'étend de plus en plus à tous les rouages de la gestion des carrières, cette forme de politisation bouscule l'ordre établi en doublant le système normatif statutaire, des règles essentiellement politiques, dont la mise en œuvre interfère sur l'évolution des carrières de ceux des fonctionnaires ayant choisis pourtant la voie ordinaire. *«L'inscription dans un réseau de pouvoir devient d'autant plus nécessaire que les alternances se multiplient et que l'on doit s'intégrer dans un vivier de compétences disponibles. La politique devient une activité promotionnelle et se substitue à une régulation professionnelle des carrières. De véritables cursus d'administrateurs politiques se constituent ainsi, rendant plus floues les frontières entre le monde du service public et le monde politique.»*<sup>228</sup>

Quels facteurs animent ce processus ? Comment se déroule-t-il ? Quels en sont les effets ? Nous y répondrons en explorant dans un premier temps les mécanismes de politisation des carrières (I), et par la suite sur les effets sur les carrières des agents publics (II).

---

<sup>228</sup> Rouban (L), La fin des technocrates ?, PSPO 1998 p. 41-42.

## **I-Les mécanismes de politisation des carrières.**

A l'origine limitée aux emplois supérieurs, la main mise du pouvoir politique s'étend aujourd'hui à tous les niveaux de l'administration en fonction des secteurs d'activité. De la complexité des relations tentaculaires tissées entre les fonctionnaires et les cercles politiques deux facteurs d'influence prédominent dans les mécanismes de politisation des carrières : l'ethno-politisation et le parrainage politique partisan

### **A-L'ethno-politisation.**

L'ethno-politisation se présente ici comme l'emprise des groupes ethniques, composantes basique plurielle de la société camerounaise, sur les processus d'accès et de promotion dans la fonction publique. Elle vise par son influence sur les carrières à investir la hiérarchie administrative et au bout du compte, les cercles de décision politique. Cette forme de politisation est officiellement instituée sous la dénomination de «*la politique de l'équilibre régional*». Cette dernière consiste en la prise en compte par les pouvoirs publics, du caractère multiethnique de la société camerounaise, donnée que l'on retrouve à tous les stades de notre univers politico-administratif. C'est une entreprise de juridicisation et de domestication politique de la variante sociologique camerounaise multiethnique dont nous étudierons ici les fondements et les applications.

#### **1-Les fondements.**

Contrairement à ce que a priori elle pourrait laisser entendre, la politique de l'équilibre régional sur laquelle repose l'ethno-politisation, part des principes fondamentaux d'égalité et de justice. Il s'agit notamment ici des principes d'égalité de traitement et d'égal accès aux emplois publics, depuis longtemps admis dans les démocraties. Tout citoyen, suivant ses aptitudes et ses mérites doit pouvoir exercer un emploi public et y évoluer. La question de l'égal accès aux emplois publics se pose avec un accent particulier dans les sociétés africaines au sud du Sahara souvent à composantes essentiellement multiethniques. En toile de fond se dessine très souvent le spectre des rivalités ethniques et de la recherche des hégémonies dont on a pu évaluer les effets dévastateurs notamment dans la région des «grands lacs» en Afrique centrale. Dans ces Etats -le Rwanda et le Burundi en l'occurrence-, on s'est trouvé



souvent en présence de groupes ethniques dominants, caractérisés par le quasi monopole des fonctions et responsabilités administratives et politiques, source de pouvoir et de domination, mais aussi sources de conflits.

Conscients de cette réalité les pouvoirs publics camerounais, se sont très tôt engagés dans la recherche des stratégies de gestion harmonieuse des deux cents (200) ethnies environ composant la population. C'est ainsi par exemple que les organisations politiques officiellement constituées et déclarées à bases ethniques de la veille et des lendemains de l'indépendance ont été amenées à disparaître ou à se muer en associations simplement culturelles<sup>229</sup>.

Les préambules des constitutions successives rappellent avec force conscience, la nécessité de surmonter cette diversité. C'est dans ce sens que le préambule de la loi constitutionnelle n°96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972, à la suite de ses devancières proclame que:

«Fier de sa diversité linguistique et culturelle, élément de sa personnalité nationale qu'elle contribue à enrichir, mais profondément conscient de la nécessité impérieuse de parfaire son unité, proclame solennellement qu'il constitue une seule et même Nation, engagée dans le même destin et affirme sa volonté inébranlable de construire la Patrie camerounaise sur la base de l'idéal de fraternité de justice et de progrès.»

C'est dans cet esprit qu'a été conçu et est souvent appliquée la politique d'équilibre régional aujourd'hui forme policée de gestion de l'ethnicisme, à différents niveaux de l'administration, dans le souci déclaré de la recherche d'un équilibre de représentation des composantes ethniques dans la gestion des affaires de l'Etat.

## 2-L'application.

La politique de l'équilibre régional a été traduite en termes juridiques pour en assurer la clarté et le respect. C'est l'objet du décret n°75-496 du 03 juillet 1975 modifié et complété par le décret 82-407 du 07 septembre 1982 organise la politique de l'équilibre régional en amont, c'est-à-dire dès l'entrée à la fonction publique. Il procède à la répartition des quotas par province -ou région- pour chaque concours, chaque province correspondant à un ou plusieurs groupes ethniques ayant des affinités. C'est dans ce sens que l'arrêté n°010467/MFP/DC portant application du décret n°82-407 procède à la répartition suivante :

---

<sup>229</sup> Sur ce point par exemple, malgré son caractère culturel déclaré, le Ngondo, regroupant les populations du littoral a été pendant longtemps interdit par le pouvoir qui le soupçonnait de politisation.

- Centre-sud : 19% ;
- Est : 04% ;
- Littoral : 12% ;
- Nord : 30% ;
- Ouest : 13% ;
- Sud ouest : 08% ;
- Nord ouest : 12%.

En posant ces normes le pouvoir central a eu au moins le mérite de clarifier les perspectives d'une politique dont on aurait pu craindre une trop grande manipulation, même si le choix des paramètres n'a pas toujours été innocent. Une fois franchie l'entrée sur cette base *approchée*, en principe l'évolution des carrières et la nomination aux postes de responsabilité obéissent en à d'autres critères tels que les efforts individuels et les mérites personnels, d'autres voies encore telles le parrainage, la cooptation... D'une manière générale les autorités de nomination et de promotion ne sont plus liées juridiquement par les critères équilibrés de l'entrée. Manifestement cependant il est loisible de constater que cette politique est souvent répercutée dans une grande mesure sur le déroulement des carrières. Sur ce point de ce fait une coutume administrative s'est constituée, soutenue par les groupes de pressions ethno-politiques. A divers degrés le souci demeure la représentation plus ou moins caractérisée des différentes composantes ethniques de la population dans l'occupation des postes et ce, non plus seulement à des fins d'égalité et de justice, mais bien à des fins stratégiques de contrôle par le pouvoir politique des groupes ethniques dont la maîtrise et les alliances constituent une donnée décisive de puissance. Dans cette stratégie le fonctionnaire est l'objet d'une convergence entre entités politique et ethnique dans la conquête des positions de pouvoir.

#### B-L'influence des partis politiques.

A partir d'un certain niveau de la hiérarchie administrative, l'évolution de la carrière du fonctionnaire dépend souvent de ses relations politiques.

Toutes les luttes partisans ne sont pas uniquement des luttes pour des buts objectifs. Elles sont aussi et surtout des rivalités pour contrôler la distribution des emplois. Les partis de l'opposition comme ceux au pouvoir ne peuvent perdre de vue dans leurs calculs politiques la force du groupe socioprofessionnel des fonctionnaires. Ces derniers font l'objet d'une double sollicitude sur le plan politique: de la part du pouvoir qui ne ménage pas ses efforts pour avoir

à son service des agents entièrement acquis à sa cause afin d'en faire des artisans dévoués de la réalisation de son projet de société. Contraints jusque là à une attitude de participation à la vie politique animée par le parti unique, le problème ne se posait pas sous l'emprise du monolithisme. Les agents publics, de facto ou de jure étaient les artisans dévoués de sa politique. La situation est différente avec la libéralisation des mœurs politiques. Le pouvoir est désormais obligé de faire la cour à ses propres agents pour les rallier à sa cause et en tirer le maximum des ressources. Les stratégies se multiplient sans cesse, recentrées désormais sur la force de persuasion dans la production de laquelle l'Etat est appelé continuellement à s'investir, relançant de plus belle la politisation; de la part de l'opposition qui cherche à s'assurer la présence au sein de la fonction publique d'agents qui lui fournissent l'information, pour alimenter son action politique critique, mais aussi des agents sur lesquels elle s'appuiera une fois parvenue au pouvoir. Par réaction ou par action, les agents publics offrent ici un champ de recrutement privilégié. Il s'agit pour l'opposition de rallier à sa cause la cohorte de désabusés, d'indécis et de néophytes. C'est aussi l'opportunité pour elle de prendre pied, par agents publics interposés, sur les cercles du pouvoir.

Dès lors apparaît au sein de la fonction publique le patronage politique des carrières par la subordination partisane. La politisation s'effectue ici par l'inféodation à un parti politique. Il s'agit ici d'une de l'allégeance volontaire du fonctionnaire par calculs, indépendamment de toute pression extérieure. Dans cette logique la politisation se traduit par une servilité à l'égard de dirigeants de partis politiques. C'est ce qui en partie explique dans la vie politique camerounaise la forte présence des fonctionnaires au sein des partis, plus spécialement dans les organes de direction.<sup>230</sup>

#### 1-L'explication.

L'influence de ce facteur devrait normalement s'apprécier en termes synallagmatiques d'échanges entre le fonctionnaire engagé et les partis politiques. Ces derniers se sont depuis longtemps imposés comme canal privilégié des activités politiques et de l'accession aux cercles du pouvoir politique. Pour cette raison le fonctionnaire désireux de faire carrière politique n'a souvent d'autre choix que d'adhérer à un parti politique et d'y militer. Dans cette hypothèse c'est le fonctionnaire qui va vers le parti pour assouvir ses ambitions politiques et carriéristes.

---

<sup>230</sup> Voir à ce propos infra chap. 2.

A l'inverse, les partis politiques prennent souvent pour cible les administrations publiques, dans la recherche des compétences et même des suffrages. Pour ce faire ils usent de subterfuges divers, dont l'appât d'un parrainage politique des carrières avec en récompense un poste administratif, un grade parfois, ou encore des responsabilités politiques selon le potentiel et la position de départ de chacun. Ici par contre c'est le parti qui va vers le fonctionnaire. Pour la majorité au pouvoir il s'agit de s'assurer le loyalisme des fonctionnaires devant soutenir l'action des ministres dans les différents départements. C'est pourquoi les relations devraient être appréciées au départ du processus en termes d'échange, de réciprocité dans le cadre d'une double démarche convergente. Une fois établie cette connexion de volontés, le fonctionnaire entre dans un appareil essentiellement animé par les règles de l'élaboration des stratégies partisans de noyautage des emplois publics.

## 2-Les pratiques.

Malgré les dénonciations, le phénomène du parrainage politique des carrières est depuis longtemps ancré dans les mœurs politico-administratives. Pendant la période monolithique, il n'était pas jusqu'aux postes de responsabilité de moindre niveau où la détention de la carte du parti ne tenait lieu de carte de fidélité. A la limite le caractère parfois systématique et contraignant de cette forme autoritaire de politisation des carrières enlevait tout intérêt d'analyse, parce que excluant cette dynamique des rencontres entre volontés convergentes ou divergentes. Il suffisait de se plier alors de s'adonner aux mœurs politiques du moment pour faire son parcours avec des bonus pour excès de zèle. Aujourd'hui la question paraît plus intéressante du fait de la conjonction d'un certain nombre de données que sont:

-la multiplication des compétences administratives: le parrainage politique partisan est devenu progressivement un véritable enjeu avec le grossissement des rangs des cadres, l'intellectualisation grandissante des personnels administratifs. Au départ en effet le faible nombre de hauts diplômés et cadres assurait non seulement le recrutement, mais aussi la carrière à tous jusqu'à un certain niveau d'élévation administrative pour la plupart, les cercles du pouvoir ayant de tout temps toujours été restreints. L'élite administrative était alors à la fois facilement politiquement contrôlable et les carrières assurément dirigeables.

Aujourd'hui les données ont considérablement changé. Avec la multiplication des compétences, les entrées se sont progressivement rétrécies. Cette évolution est aggravée, il est vrai, par le paradoxe africain du chômage, de la clochardisation et du sous emploi de l'élite dans des pays où beaucoup est à faire.

-La deuxième donnée est la multiplication des partis politiques venus dans une large mesure relancer la dynamique dans un domaine où pendant longtemps le parti au pouvoir s'est comporté en terrain conquis. Il doit désormais - sans doute pas à armes égales- compter tout de même avec d'autres partis pour la stimulation de l'élite administrative, avec au bout du compte, à travers de avantages accordés, l'acquisition du plus grand nombre de compétences à sa cause politique.

## **II-Les effets sur la carrière.**

A quoi la politisation des carrières expose-t-elle le fonctionnaire impliqués? Les effets de la politisation sont nombreux. Ceux-ci se font sentir aussi bien sur le fonctionnaire véritablement impliqué que sur d'autres par les règles du jeu des positionnements. Suivant les positions et les circonstances, le phénomène de politisation tour à tour servira et desservira la carrière du fonctionnaire. En effet une carrière politisée est rarement linéaire et stable, elle suit la fortune du cours des évolutions et des alternances. Le profit que les agents concernés entendent tirer des mécanismes de politisation (A), s'accompagne souvent de nombreux désagréments (B).

### **A-Les effets pervers.**

Ils sont à la fois individuels et collectifs en ce sens qu'ils frappent aussi bien le fonctionnaire dans l'isolement de ses ambitions personnelles, que des groupes, suivant les revers des filières et des réseaux de progression.

#### **1-Le spectre de l'ethnicisme.**

Phénomène essentiellement fluide et dynamique aux manifestations souvent imprévisibles, l'instrumentation de l'ethnicisme comme base de promotion administrative et politique est souvent pervertie. En dépit des mécanismes institutionnels mis sur pied avec un succès certain, le spectre de l'ethnicisme prend souvent en effet des contours dont l'un des plus redoutés est dans notre contexte, l'assise souvent fortement ethno-tribale des partis politiques. Certes la loi 90/056 du 19 décembre 1990 relative aux partis politiques interdit toute constitution d'un parti politique sur la base ethnique. De surcroît aucun homme politique camerounais aux ambitions politiques nationales ne peut évoluer véritablement sur

cette base. Un mécanisme de contrôle se trouve dans les administrations territoriales déjà au moment du dépôt de dossier de création des partis. En principe l'exigence est que la composition des organes de direction reflète autant que possible notre diversité sociologique. Cette vérification s'effectue également au moment du dépôt des listes de candidatures à différentes élections. Il n'en demeure pas moins que chaque parti politique est plus ou moins assis sur une base ethnique, ne serait-ce que par affinités avec les leaders désignés, souvent par réflexe identitaire ou simplement par ignorance de règles modernes du jeu politique, avec la tendance africaine de la transposition des règles primaires dans le fonctionnement des institutions modernes. Quelle qu'en soit la raison, le constat est réel et le risque loin de n'être que virtuel, de voir cette assise ethno-tribale se reconstituer autour du fonctionnaire promu ministre - notamment dans son cabinet- mais aussi au moment de la redistribution des postes de travail dans les différents départements ministériels. Certains promus «oublient» très souvent de répercuter dans leurs administrations les équilibres qui les ont portés au gouvernement ou à quelque autre haute fonction administrative et politique, pour s'empresse de se constituer un capital politique au «village», à marchander auprès de la hiérarchie. Cette perversion entre dans le cadre de la logique de recherche d'hégémonie ethnique qui peut animer tout groupe en position de le prétendre. Cette tendance est notamment accentuée par les inégalités parfois considérables dans la possession des ressources requises pour alimenter les prétentions politiques et administratives<sup>231</sup>. Ce penchant, au demeurant naturel est cependant dans une certaine mesure souvent atténué par l'instauration de mécanismes de contrôle des nominations, notamment le passage préalable des projets d'arrêtés ministériels de nominations, à la Présidence et au Premier ministre. Ce contrôle donne parfois lieu à des crises de nominations et dépend des personnalités politiques des ministres concernés et des enjeux.

## 2-Les disgrâces et la dégénérescence.

### a- Les disgrâces.

Elles frappent et sévissent suivant l'importance du poste de travail et le grade de l'agent. Ici également, contrairement à une certaine opinion sur l'ethnisme dans les administrations africaines, les «purges» sur cette seule base se pratiquent certes, mais ne sont pas souvent d'envergure. Les grands équilibres sont souvent globalement respectés sur ce

---

<sup>231</sup> Niveau de scolarisation, présence quantitative et qualitative, la culture selon qu'elle est ouverte ou fermée aux formes modernes d'organisation, les liens de solidarité...

point. Les postes de travail clés et tous ceux de grande et moyenne importance, les fonctionnaires d'un grade assez élevé sont les plus exposés, d'où le rapprochement avec le spoil system, même si la logique n'est pas ici la même. En effet, l'option camerounaise pour une fonction publique de carrière garantit une stabilité au fonctionnaire qui est sûr de garder son emploi, quels que soient les résultats de ses activités politiques. Les «purges» pratiquées au niveau des postes de responsabilité restent dans des proportions souvent peu alarmantes. La perversion de la politisation des carrières se manifeste par la mise en œuvre des stratégies de politisation missionnaire, et de politisation de revanche<sup>232</sup> :

-la première forme conduit à congédier les titulaires des emplois élevés ayant perdu la confiance de la hiérarchie politique, et à mettre à leur place des fidèles politiquement engagés.

-la politisation de revanche, quant à elle se manifeste par l'éviction de fonctionnaires nommés par l'ancien gouvernement. Elle est dictée plus par l'appartenance politique de celui qu'on évince que par le caractère stratégique de l'emploi qu'il occupe. C'est le fondement du spoil system.

Cette politisation de revanche correspond à ce que l'on appelle en langage familier la chasse aux sorcières ou les charrettes. C'est le type de politisation des emplois le plus flagrant et le plus redouté par les agents publics aux emplois à la discrétion du gouvernement. ce sujet

Les hauts fonctionnaires participent eux mêmes souvent au processus. C'est en effet souvent à eux que s'adresse le nouveau ministre. Les plus actifs et les plus influents poussent les nouveaux ministres à pratiquer les dépouilles à leur profit, et reproduisent le phénomène aux échelons inférieurs de la hiérarchie administrative.

Sont particulièrement visés ici les fonctionnaires qui, soit parce qu'ils prétendent rester en dehors du jeu politique tout en occupant d'importantes fonctions, soit parce que leur engagement politique est jugé douteux, constituent un obstacle que les carriéristes et clientélistes bousculent inévitablement sur leur passage. D'autres seront victimes de leur militantisme actif au sein des formations politiques vaincues à l'issue des compétitions électorales.

Il existe des formules moins agressives suivant la position et le grade de l'agent. C'est la pratique des nominations en trompe l'œil. Sans accorder une promotion à un fonctionnaire et parfois même sans augmenter son salaire, on lui donne un nouveau titre plus ronflant mais sans emprise sur le processus décisionnel.

---

<sup>232</sup> Lacam (JP), La France, une République des mandarins, ed complexe 2000 p. 21-22.

Les recours à ces subtilités sont fréquents dans l'administration publique camerounaise. Les affaires Maurice KAMTO et Stanislas MELONE en sont une illustration. Dans cette deuxième espèce<sup>233</sup>, le requérant professeur de droit privé avait été nommé recteur de l'Université de Douala. Après avoir été démis de ses fonctions, le ministre chargé de l'enseignement supérieur décida de son affectation comme professeur à l'université de Douala. C'est cette décision que le requérant a portée devant le juge administratif.

Si a priori le juge n'a pas été interpellé pour des questions de persécution, celles-ci ne constituent pas moins la toile de fond des moyens invoqués par le requérant à l'appui de sa cause. Il en est ainsi par exemple lorsqu'il fait mention des «obstacles artificiels» à la réintégration de son poste de travail –c'est-à-dire son université d'origine à Yaoundé-, de l'imposition d'une année sabbatique, de l'interdiction d'accès aux salles de cours, du traitement discriminatoire...Le contexte ici est celui de la nouvelle politique gouvernementale en matière d'enseignement supérieur avec son instance consultative, la Conférence des Recteurs que présidait alors le requérant et au sein de laquelle on a pu observer quelques remous pour lesquels le requérant en avait été tenu pour responsable par la tutelle.

Dans le même ordre d'idées, si dans l'affaire Maurice KAMTO, les questions soulevées s'articulent autour de l'affectation et de la nomination, il convient également de resituer le cas d'espèce dans son contexte pour en appréhender les motivations réelles. Le contexte ici est celui du lendemain des élections présidentielles de 1992 au cours desquelles le requérant avait résolument pris position pour un candidat de l'opposition au pouvoir. La réélection du Président sortant avait alors entraîné une chasse aux sorcières à peine voilée, caractérisée dans le cadre de l'administration publique par une vague d'affectations et de nominations sur fond de sanctions.

Professeur de droit public à l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC), le requérant avait été nommé vice-doyen à la faculté des sciences juridiques et politiques de l'université de Ngaoundéré. Il déclina cette nomination, refusant de rejoindre la dite université. Devant l'insistance du ministre chargé de l'enseignement supérieur et le refus d'accéder à son recours, le requérant saisit la Chambre Administrative se fondant sur le principe fondamental de la liberté et les règles spéciales relatives à la mobilité des enseignants du supérieur.

La politisation s'accompagne de manière plus ou moins accentuée, d'une certaine épuration qui rappelle, quoique dans une moindre mesure, les vicissitudes du spoil system.

---

<sup>233</sup> CS/ CA 30 octobre 1997, doc cs/ca.



Chaque ministre déménage avec une partie au moins de sa filière clientéliste -et non les agents publics membres de son parti- à laquelle se substitue celle du nouveau promu. Cette pratique est cependant sans mesure comparative avec la formule développée aux Etats-Unis.

Dans ce système aujourd'hui relativement assoupli, la formule du *spoil system* suppose que tout changement politique entraîne un changement de fonctionnaires. Ce système administratif correspond à une philosophie globale d'un système qui légitime l'exercice de la pression politique sur les fonctionnaires. Il a été initié par John ADAMS avec les «nominations de minuit» ayant donné lieu à la célèbre affaire MARBURY contre MADISON. Avec le retour aux commandes des républicains, il est question de rétablir une répartition équilibrée des emplois publics entre démocrates et républicains.

Le «four years tenure act» voté par le Congrès en 1820 est cependant venu consacrer officiellement l'épuration quadriennale de l'administration. Ce texte visait à permettre au parti victorieux de disposer en toute quiétude de l'administration. Le Président JACKSON s'attachera particulièrement à cet ordre en rompant le système d'équilibre de JEFFERSON.

L'augmentation sensible des effectifs dans l'administration publique, l'accroissement des missions et la technicité croissante des tâches administratives nécessitant une certaine permanence à défaut de continuité, le système de dépouilles sera quelque peu assoupli.

C'est ainsi que le «Pendleton act» de 1883, sans toutefois abolir le *spoil system* cherchera à en neutraliser les effets pervers. Il vise la dépolitisation des recrutements des fonctionnaires et la limitation de la pénétration des influences partisans au sein de l'administration.

L'article 2: 2. 5 du Pendleton act dispose à cet effet que:

«Aucun fonctionnaire ne sera, à raison de sa qualité obligé de contribuer à aucune souscription publique ni à rendre aucun service politique ; il ne pourra pour refus de le faire ni être révoqué ni être l'objet d'une disgrâce quelconque.».

A partir de 1939 le Hatch act codifie et sanctionne le devoir de neutralité politique des fonctionnaires fédéraux.

Cependant le principe de la politisation n'est pas pour autant abandonné ici. La politisation de l'administration est encore considérée aux USA comme l'instrument indispensable de la subordination de l'administration au pouvoir politique et comme un enjeu et un instrument de stratégie politique.

Si l'on peut convenir sur les dangers d'un tel système, il est cependant compréhensible que, lorsque leur engagement est de notoriété publique, les fonctionnaires ne doivent pas s'attendre à être ménagés par l'autre camp. Ici prévaut la logique politique et non la logique

administrative. Cette dernière voudrait en effet que l'on ne juge et gère le fonctionnaire que sur la base de ses aptitudes professionnelles, sa situation disciplinaire et son rendement. La logique politique quant à elle intègre une clause de conscience qui veut que le fonctionnaire conforme ses engagements politiques à ses ambitions professionnelles. Il devrait sinon démissionner, à tout le moins accepter de se voir écarter des centres de décision et des cercles du pouvoir

En pratique cependant, la majorité au pouvoir fera jouer à la fois la logique administrative et la logique politique en fonction des besoins de son action, des compétences à sa disposition parmi les fonctionnaires acquis à sa cause, du degré de professionnalisme du fonctionnaire menacé et des chances de *récupération* de ce dernier.

#### b- La dégénérescence.

Très souvent l'une des conséquences les plus critiquées est que par ce système, l'administration fait son plein d'«hommes de main» qui n'occupent des postes clés qu'en fonction des affinités ethniques avec le groupe d'assise de tel parti associé au pouvoir.

Le danger pour l'administration est que dans certains cas les fonctionnaires douteux se trouvent placés aux postes de travail ou leur action peut être aussi déterminante que catastrophique.

Les cas de promotions controversées sont en effet fréquents. Ce sont des situations où les aptitudes professionnelles, intellectuelles et morales du promu se situent soit largement en deçà du profil du poste auquel il accède, soit aux antipodes de la nature des tâches à accomplir. Dans le même ordre d'idées, la politisation couvrira les cas d'inaptitude professionnelle. Ceci entraîne l'encombrement de l'administration d'agents incapables de répondre aux attentes des usagers. Cette situation est doublement dangereuse lorsque ces agents ont été placés aux postes clés.

On s'achemine ainsi fatalement vers le discrédit de l'administration. Le réflexe d'autodéfense est d'autant plus virulent que ces fonctionnaires se savent foncièrement médiocres et s'attacheront personnellement à la sauvegarde de leurs errements en renforçant leurs appuis. Ce faisant ils contribuent à installer solidement et durablement la politisation.

Le contrôle hiérarchique est généralement inopérant parce que très souvent s'y trouve un ami politique ou une parenté ethnique faisant office de bouclier; le fonctionnaire sait que sa carrière ne dépend pas de sa capacité de travail. Il y a assurément ici risque de paralysie de l'administration ou d'augmentation des dysfonctionnements. Dans ce genre de promotion ni l'administration ni les politiques qui la dirigent ne trouvent véritablement leur compte. C'est

le système politico-administratif dans son ensemble qui en pâti. Les contraintes de l'action administrative limitent cependant de plus en plus ces dérives.

## B- Les effets positifs.

### 1-La formulation théorique.

On a pu constater que la politisation est non seulement un phénomène répandu, mais devrait être considéré comme faisant partie déterminante du fonctionnement de notre administration. Qu'on la soutienne ou qu'on la condamne, elle existe et se pratique souvent avec succès pour ses entrepreneurs, ceci suppose, au delà de la face sombre souvent mise en exergue, des aspects positifs. Tout le monde s'accorderait au moins sur le fait qu'aucun homme politique ne se complairait à gérer une mécanique, voire une robotique, qui par ailleurs peut se détraquer dangereusement à tout moment. L'administration est aussi et d'abord un phénomène humain, fait de passions et de peines, d'émulation, de stimulation, en un mot d'actions et de récompenses, d'espoirs et de désillusions. C'est là un aspect de son dynamisme dont il conviendrait à notre sens, de condamner les excès mais non le principe.

Le pouvoir souffre rarement l'indifférence et la totale neutralité à ses côtés, encore moins en son sein. La logique gouvernementale et directoriale est bien souvent celle de l'équipe avec des règles objectives certes, mais aussi des passions parfois débordantes que le Chef encourage et récompense. Quand on est dans une tradition et dans une logique politique de l'administration comme vivier de l'élite gouvernante, ce n'est pas dans la condamnation des engagements que l'on trouvera la relève de la classe politique ou encore la solution à l'amateurisme de certains fonctionnaires promus responsables à des postes politiques, sur la base de leur seule technique.<sup>234</sup>

Dans cette perspective aux relents clientéliste, «l'Etat et les dirigeants politique(...) distribuent les postes de responsabilité, accordent des avantages matériels, des emplois ou prébendes dans le but intéressé de pérenniser leur pouvoir ou de créer les conditions d'un consensus socio-politique en leur faveur»<sup>235</sup>.

### 2- La substance.

A capacités techniques égales, les autorités chargées de prendre les décisions préféreront souvent les individus qui savent jouer le jeu et s'adapter, aux imprudents et aux

---

<sup>234</sup> Infra chap 2 sect 2.

<sup>235</sup> N'da (P), Les intellectuels et le pouvoir en Afrique noire, l'harmattan 1987 p.130.

intransigeants. Ce choix devient quasiment la règle à mesure que l'on progresse dans la hiérarchie. En réalité les dirigeants usent souvent du pouvoir de nomination à des fins stratégiques et politiques. Pour procéder à une nomination parmi les postulants réunissant tous les conditions prévues par la loi, l'autorité compétente fera jouer les critères ethno-politiques et partisans. La latitude de l'instrumentation du pouvoir est grande dans la mesure où, le contrôle du juge est essentiellement limité ici. Il ne peut que vérifier si la décision n'est pas entachée de vice de forme ou de détournement de pouvoir, ou encore si elle n'est pas fondée sur des faits inexacts ou un motif de droit fallacieux. Il n'a pas compétence pour vérifier l'opportunité de la nomination ou apprécier les mérites des intéressés<sup>236</sup>.

La politisation de l'administration peut être un facteur d'efficience. Pour cela il faut que l'on se situe dans un contexte où à travers les partis et autres formations politiques c'est une vision de l'intérêt général que l'on cherche à défendre, un modèle de développement que l'on vise à mettre en oeuvre. Il convient pour ce faire d'éviter que les coalitions de partis au pouvoir comme dans l'opposition se révèlent n'être que des coalitions d'intérêts et d'appétits.

Des hommes compétents, volontaires et solidaires d'un projet de société mus par le dynamisme caractéristique du phénomène partisan, atténueraient les effets pervers de la politisation de l'administration.

Parmi les fonctionnaires par cette voie promus, nombreux sont ceux qui ont parfaitement le profil du poste de travail. Grâce à leurs aptitudes professionnelles, ils parviennent sans peine à dissiper le doute et la coloration péjorative de la nature politique de leur promotion.

Les avantages sont ceux que le fonctionnaire tire de sa promotion à un poste de travail généralement meilleur que le précédent. La récompense politique que constitue cette promotion vise en effet très souvent l'amélioration de la condition matérielle du promu.

Les formations politiques au pouvoir offrent une couverture politique aux fonctionnaires qui leur font allégeance. Cette couverture est précieuse dans un contexte de précarité de l'emploi public du fait de la crise économique qui frappe le Cameroun. En s'assurant la présence de relations politiques dans la hiérarchie, le fonctionnaire espère se mettre à l'abri des désagréments qui jalonnent le cours de la carrière de l'agent public. Ces Supports hiérarchiques prennent souvent soin de diligenter l'évolution des carrières des fonctionnaires acquis à leur cause.

---

<sup>236</sup> CE Sessac 7-11-1922 Rec. p.787 ; CE Bocage 8-2-1965 Rec. p.81 ; CE Fossati 12-11-1997 Rec. p.911.

## Conclusion.

Telle qu'elle se pratique dans le système politico-administratif camerounais, la politisation des carrières des fonctionnaires reste encore malgré sa croissance progressive, dans des proportions relativement contrôlables à condition que soient instituées des garanties contre la substitution à la longue des règles politiques d'évolution, aux mécanismes statutaires. Un tel risque n'est pas négligeable dans un contexte où les contraintes et les rigueurs des mesures d'ajustements et de redressement économique ont considérablement fragilisé la situation des agents publics, avec notamment les mesures de gel des avancements longtemps appliquées. La forte pression autour des autorités hiérarchiques depuis la réouverture des perspectives de carrière amène une part considérable d'agents publics à choisir la filière politique jugée plus efficace et diligente pour l'évolution et les promotions.

Quoique généralement pratiquée à juste cause, l'ethno-politisation comporte aussi un certain nombre de risque. L'administration publique est une structure de groupe secondaire qu'il convient de préserver de l'intrusion d'attitudes de groupes primaires (ethnies). En effet, lorsqu'au sein d'une institution ce sont des attitudes de groupe secondaire qui sont institutionnellement exigées, il y a risque de désintégration de la structure si ce type de règles venait à être supplanté par des relations de type primaire.

Dans ce contexte de politisation, la protection de la carrière du fonctionnaire devrait être renforcée. Une bonne protection suppose la mise en œuvre d'un cadre moderne d'épanouissement des ressources humaines dans les services publics. Cette entreprise passe par la révision des procédures de recrutement et des critères de nomination, la restructuration des grades et salaires. L'option des réformes statutaires récentes (statut général, statut de l'administration pénitentiaire, de la police, de la magistrature, des enseignants du supérieur, des enseignants relevant du ministère de l'éducation nationale...) <sup>237</sup> marque un pas dans ce processus. De nombreux organes administratifs internes de gestion participative des carrières des agents ont été prévus par le statut général de la fonction publique. Ils doivent pouvoir garantir un minimum de protection contre les méfaits de la politisation.

Une plus grande importance doit être accordée aux syndicats qui doivent résolument s'engager dans la protection des profils de carrières de leurs corps dans l'esprit d'une gestion participative renforcée.

---

<sup>237</sup> Décret 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la Fonction publique de l'Etat

- Décret 95/048 du 08 mars 1995 portant statut de la Magistrature.

- Décret 93/035 du 19 Janvier 1993 portant statut spécial des personnels de l'Enseignement supérieur.

- Décret 96/088 du 23 avril 1996 portant statut particulier des corps de l'Education nationale.

**Section 2 :**  
**LES IMPLICATIONS SUR LE FONCTIONNEMENT**  
**ET L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION.**

Les implications de la politisation sur le fonctionnement et l'organisation de l'administration sont fonction de la courbe de domination dans les rapports administration et politique. Ces rapports dépendent des époques, des cultures et des régimes. Ils sont complexes et confus, d'où les controverses. La question se ramène précisément ici à la situation de l'administration vis-à-vis du gouvernement. Il ne s'agit pas du gouvernement au sens restreint, c'est-à-dire l'ensemble des ministres et le Premier ministre chef du Gouvernement. La fonction politique d'un tel gouvernement est en effet bien hypothétique dans un système constitutionnel où le président de la République détermine la politique de la Nation. La fonction politique du Gouvernement est indissociable de l'institution du président de la République dans le régime politique camerounais. C'est le lieu ici de rappeler les dispositions constitutionnelles de l'article 5 du titre II du pouvoir exécutif qui dispose que :

« (1) Le président de la République est le chef de l'Etat.

(2) (...) Il définit la politique de la Nation. »

Dans le modèle normatif de la démocratie pluraliste moderne, les partis, le Parlement et le Gouvernement façonnent la volonté politique sur les objectifs, les lois et les programmes. La plupart des auteurs s'accordent, malgré les confusions, à distinguer la sphère politique de la sphère administrative sur la base de la nature des activités respectives, tout en admettant de fortes imbrications.

Gouverner consiste essentiellement à exercer des fonctions d'ordre politique touchant au destin de l'Etat, c'est gérer les affaires qui engagent les intérêts vitaux, les intérêts essentiels de la collectivité.

L'activité administrative consiste à gérer les affaires courantes, pourvoir à la satisfaction normale des besoins publics conformément aux directives du Gouvernement.

Suivant ce modèle normatif, l'administration exécute, selon un schéma hiérarchisé, la volonté politique coulée en forme législative et décrétole. Cette volonté politique doit être mise en oeuvre par l'administration sans altération, même s'il s'y trouve d'autres convictions que dans l'appareil de direction politique. L'administration constitue la partie subordonnée de

l'appareil de direction politique qu'est le Gouvernement. Elle est soumise à ses instructions, travaille pour lui, se tient à sa disposition.

Dans les pays socialistes le pouvoir d'orientation et de contrôle reconnu aux organes représentants élus est doublé par les interventions constantes du parti communiste dans la gestion des affaires administratives.

Il convient cependant de noter que la subordination de l'administration à la politique renvoie en principe à la soumission à la légalité. C'est le fondement même de ce modèle normatif: l'administration n'est subordonnée que dans le cadre de la traduction juridique de la volonté politique. D'une manière générale, la subordination politique de l'administration est érigée en dogme incontesté. Cette conception subit cependant des modifications du fait de l'évolution politique et socio-économique. Les mutations de l'environnement incitent sans cesse à se poser la question de la position réelle occupée par l'administration dans le système politique.

Sous la pression de l'évolution économique et sociale d'une part, de l'environnement politique d'autre part les fonctions de l'administration se sont modifiées au point où sa position véritable ne correspond plus absolument au modèle. Longtemps cantonnée dans un rôle de serviteur l'administration affirme progressivement un pouvoir autonome. Elle est parvenue à asseoir son indépendance relative en renforçant ses garanties statutaires.

Dans les pays en développement, la subordination politique de l'administration est plus nuancée. Si l'on peut convenir de la relative faiblesse des structures démocratiques et partisans, du fait notamment de l'absence d'idéologie directrice des activités politiques et administratives, de l'absence de structuration objective des partis<sup>238</sup>, on n'aboutit pas cependant nécessairement à l'impuissance ou la faiblesse du politique. Très souvent la puissance des politiques ici se situe, du moins en partie, en dehors des règles conventionnelles classiques. C'est surtout dans les hommes qu'il conviendrait de la localiser, avec une forte personnalisation du pouvoir, à des réseaux solides de clientélisme politique, et à bien des égards suivant les époques et les circonstances, un penchant autoritaire du pouvoir politique. Un pouvoir politique farouchement jaloux de ses prérogatives et qui accepte peu –ou pas– de résistance. L'autoritarisme apparaît dans ce contexte comme un palliatif de la faiblesse des mécanismes politiques démocratiques de direction politique de l'administration.

L'impulsion et la décision viennent toujours certes du Gouvernement, mais l'administration a pu remarquablement étendre ses marges de décision et d'action. Elle

---

<sup>238</sup> Infra chap 2 sect 1.

participe de façon déterminante au processus de décision politique et fournit de nombreuses impulsions innovatrices au Gouvernement.

L'administration tire sa force de sa permanence. Alors que les gouvernements se succèdent, l'administration demeure. Sur un plan personnel, l'entrée et la sortie du gouvernement obéissent à la règle de l'arbitraire, du discrétionnaire. Cette situation fragilise la détention d'un poste ou l'exercice d'une fonction gouvernementale. L'entrée et la sortie de l'administration obéissent quant à elles en principe à des règles plus stables et sont entourées de certaines garanties.

Les décisions du gouvernement sont rarement étoffées de tous les détails liés à leur application. C'est à l'administration qui en assure l'application que revient très souvent le soin du détail qui peut aller du simple au complexe, de l'accessoire au décisoire. Il n'y a plus de corps administratif strictement cantonné dans les tâches d'exécution, mais une Administration qui «extrapole», qui étend ses compétences. Cette latitude confère une relative autonomie à l'administration.

Au sein de l'appareil administratif des monopoles sont établis par certains corps dans la participation au processus de décision politique. Dans certaines circonstances et suivant les tempéraments, les politiques accordent de plus en plus de liberté d'appréciation aux hauts fonctionnaires qui les entourent. Une telle autonomie pose cependant un certain nombre de problèmes. Cette tendance de l'administration ne souscrit en effet pas à l'idéal démocratique du primat du politique. Une administration ne se doit-elle pas, en démocratie, de se soumettre entièrement aux forces politiques qui la coiffent ?

L'autonomie de l'administration peut aboutir à la déformation par l'administration de l'expression politique des besoins du peuple souverain. On s'acheminerait alors vers une situation dans laquelle l'administration s'auto contrôlerait et serait placée en position de décideur politique.

Parallèlement cependant, le gouvernement a développé en marge du modèle normatif un tissu de pressions informelles qui lui permettent de conserver, et dans certaines conditions d'accentuer le sentiment de subordination. L'ampleur de ce phénomène relativise l'autonomie de l'administration. Il est indéniable que la «vocation politique» de l'administration introduit progressivement celle-ci dans la sphère de direction politique, mais cela se fait toujours sous la bienveillance d'un gouvernement qui dispose de divers moyens pour s'assurer la docilité et la subordination de l'administration. La réalité observable sur le terrain est beaucoup plus complexe et dynamique. En pratique, la délimitation du domaine administratif et du domaine politique est rendue incertaine par l'activité sans relâche des personnes qui chevauchent en



tout sens, transportant de l'un à l'autre des objets, des problèmes, des requêtes, des instructions, des refus, des solutions.

Les implications des rapports entre administration et politique sont multiples. Quels sont les techniques et les instruments des interactions actives entre ces deux entités ? Comment la dynamique politique imprime-t-elle sa marque dans le fonctionnement et l'organisation de l'administration ? La réponse à ces questions nous amènera à identifier les axes d'interpénétration et de mesurer le degré de porosité du système. Pour cela nous examinerons dans un premier temps les implications de la politisation sur le fonctionnement de l'administration (I), et dans un deuxième temps sur l'organisation et la structuration de l'administration (II)

## **I-L'association des fonctionnaires à la direction politique.**

Le fonctionnaire est souvent impliqué dans l'élaboration des politiques (A). Cette implication entraîne un certain nombre de conséquences sur les décisions politiques (B).

A-L'implication des fonctionnaires dans l'élaboration des politiques.

### **1-Les structures de concertation.**

Dans la pratique, les fonctionnaires sont souvent impliqués dans une large mesure dans diverses étapes du processus de maturation des politiques gouvernementales.

Face à l'émergence d'autres acteurs sur la scène politique, c'est ici que le fonctionnaire devrait trouver l'occasion de matérialiser sa participation : en s'associant à la direction politique lorsqu'il est requis ou lorsque son poste de travail l'y invite; mais également pour les petits et moyens fonctionnaires en multipliant les efforts pour y être associés et accéder aux emplois d'interface entre l'administratif et le politique.

Quel que soit le niveau où se situe son poste de travail et quel que soit son grade, le fonctionnaire porte sur lui la responsabilité du destin collectif et représente une parcelle, même symbolique de la puissance publique dont il tire au fond une certaine fierté même lorsque sa situation matérielle côtoie l'indigence.

Ainsi à propos de la réforme de la fonction publique l'élaboration de l'avant projet des décrets, œuvre du Comité de réforme administrative a nécessité l'implication de fonctionnaires de diverses administrations de l'Etat, des services de la réforme administrative et des cabinets ministériels.

Dans le secteur de l'éducation nationale, la tenue en 1995 des états généraux de l'éducation nationale a servi de plate forme pour une large consultation des acteurs du système au premier rang desquels les enseignants et administrateurs de l'éducation nationale.

L'association des personnels du corps des enseignants du supérieur est par contre moins effective dans la réforme de l'enseignement supérieur de 1993<sup>239</sup>. Ceci s'explique par la non tenue préalable des structures adéquates telles que le Conseil de l'enseignement supérieur qui aurait pu apporter au projet de réforme toute son expertise et à la réforme sa légitimité en suscitant le soutien massif des principaux acteurs. En outre, aussi bien pour

---

<sup>239</sup> - Décret 93/026 du 19 janvier 1993 portant création des Universités,  
- Décret 93/027 du 19 janvier 1993 portant dispositions communes applicables aux Universités.

l'éducation nationale que pour l'enseignement supérieur, le régime des enseignements relève du domaine de la loi. L'article 26 de la constitution dispose à cet effet :

« (1) La loi est votée par le Parlement. Sont du domaine de la loi :

(...) f- le régime de l'éducation.»

Toute réforme dans ce sens devrait ainsi normalement être soumise au vote du Parlement. Tel n'a pas été le cas. Interrogé sur ce point, en 1993 lors d'une rencontre avec un groupe d'étudiants de doctorat, après la publication des décrets sur la réforme le ministre de l'enseignement supérieur, répondit alors que le parlement pouvait toujours siéger après coup! Autrement dit après publication des décrets en question.

En réalité cette réforme semble n'avoir été que le reflet de la volonté du politique d'anticiper les solutions à une crise de l'enseignement supérieur dont les signes se faisaient menaçant, mais dont l'association de tous les acteurs aurait contribué à parfaire l'issue. Alors que se mobilisaient les ressources en vue de la tenue du Conseil de l'enseignement supérieur, le gouvernement publia une série de décrets portant réforme de l'enseignement supérieur, l'autoritaire l'emportant ainsi sur le participatif.

La problématique de la participation des fonctionnaires au processus décisionnel se situe sur la nature, la composition et la portée des structures créées à cette fin.

D'après l'article 34 alinéa 1 du statut général de la fonction publique,

«Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs représentants élus et siégeant dans les organes consultatifs, à l'élaboration des règles statutaires relatives à leur carrière ou au fonctionnement des services publics.».

Le même statut crée le Conseil supérieur de la fonction publique<sup>240</sup>.

Au niveau des départements ministériels, d'autres structures ont été créées. C'est le cas, notamment dans l'enseignement supérieur, du Conseil de l'enseignement supérieur et de la Conférence des recteurs, du Conseil supérieur de la magistrature pour la Justice, du Conseil national de la communication...D'autres formules existent telles que la Conférence des gouverneurs -de provinces-, l'organisation des «états généraux» de la culture et à l'éducation Nationale...

Malgré la solennité qui entoure les réunions de ces structures (moyens matériels, humains et techniques), les différentes résolutions et avis émis n'ont que rarement un caractère contraignant tant pour le politique que pour l'administration. Ce sont généralement des simples résolutions et avis facultatifs quand il ne s'agit pas de tribunes de défoulement,

---

<sup>240</sup> Articles 86, 87 décret 94/199 du 07-10-94

d'un exercice collectif de rhétorique. Le dire n'est cependant pas méconnaître la pertinence et l'apport technique de ces structures. Force est de constater néanmoins qu'au terme du processus décisionnel il n'y transparaît que peu et parfois rien, le politique faisant fi de tout ou partie de ces avis et résolutions.

Certaines de ces structures sont paralysées c'est le cas du Conseil national de l'enseignement supérieur qui ne s'est plus tenu depuis deux décennies. La création de la Conférence des recteurs ne suffira pas à combler cette lacune fondamentale. On ne saurait cependant sous estimer le rôle de cette conférence dans la gestion de la réforme de l'enseignement supérieur. Ses multiples révolutions servent avec diverses fortunes au réajustement d'une politique de l'enseignement supérieur parsemée d'embûches.

Le problème de la participation demeure entier, d'où l'urgence de la recherche des formules adéquates.

Parce qu'ils ne sont pas souvent massivement associés à l'élaboration des politiques où encore parce qu'il n'est pas souvent tenu compte de leurs propositions, les fonctionnaires volontairement ou par manque d'imprégnation s'érigent très souvent en obstacle à l'application des différentes réformes. Cette situation est souvent à l'origine des rapports conflictuels dans certains secteurs à l'instar de l'enseignement où les incompréhensions entre politiques hauts responsables et enseignants sont fréquentes. En effet, les enseignants remettent très souvent en cause les orientations politiques en matière d'éducation accentuant en cela volontairement ou non les effets de la crise du secteur.

Souvent ponctuelles et très espacées, la mise en œuvre de ces structures de concertation n'a finalement pas souvent l'effet voulu. Fortes dans leur constitution et souvent pertinentes dans leurs résolutions, ces structures sont neutralisées par l'absence de cellules de suivi, et le trop grand espacement de leur tenue. C'est finalement chez les hauts fonctionnaires situés entre politiques et les structures et personnels qu'il convient durablement de se tourner.

## 2-Le rôle des hauts fonctionnaires et les rôles spécifiques.

### a- Considérations générales.

Les hauts fonctionnaires occupent une place de choix dans l'implication des fonctionnaires à l'élaboration des politiques. C'est ici que véritablement se situe la force de l'administration. La position prestigieuse qu'ils occupent à la charnière de l'administratif et du politique leur confère des chances de puissance décisives pour influencer sur la forme et le

fond des actes endossés comme politiques par le politique. Leur position leur permet de maîtriser les langages techniques et les logiques des univers politiques et administratifs. Ils peuvent ainsi faire circuler les flux de requêtes et de réponses entre les administrés, l'administration et les dirigeants.

Le pourcentage élevé que l'on observe dans la propension de certains corps à l'investissement de cette sphère et des postes politiques relève, en plus de la nature des fonctions, surtout du hasard des coïncidences des stratégies individuelles et non d'une quelconque stratégie de corps dont l'absence d'esprit a été relevé.

Les hautes fonctions des administrations centrales sont en effet les lieux privilégiés pour l'établissement des liens effectifs entre le personnel politique et la fonction publique. Le rôle des hauts fonctionnaires n'est pas descriptif mais prescriptif : il entre dans leur répertoire ordinaire d'action de dépasser la simple description de l'arborescence des choix et des conséquences pour se positionner sur le terrain de l'influence, dans les idées que l'on fait passer, et les vues que l'on fait prévaloir.

La volonté manifestée par les fonctionnaires d'influencer les décisions du politique est souvent accueillie par les ministres suivant leur tempérament, les intérêts et les enjeux.

Le fonctionnaire exerce son influence en explicitant la solution qui a sa préférence et les raisons qui sont au principe de cette préférence. C'est du reste ce que certains ministres anxieux face aux décisions cruciales attendent de lui. De par leur situation les hauts fonctionnaires sont ainsi prédisposés à l'accomplissement des tâches politiques. Elle s'explique par leur engagement et leurs ambitions politiques, leur proximité avec le pouvoir.

Dans la conception classique des pays anglo-saxons du Commonwealth, le civil servant, même à un niveau élevé de la hiérarchie, est censé n'avoir qu'un rôle purement administratif. Non seulement le fonctionnaire est interdit d'activité partisane mais encore les avis qu'ils donnent aux ministres restent confidentiels, ils ne peuvent être identifiés à des projets ou à des décisions. Cette position de principe largement diffusée s'effrite cependant de plus en plus. Cette évolution est rendue possible déjà au niveau de certaines procédures, et surtout dans les comportements des concernés. De plus en plus cependant la fonction principale des hauts fonctionnaires consiste à conseiller leur ministre sur les politiques à suivre. Ils préparent directement son action politique en prenant eux-mêmes les contacts nécessaires avec les groupes d'intérêts et leurs homologues des autres ministères.

Pour un haut fonctionnaire britannique les quatre qualités d'un bon ministre sont les suivantes<sup>241</sup> :

- au sein du Cabinet, il se fait l'avocat, en s'appuyant sur les notes rédigées par le secrétaire permanent, de la politique de son département, même si elle a été élaborée avant son arrivée ;

- il négocie au mieux le budget annuel et arrache, si possible des crédits supplémentaires ;

- il défend jalousement l'autonomie de son ministère face aux empiètements éventuels des autres ministres et même du Premier ministre ;

- il ne doit pas être trop réformiste, et si, par aventure, il a été chargé d'une réforme, il devra se contenter d'en énoncer les principes et laisser ses fonctionnaires en définir les détails et les modalités.»

Dans le même ordre d'idée et toujours par rapport aux systèmes anglo-saxons, il est aujourd'hui évident que les hauts fonctionnaires américains et britanniques ont joué un rôle de premier plan dans la crise irakienne, en influençant définitivement les politiques dans la production des informations que la série de dénonciations et d'aveux de supercheries, présente comme inexacts après coup. Cette crise se révèle au fil des investigations comme une opération de manipulation des politiques par l'entremise de hauts fonctionnaires qui en font les frais à travers la cascade des démissions et révocations.

Au niveau des postes supérieurs de la fonction publique, *«le grand administrateur tend à ressembler à l'homme politique : la compétence pure ne lui suffit plus, il faut que sa vision se fasse qualitative, humaine.»*<sup>242</sup>.

La haute fonction publique agit en liaison organique avec l'appareil de l'Etat. Ce lien organique qui l'unit à l'Etat confère à la haute fonction publique un rôle spécifique, qui l'amène à servir de force de soutien du pouvoir de l'Etat.

La participation des fonctionnaires à la décision politique relève de la dynamique interne du pouvoir de l'Etat. La position spécifique des hauts fonctionnaires se manifeste également dans la nature même des rapports entre les hauts fonctionnaires et les ministres. Ceux-ci dépassent souvent le cadre classique des relations hiérarchiques.

---

<sup>241</sup> Lecruez (J), Le système politique britannique, de Winston Churchill à Tony Blair, A. Colin 2ed. 2001, p. 148.

<sup>242</sup> Siegfried (André), Politique et Technique, PUF 1958 p.21.

Dans un régime présidentiel, l'unité de l'exécutif fait qu'il n'y ait pas de différence de nature entre les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires de l'Etat tous nommés à la discrétion du pouvoir central.

C'était aussi la conception gaulliste pour laquelle il n'y avait pas de rupture entre la fonction publique au niveau le plus élevé et la fonction ministérielle.

Nommés et révoqués par le président de la République, ils savent que leur carrière ne dépend pas du ministre. C'est pourquoi très souvent l'allégeance première va au chef de l'Etat

La création de postes de travail accordant «rang et prérogatives de ministre» autour du président de la République et du Premier ministre<sup>243</sup> contribue à amincir la paroi qui sépare ces personnels des ministres et à forger en eux un certain état d'esprit. Outre cette catégorie de «ministres», il existe de nombreux postes de travail autour de ces instances, qu'il n'est pas toujours aisé d'insérer dans quelque rapport hiérarchique sans se risquer de prendre l'apparence pour la réalité. C'est le cas des conseillers spéciaux et techniques, de chargés de missions et attachés, ou encore les postes de travail issus de la technique organique des «services rattachés».

Au sein même des ministères, les rapports hiérarchiques entre les ministres et les hauts fonctionnaires sont des plus souples. L'exemple des fonctions de gouverneur de province est édifiant<sup>244</sup>. Celui-ci exerce des attributions considérables, pour une large part politiques. Ces attributions épousent en effet des contours qui débordent le seul cadre matériel du décret 78/485 du 09 novembre 1978<sup>245</sup>. Il représente l'Etat et le gouvernement dans son unité territoriale. Administrativement placé sous l'autorité du ministère de l'administration territoriale, il est en réalité le représentant du président de la République auquel il rend compte directement de son action. L'influence du ministre n'est en réalité effective qu'à partir des fonctions préfectorales.

*«Les ministres, écrit Gérard CONAC, sont souvent moins puissants que les conseillers les plus proches du chef de l'Etat (...) Pour les fonctionnaires eux-mêmes les postes les plus intéressantes, ceux qui confèrent la plus grande influence et laissent les meilleures chances de promotion sont ceux qui permettent d'agir directement au nom du Président. Ces postes*

---

<sup>243</sup> Secrétaire général de la Présidence et ses adjoints, directeurs de cabinets du Président et du Premier ministre.

<sup>244</sup> Dans le même ordre d'idées, la situation des ambassadeurs vis-à-vis du ministre des relations extérieures et du président de la République.

<sup>245</sup> Portant attributions des chefs de circonscriptions administratives.

*attirent naturellement ceux qui ont su se faire remarquer par leur compétence technique mais aussi des personnalités qui ont su démontrer leur loyalisme au chef de l'Etat.»*<sup>246</sup>

Comment s'effectue le recrutement à la haute fonction publique ? Ce recrutement obéit à la fois à des critères politiques et techniques. La primauté des critères politiques ne doit pas en effet faire perdre de vue le critère technique.

Compte tenu du caractère déterminant de leur implication, le gouvernement a intérêt à hisser à ce niveau non seulement des amis politiques, mais de « *bons* » amis politiques répondant aux qualifications requises pour ces postes. C'est de cette manière seulement qu'il peut matérialiser de manière efficiente son programme d'action: en associant critères technique et politique.

Il est beaucoup plus difficile -mais non impossible- que le seul critère technique permette d'y accéder, et surtout de s'y maintenir. Situation somme toute normale dans la mesure où un haut fonctionnaire sans engagement politique est comme un soldat sans armes sur un champ de bataille.

Les fonctionnaires dont on n'est pas sûr ont de moins en moins droit au chapitre des promotions à ce niveau au regard de l'évolution du système politico-administratif camerounais avec notamment l'intellectualisation et la professionnalisation des cadres, et la multiplication des techniques modernes d'actualisation et d'accumulation des connaissances. Là où ils ont été placés, ces maillons faibles ne jouent qu'un rôle d'apparat, symbolique. On s'empresse de les doubler de technocrates qui assurent en réalité les fonctions. C'est ainsi que même dans le cadre hiérarchique interne de l'administration, les doublures hiérarchiques ou encore les isolements administratifs sont souvent pratiqués, quand pour des raisons politiques, on ne peut officiellement éjecter certains responsables administratifs. D'une manière progressive, le cursus formation universitaire- fonction publique devient de plus en plus le canal privilégié de recrutement des hauts fonctionnaires. Le plus sûr est certainement d'être aussi membre du parti ou de l'un des partis au pouvoir. La conquête des positions de pouvoir au sein des organes des partis au pouvoir par les hauts fonctionnaires confirme cette tendance.

La situation des hauts fonctionnaires vis-à-vis des ministres est semblable, du moins en situation de coïncidence des majorités présidentielles et législatives, à celle des ministres vis-à-vis du Premier ministre dans notre système. Le Premier ministre<sup>247</sup> propose les ministres

---

<sup>246</sup> Conac (G), (dir) Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire, Economica 1979 p. XXVII.

<sup>247</sup> Cf Kamto Maurice, Droit administratif processuel du Cameroun, p. 32-33.



; mais parce qu'ils sont en réalité choisis et sont nommés par le Président dont ils connaissent par ailleurs la prééminence dans les rapports au sein de l'exécutif et même entre pouvoirs, ces ministres ont davantage tendance à se regrouper autour du chef de l'Etat qu'autour de leur chef désigné, le Premier ministre. Les Conseils ministériels bénéficient d'une solennité bien plus grande que les conseils de cabinet du chef du Gouvernement, de même que les audiences au Palais de l'Unité, siège de la Présidence de la République, sont plus judiciaires pour les membres du gouvernement que les passages au Premier ministère.

Toutefois il semble que, quelque soit le degré d'imbrication et les influences réciproques dans l'univers politico-administratif, ce sont les immunités qui en définitive distinguent le politique proprement dit, du support du politique. Les hauts fonctionnaires privés du bénéfice, du moins sur le plan interne, de quelque immunités juridique que ce soit, sont le support du politique, celui-ci étant constitué essentiellement ici du président de la République et des parlementaires couverts eux, par les immunités. Tout aussi privés d'immunités juridiques, ministres et maires constituent dans cette classification une catégorie hybride du fait de leur charge administrative et des responsabilités politiques que revêtent leurs fonctions.

#### b-Les rôles spécifiques.

Il s'agit ici de la préfectorale, de l'armée et la magistrature. Spécificité en raison de la nature et de la position de ces corps dans les rapports de pouvoir au sein de l'Etat : spécificité du rôle de la préfectorale dans le fonctionnement du pouvoir exécutif et dans la vie politique en général, rapports de pouvoir entre l'armée et le politique, entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire.

##### i-Le cas particulier de la préfectorale.

La préfectorale retient particulièrement notre attention parce qu'elle est classiquement l'exemple type d'emploi d'interface entre le politique et l'administratif. Qu'est-ce qui fait la particularité des fonctions préfectorales dans les rapports entre administration et politique ? Il semble bien que l'autorité préfectorale ne cadre pas totalement avec la logique administrative de séparation entre autorités centrales et autorité excentrée. Car en effet ici, en une seule autorité le centre et la périphérie se rejoignent. Comment s'effectue liaison entre cette autorité à la fois souvent géographiquement éloignée du pouvoir central et, intimement proche de ce dernier dans l'exercice de ses fonctions ?

En créant les préfets en 1800, NAPOLEON BONAPARTES leur avait assigné pour rôle d'être des éléments de stabilité de l'Etat, en même temps que des interprètes de la pensée du gouvernement.

A l'origine la fonction préfectorale est éminemment politique. Il lui revient d'être l'oreille du gouvernement sur le territoire tout en demeurant un bras séculier chargé d'exécuter des ordres variés. Au fil du temps et des mutations sociales, ses dimensions administrative et technique se sont développées. La loi du 22 décembre 1789 posant le principe du découpage du territoire en départements accorde à la nouvelle institution des attributions considérables. L'institutionnalisation des fonctions préfectorales en 1800 accorde à celles-ci une importance à la dimension de leur créateur, NAPOLEON BONAPARTES.

Doté de pouvoirs à la fois étendus, intenses et exclusifs, le préfet apparaît alors comme l'instrument privilégié de l'omnipotence étatique. Cependant ce personnage central de la nouvelle architecture politico-administrative, même puissant dans son poste, n'en sera pas moins rigoureusement soumis aux ordres du gouvernement.

A partir du recrutement des anciens élèves de l'E.N.A dans ces fonctions, l'image de la préfectorale évoluera sensiblement. Avec la loi française de 1982 cette évolution prend une nette tournure avec la confirmation de l'option départementale décentralisatrice.

D'une manière graduelle, des fonctions prioritairement politiques au départ, le préfet doit faire face à la nécessité de satisfaire concrètement et directement les besoins des populations dont il a la charge, lesquels besoins ont cru aussi bien en volume qu'en diversité. Le préfet dès lors ne peut plus être que l'oreille du gouvernement et une simple courroie de transmission. Il doit de plus en plus prendre parfois des initiatives. Tout en confirmant sa fonction politique, le préfet doit désormais en plus affirmer ses qualités d'administrateur spécialisé dans le règlement concret des problèmes.

Reçu dans notre système de découpages administratifs, le département est resté au Cameroun orienté sur le modèle français d'avant 1982. Au Cameroun la préfectorale est composée d'une hiérarchie de postes de travail aux fonctions quasi identiques mais de degrés variables, notamment les sous-préfets à l'échelle de l'arrondissement, le préfet proprement dit au niveau du département et, au sommet de cette hiérarchie, le poste de gouverneur de province. Tout à la base il convient de signaler une institution en voie de disparition, accomplissant les mêmes fonctions au niveau du district, le chef de district. A la différence du système administratif français du département juridiquement ambivalent depuis 1982, ce sont des circonscriptions administratives essentiellement déconcentrées.

Malgré l'usage courant du vocable «corps préfectoral», la préfectorale n'est pas au Cameroun, à proprement parler un corps et encore moins une carrière au sens strict du terme à cause de la précarité de la détention de ces postes et l'absence de garanties. Il s'agit plus justement de fonctions dont l'importance et la nature commandent une cohérence et un certain esprit. Si tout agent public, de quelque corps auquel il appartienne, peut être nommé à ces postes en principe, le corps des fonctionnaires de l'administration générale, pour la plupart anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), particulièrement ceux de la division administrative, en ont le quasi monopole. C'est ce qui pourrait expliquer dans une certaine mesure l'idée de corps préfectoral». C'est dans le décret n°78/485 du 09 novembre 1978 portant attributions des chefs de circonscriptions administratives que ces autorités tirent juridiquement leurs pouvoirs. Une partie cependant, profondément politique -et comme tout phénomène politique- se développe en dehors de limites de ce cadre juridique platement administratif, dans le cadre des mesures de mise en œuvre et de suivi de la politique gouvernement dans leurs circonscriptions. Ce sont plus communément les activités d'encadrement des populations et des différents acteurs de la vie de la circonscription. Elles consistent à assurer la conformité des comportements des acteurs locaux au modèle établi par le pouvoir central.

La fonction préfectorale se situe au cœur de la puissance publique et au centre des pratiques de l'Etat et de leur évolution. C'est une pièce maîtresse du système politico-administratif. Les aspects politiques de ses attributions se situent dans la nature interministérielle de ses fonctions qui en font, au niveau local, le baromètre de la popularité et de la prise des politiques gouvernementales dont il est le vecteur.

Dans ses fonctions, le préfet doit tenir compte des impératifs de la société civile. Par rapport à l'éloignement du pouvoir politique central, l'administration territoriale est plus proche et concrète. Le préfet se trouve en position stratégique aussi bien pour transmettre les décisions du pouvoir central que pour en assurer une bonne réception dans l'opinion publique. On mesure dans ces conditions, la complexité de la tâche du préfet pris entre le marteau du pouvoir central et l'enclume de la population. A la rencontre de l'administratif et du politique, du centre et de la périphérie, le préfet est le point de liaison.

Dans notre contexte, l'absence de débat idéologique politique fait de la pratique politique empirique un atout que détient le préfet. C'est ce qui particularise sa position et explique sans doute aussi la présence non négligeable de membres du corps de

l'administration générale, en particulier les anciens de la préfectorale dans les institutions politiques<sup>248</sup>.

La nature interministérielle de ses fonctions le différencie des directions centrales proprement dites limitées dans un secteur et surtout, coupées généralement de la source politique que constitue la masse. En tant que représentant de l'Etat il est de jure et de facto plus directement et même intimement impliqué dans la politique gouvernementale. Son rôle cardinal dans le processus électoral<sup>249</sup> n'est sans doute pas étranger à cette «intimité» politique fonctionnelle. Car en définitive il appert que c'est sur lui que repose non seulement la coordination de l'application et du suivi sur le terrain des politiques gouvernementales, mais aussi l'élection ou la réélection des politiques par son rôle de maître et garant du processus.

Sans vouloir remettre en cause cette dimension, il convient néanmoins de s'interroger sur la nature de cette déconcentration. S'agit-il, au sujet de la préfectorale, d'une déconcentration responsabilisante ou alors, d'une simple déconcentration représentative ? En d'autres termes, le préfet agit-il sur le système politico-administratif ou simplement pour le pouvoir central ? Il faut ici distinguer le principe de la pratique. Le préfet n'a pas à prendre d'initiatives, il ne dispose pas d'un pouvoir de décision, il doit obéir aux instructions des services centraux. Il est considéré comme un relais du pouvoir central sur le plan politique comme sur le plan administratif. Dans la pratique cependant le préfet se ménage souvent une marge d'autonomie de décision. Celle-ci dépend de la personnalité de l'intéressé, de ses rapports avec le pouvoir et de la pression des événements. Dans leur rôle les rappels à l'ordre sont fréquents. Le préfet ne saurait être, et n'a jamais été ce simple exécutant docile, dépourvu de volonté qu'il était censé être.

Des éléments de réponse se trouvent sans doute dans la précarité des fonctions et les rigueurs du pouvoir hiérarchique d'une part ; dans les limites du statut administratif interne des attributions de ces autorités. C'est là d'ailleurs la différence fondamentale avec les autorités administratives décentralisées dont le cadre institutionnel et fonctionnel est déterminé par la constitution et des lois organiques.

## ii-La position de l'armée.

La problématique de l'armée et la politique repose sur une donnée fondamentale, l'identification de la source du pouvoir civil auquel l'armée doit être soumise. C'est à partir

---

<sup>248</sup> Voir infra chap. 2.

<sup>249</sup> Cf supra Ière partie chap. 1, sect. 2.

de cette identification qu'il peut être loisible dans la mesure du possible, d'essayer de démêler les fils enchevêtrés des rapports entre l'armée et ce pouvoir et déterminer la position et le rôle même de l'armée dans l'évolution de notre société, ainsi que les conditions de sa participation dans le cadre démocratique restauré. Qu'elles soient institutionnalisées comme c'est le cas dans certains Etats africains, forcées ou proscrites, les interventions de l'armée dans notre vie politique sous diverses formes et dans des contextes variés, sont une donnée à la fois historique et actuelle, dans certains pays, une donnée de la culture politique. Ces interventions soulèvent toujours un certain nombre de questions et suscitent tant d'appréhension qu'il nous semble opportun d'essayer de comprendre

L'armée est d'abord liée dans son essence au Souverain et elle est liée à lui de manière directe et formelle, par le serment.

De ce point de vue le soldat n'est pas maître, il ne peut l'être. Tous les problèmes que peut se poser le soldat ont leur solution dans ce principe fondamental qu'il est au service du Souverain.

Quel est ce souverain ? La réponse à cette question dépend du contexte politique et varie ainsi suivant que l'on se situe dans un cadre monolithique ou pluraliste.

Dans le premier cas l'armée devait alors être une armée faisant bloc avec le régime incarné par un homme. Dans cette perspective l'armée n'était plus et ne pouvait pas être un corps politiquement neutre. Qu'elle fût ou non autorisée à se mêler de la vie politique du pays, il était fatal qu'elle devînt un corps politiquement orienté.

Dans le second cas la réponse est plus complexe et moins évidente. Avec l'avènement de la démocratie pluraliste, cette allégeance traditionnelle envers un homme disparut naturellement. Quel est alors le Souverain dans le nouveau régime ?

«La Souveraineté nationale appartient au peuple camerounais [...] aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'essence.»

Apparemment clair dans son énoncé, cet article 2 de la constitution en associant les deux fondements de la souveraineté que sont le Peuple et la Nation ne peut manquer de poser des problèmes d'ordre pratique.

A la question précédente, c'est le Peuple, pourrait-on répondre. C'est en son nom que le soldat tiendrait désormais son épée. C'est au nom du Peuple souverain qu'il se bat et aussi qu'il exécute et ordonne. Et la Nation donc ?

C'est quelque chose de supérieur au peuple souverain, car c'est le peuple lui-même en tant qu'il survit à tous les régimes, c'est la Patrie quelle qu'elle soit.

Alors de qui finalement le soldat est-il serviteur ? Est-ce du peuple souverain ? Est-ce de la Nation c'est-à-dire de la Patrie, entité nouvelle représentée par le drapeau, à laquelle seule s'adresserait le serment du soldat, qui se place au dessus de tous les régimes et consacre ainsi sa vie à la Patrie, quelle qu'en soit la forme politique ?

Profondément divisé dans ses opinions et parfois dans ses structures, le peuple quoique souverain ne manquerait pas d'entraîner l'armée dans les méandres des sensibilités qui tantôt la divisent, tantôt l'unissent. La démocratie pluraliste est venue avec le règne de la majorité tantôt relative, tantôt absolue mais toujours présentant du peuple l'image d'une double tendance antagoniste. Du coup se pose l'épineux problème de l'envergure de la légitimité populaire du pouvoir avec pour point d'achoppement la notion de majorité relative qui sous sa forme négative apparaît comme la dictature de la minorité victorieuse. Lorsqu'elle repose sur le peuple, la souveraineté offre un support versatile à l'accomplissement des missions sacrées de l'armée.

En se vouant par contre à la Nation, l'armée se hisse au-dessus de la politique. Mais elle devient aussitôt politiquement suspecte, car cette option consiste à affirmer que, fidèle au régime présent, elle serait fidèle aussi au régime qui succéderait.

Au sein de l'Etat, l'armée, placée sous les ordres du pouvoir civil, est en principe strictement assujettie, politiquement et juridiquement. L'article 8 de la constitution fait du président de la République le Chef suprême des forces armées et lui attribue le pouvoir exclusif de nomination aux emplois militaires<sup>250</sup>. Par ailleurs, aux termes de l'article 50 :

«Les décisions du Conseil Constitutionnel s'imposent (...) à toutes les autorités (...) militaires.»

Dans la logique des rapports institutionnels l'armée est avant tout l'instrument des décisions du pouvoir politique dont elle dépend. Aussi d'un point de vue strictement juridique les forces armées obéissent au pouvoir civil. Le gouvernement ne peut remplir sa mission de défense nationale que s'il dispose de la force armée. Il devrait pouvoir s'en servir comme d'une force matérielle inconsciente. Cela exclut la possibilité pour les commandants de la force armée de refuser, sous un prétexte quelconque, d'obtempérer aux ordres du gouvernement. Au sein de l'Etat, l'armée est ainsi en principe strictement assujettie politiquement et juridiquement au pouvoir civil.

Cette description normative ne peut suffire à rendre compte de la nature réelle des relations entre l'armée et les décideurs politiques. La réalité est en effet beaucoup plus

---

<sup>250</sup> Article 8 alinéa 10 de la loi constitutionnelle de 1996.

complexe. En effet au delà du schéma relationnel classique, c'est des interactions, des influences réciproques qu'il est question en temps normal. Force de l'ombre en temps de paix, elle devient très souvent politiquement active en circonstances de crises.

Dans certains contextes, l'armée va être poussée, en fonction de sa logique propre à réagir. C'est dans cette logique que souvent l'armée s'érige en une force politique permanente dans la Nation exigeant constamment du régime, quel qu'il soit la réalisation des conditions politiques nécessaires à une véritable défense nationale.

Si l'on s'accorde sur le principe que le militaire est un citoyen à part entière, que l'armée est un élément constructif et constitutif du social, un certain nombre de considérations, du moins a priori, doivent être prises en compte.

L'armée peut prendre le pouvoir, influencer le système politique. Elle peut aussi jouer un rôle décisif, au cours de certains événements politiques majeurs comme des crises politiques, certaines manifestations de masse.

Les exigences des temps modernes sont la Démocratie et le Développement. «La démocratie, écrit Jacques ROBERT, craint que l'armée soit moins partie que les autres citoyens à certaines attitudes légalistes et elle constate au vu de l'histoire, que l'armée recherche plus la personnalisation du pouvoir que son institutionnalisation.»<sup>251</sup>

Eviter les coups d'Etat a été et demeure, l'une des préoccupations majeures dans les pays en pleine transition démocratique. Les régimes militaires n'ont que rarement été des vecteurs de l'idéal démocratique. Leur inclinaison est plutôt à la confiscation des libertés.

Les conditions et les normes organisationnelles, professionnelles et sociales de l'appartenance au milieu militaire façonnent un type de personnalité peu préparé à l'administration et à la modernisation de l'Etat. Malgré l'étiquette de dictatures militaires souvent collée aux régimes politiques africains après les indépendances, les militaires en réalité interviennent peu dans l'exercice direct du pouvoir politique.

La raison du peu ou pas d'intervention, des militaires dans la vie politique est fondée, au delà des handicaps juridiques, sur sa formation même et au conditionnement de l'esprit militaire, duquel on extirpe toute culture politico-administrative gouvernante. Sans aller jusqu'au cloisonnement, les rapports sociaux entre militaires et civils sont non seulement extérieurement identifiables et distincts, mais régulièrement conflictuels du fait des incompatibilités entre la vie dans les casernes et la vie civile<sup>252</sup>, entre la discipline militaire et

---

<sup>251</sup> Robert (J), op. cit.

<sup>252</sup> Décret n°2001/178 du 25 juillet 2001 portant organisation générale de la défense et des états majors centraux, article 88, 119, 148.

la liberté civile. Conscients de cette césure, les pouvoirs publics camerounais ont créé des institutions de rapprochement au sein du ministère de la défense, celles de Conseillers aux actions civilo-militaires. Ce sont des officiers ou fonctionnaires civils nommés par décret du président de la République, mis à la disposition des chefs d'Etats majors pour la conception et la mise en place des mesures tendant à améliorer les relations entre l'armée et les populations. Pourquoi et comment, malgré les handicaps imposés par son statut, l'armée intervient-elle parfois dans le système politique ? Comment, jusqu'à quel point l'armée peut-elle faire entendre sa voix ?

A la question de savoir pourquoi les militaires interviennent souvent malgré tout dans la vie politique, plusieurs explications peuvent être avancées parmi lesquelles :

- La composition sociale du corps des officiers dans la mesure où la démocratisation des bases de recrutement a permis l'accès à ce niveau de la hiérarchie, de composantes sociales diverses. Cette ouverture a entraîné un changement de mentalité et d'attitudes vis-à-vis d'un certain nombre de valeurs.

- La défense du statut et des privilèges, volonté de préserver ses ressources et son autonomie.

- L'intérêt individuel axé sur des ambitions politiques isolées.

- Les moments de graves crises institutionnelles notamment au lendemain des indépendances et aujourd'hui la mise en œuvre du processus de démocratisation...

Les interventions de l'armée dans les Etats du tiers monde ne sont que la manifestation d'un phénomène plus vaste, à savoir la politisation générale des forces sociales qui intervient en l'absence d'institutions politiques capables de gérer ou d'arbitrer les conflits sociaux.

Les relations entre civils et militaires sont soumises à deux influences : un impératif fonctionnel, faire face aux menaces et assurer la sécurité de la société ; un impératif socio-politique ensuite qui provient des forces sociales, idéologiques et des institutions dominantes au sein de la société : intégrer l'armée à la société politique. Toute la difficulté est de trouver un équilibre entre ces deux exigences.

Formés et exerçant les métiers ayant cours dans le civil, notamment ceux de la santé et de l'ingénierie, les militaires y trouvent naturellement un terrain d'osmose avec la société. Des efforts peuvent ainsi être fait pour que le militaire, à terme, soit intégré dans le collectif social et s'imprègne mieux des règles de soumission au pouvoir civil, de la démocratie

Il faut également se garder d'une vision trop harmonieuse des rapports entre politique et militaires. La subordination de ces derniers n'implique pas une obéissance sans réserve



En réalité les relations d'interdépendance se sont tissées au fil des crises et des frictions est évidente. Chefs politiques et chefs militaires forment désormais un couple en temps de paix et en temps de crise. L'intervention de l'armée est de plus en plus requise par les politiques en contexte éminemment politique. Dans certains systèmes l'imbrication entre le politique et le militaire est une donnée permanente. C'est le cas par exemple de l'Algérie. Tout en étant considérée aujourd'hui comme l'un des Etats du Maghreb où le processus de démocratisation est le plus avancé, ce pays perpétue une tradition de participation active des militaires à la vie politique. La campagne présidentielle d'avril 2004 a une fois de plus relancé et ravivé la controverse autour de cette participation en contexte de démocratisation de la vie politique.

Cette tradition plonge ses racines dans la guerre de libération (1954-1962) et les luttes de légitimité opposant les différentes organisations en présence. Un type de pouvoir a vu le jour en Algérie en 1962. Aujourd'hui encore ce système fonctionne sur la base d'une subtile combinaison de puissance politique et militaire, dont la stabilité dépend des intérêts et des conjonctures. D'une manière générale et constante depuis 1962, date de son indépendance, les militaires ont toujours joué un rôle déterminant aux commandes de l'Etat algérien.

Contrairement aux dictatures militaires sud américaines du siècle dernier, il n'existe pas à proprement parler en Afrique au sud du Sahara de tradition politique militaire, le pouvoir ayant très tôt reposé principalement sur des civils même quand des militaires se sont hissés à la tête de l'Etat. En Afrique noire le phénomène étatique et le leadership politique émergent hors de l'emprise militaire. L'accession à l'indépendance s'est effectuée de manière généralement pacifique, conduite par des leaders civils hors armes. Là où il y a eu des crises aiguës, tout en participant à la répression, les militaires ne participèrent aucunement au processus de développement politique<sup>253</sup>.

La participation des militaires à la décision politique s'effectue plus conventionnellement sur le terrain des arguments techniques. En effet, à l'instar des autres aspects techniques, les questions militaires nécessitent un recours à l'expertise. C'est ici que se situe la dépendance du politique, et que se matérialise l'immixtion de la hiérarchie militaire dans le processus décisionnel politique dont la défense constitue un volet permanent. On le sait, les questions de défense nationale embrassent des secteurs variés de la vie sociale, dont certains sont éminemment politiques. La politique de la défense résulte d'un mélange de choix conçus et proposés au président de la République Chef suprême des forces armées par

---

<sup>253</sup> Martin (ML), Le soldat africain et le politique: essai sur le militarisme et l'Etat prétorien au sud du Sahara, PIEP Toulouse 1990 p. 19.

la haute hiérarchie militaire. Celle-ci tient certainement par ce truchement une occasion d'influencer la décision politique. Dans ce domaine les politiques sont souvent amenés à prendre des décisions dont la logique leur échappe dans bien des cas<sup>254</sup>.

Sans aller jusqu'à s'investir dans la politique, ils exercent souvent une influence certaine sur les décisions politiques même si cette influence tend davantage à profiter au civil politique et au professionnel militaire, qu'à de réelles ambitions politiques militaires. Apte à démontrer son expertise, enclin ou contraint à se mettre au service du pouvoir civil, le haut fonctionnaire militaire tait souvent ses ambitions politiques, se retranchant cependant davantage dans la réserve que dans le mutisme, aussi conviendrait-il à notre sens, de parler de grande réserve.

Les raisons de leur monopole des questions militaires et, incidemment, de l'influence de la politique de la défense reposent sur la même logique que celle qui les a éloignés des rouages de la vie civile administrative et politique. En effet, les gouvernements successifs ont toujours mis autant d'énergie à maintenir les militaires hors de la politique qu'à écarter les civils de toutes questions relatives à la défense active, hantés sans doute par d'éventuelles séquelles de milices civiles d'un maquis à grand prix maté au lendemain de l'indépendance, encouragés sans doute dans cette séparation par les expériences déstabilisatrices des milices civiles armées dans les Etats du Congo, du Tchad et de la République centrafricaine voisins notamment.

Les questions militaires étaient totalement exclues de l'ensemble des systèmes de formation scolaires et professionnels civils, à l'exception des fonctionnaires civils en tenue. Ces questions étaient même interdites de commercialisation littéraire ou par voie de presse. C'est ainsi qu'en 2001 des exemplaires d'un journal privé<sup>255</sup> ayant publié des textes relatifs à l'organisation du ministère de la défense ont été saisis et le directeur de publication inquiété avant d'être relâché sur instruction de la présidence de la République dans ce qu'on a appelé l'«affaire des 21 décrets». Cette protection a forcément œuvré en faveur du monopole militaire professionnel sur les questions de la défense. Les politiques ont compris tout le parti qu'ils peuvent tirer à ne pas promouvoir une expertise militaire «civile» d'une part ; d'autre part les civils ont pris l'habitude de laisser à cette frange particulière de la population, ces questions souvent jugées marginales, parce que les politiques bâtissent leurs projets politiques et ne manifestent leur ingéniosité que sur des hypothèses de paix. Le pouvoir politique n' a

---

<sup>254</sup> Cohen (S), La défaite des généraux, le pouvoir politique et l'armée sous la Vème République, Fayard 1994, p.32-33.

<sup>255</sup> « Mutations », n°hors série du 30-7-2001.

pas pour autant renoncé à contrôler cette forme technique potentielle d'influence politique militaire. L'organisation de la défense de 2001 repose en effet sur une logique stratégique administrative de circonscription de l'appareil militaire. Les vingt et un décrets précités mettent sur pied une structure administrative trop complexe et subtile pour pouvoir rentrer dans la logique militaire peu encline à la bureaucratie. Tout en donnant au militaire l'impression et la satisfaction de couvrir ses besoins administratifs et logistiques, le politique l'a entraîné en fait sur un terrain qu'il ne maîtrise pas, celui de la bureaucratie. Cette stratégie lui permet de mieux contrôler l'armée à travers une doublure bureaucratique des questions de la défense à côté des aspects pratiques et techniques qui lui échappent. L'organisation de 2001 déconcentre la gestion des questions de la défense, diminuant ainsi l'emprise des états majors au profit des Cabinets militaires mieux contrôlés par le politique. Diminuer la puissance des états majors centraux par la déconcentration de l'autorité militaire au niveau des provinces, est une stratégie pour «éloigner» le danger d'une collusion de la hiérarchie et dissuader par le démembrement des unités de commandement les tentatives éventuelles de ralliement. La distanciation de ces relais de la puissance militaire donne au pouvoir politique la latitude d'intercepter les flux de cohésion et de conspiration éventuelle, et d'anticiper les solutions de neutralisation.

En temps de paix, l'armée se révèle comme une «force de l'ombre». «Les membres des forces armées ont, de tout temps et dans tous les pays, été tenus pour des éléments dangereux, susceptible d'échapper au contrôle du pouvoir politique et de le renverser. Dès lors il n'est pas étonnant que les détenteurs du pouvoir soient tentés de se concilier ou de neutraliser ceux qui pourtant ne sont qu'un instrument à sa disposition.»<sup>256</sup>

Au Cameroun, pas plus que lors de la phase de la construction étatique et de l'accession à l'indépendance, les forces armées nationales n'ont été associées aux affaires politiques.

Le coup d'Etat manqué du 06 avril 1984 est la première -et la seule à ce jour- véritable manifestation ouverte des velléités de conquête du pouvoir politiques par les militaires au Cameroun.

Ce coup d'Etat manqué de 1984 a des incidences palpables dans le fonctionnement du système politique camerounais. Assurément, l'intérêt de l'armée pour la politique manifesté en 1984 a marqué les consciences et continue de hanter les politiques. Ces événements ont en

---

<sup>256</sup> Duval (E. J.), Etapes de la citoyenneté militaire, 1789 – 1999, Ed. des Ecrivains 2000 p. 65.

tout cas influencé le comportement des militaires vis-à-vis du politique et partant, les rapports entre politique et armée au Cameroun.

Toutefois il faudrait rechercher dans l'opportunisme événementiel la raison de la configuration actuelle des relations entre l'armée et le pouvoir civil. Ce n'est certainement pas un hasard si, de tous les corps de fonctionnaires, les militaires bénéficient du profil de carrière le mieux structuré, entouré d'avantages corporatifs exorbitants. Ce n'est sans doute pas un hasard si les baisses drastiques de salaire ayant frappé durement tous les agents de l'Etat ont épargné le fonctionnaire militaire.

Les questions liées au statut de l'institution militaire, et aussi celle des intérêts et privilèges de ses membres, constituent les facteurs les plus directement liés à l'intervention des militaires dans la politique. Toute atteinte portée aux intérêts corporatifs des militaires provoque des réactions souvent violentes. Ce souci de préservation de leurs avantages prend des allures de prise en otage du pouvoir civil, de «chantage» soutenu par la menace permanente de la «force de l'ombre». La restauration de la démocratie pluraliste s'est accompagnée d'un débat houleux sur la maintien ou la refonte des institutions de l'Etat, le redéploiement de la configuration politique du territoire (tiraillements entre séparatistes, fédéralistes et unitaires...) Dans un tel contexte, la défense de la Nation ne pouvait plus être seulement la défense par les armes des frontières d'un pays contre un ennemi armé extérieur, elle est aussi devenue la défense du pays contre les opérations internes par lesquelles son indépendance ou l'intégrité de son territoire se trouvent menacées.

L'intervention des forces armées dans le maintien de l'ordre et de la sécurité interne a suscité, au delà de la problématique fondamentale des rapports de pouvoir, un débat sur le rôle de l'armée, avec notamment la controverse sur l'institution des commandements opérationnels dans un contexte de réelle insécurité sociale parfois politiquement instrumentée et une intervention militaro-policière parfois abusive, du fait justement de l'impréparation des militaires à ce genre d'interventions internes techniques et «sensibles».

C'est le sens que le pouvoir donne à l'intervention de l'armée camerounaise dans le processus démocratique. Une telle intervention devait s'assurer de garde-fous. Toutefois, le recours fréquent aux militaires en temps de paix, en contexte éminemment politique contribue à entretenir et à développer une tendance, à créer un sentiment de «devoir de reconnaissance», d'obligation du pouvoir politique, et des attitudes d'«avantages dus». C'est la logique des «droits du sauveur». Celle-ci risque fort d'entraîner notre système politico-administratif dans un engrenage difficile à démonter, à une chaîne dont la rupture plongerait le système à terme dans une crise. Ces interventions contribuent aussi à entretenir l'image répandue par les

analystes de régimes politiques africains, d'une élite politique au pouvoir soutenue par les militaires.

Au Cameroun en réalité, les relations entre le pouvoir politique et les militaires se sont progressivement établies sur la base de stratégies d'instrumentation de l'armée à travers l'équilibre et l'auto neutralisation des forces internes.

Pendant un quart de siècle en effet, le Chef suprême des armées n'a promu qu'un seul officier général, entouré d'une poignée d'officiers supérieurs stratégiquement promus, originaires des quatre coins du territoire. Cette configuration écartait d'emblée, toute hypothèse de collusion, de complot ou encore d'éthnisation de la hiérarchie militaire, en dehors de l'influence directe de son chef suprême. Esseulé au sommet de la hiérarchie militaire, l'unique général de brigade -c'est-à-dire au bas du cadre de surcroît-, devenait alors facilement contrôlable. En même temps par son origine régionale différente de celle du Président, il donnait un gage d'impartialité à la promotion au sein des forces armées et une façade républicaine à une garde personnelle. Astucieuse manœuvre somme toute, au prix de laquelle est maintenu un équilibre qui rompt naturellement avec la démission du premier Président suivie peu après d'une tentative de coup d'Etat militaire. On pourrait aujourd'hui penser que vouloir libérer la conscience politique d'un corps longtemps paternalisé et dépourvu de culture politique alternative puisse être une des causes de l'échec du putsch de 1984. En réalité, les auteurs de ce coup de force manqué semblent n'avoir pas pleinement apprécié les méandres d'un système extrêmement complexe de relations entre l'armée et le pouvoir politique habilement construit par le Président AHIDJO. Ces événements auront néanmoins, dans la moindre des hypothèses, réussi à semer la graine de la politique au sein des forces armées, créant un penchant que le pouvoir civil s'efforce d'étouffer.

Le passage de la «garde républicaine» à la «garde présidentielle» après coup, peut avoir un mérite, celui d'ôter à une frange armée d'élite, flattée par la proximité du pouvoir et la responsabilité de la garde de la «boîte noire», l'illusion d'un destin républicain, d'une mission salvatrice, même si au plan global la question demeure entière. Aujourd'hui la problématique de la maîtrise et du contrôle politique de l'armée passe toujours par la stratégie de l'équilibre dans une logique inverse à celle antérieurement décrite.

Dans la vague des promotions qui ont suivi et jusqu'à ce jour, le nombre des officiers généraux est passé de l'unité à la trentaine, suivant le schéma stratégique de l'équilibre régional, cette fois réel<sup>257</sup>. Cette multiplication rend le contrôle relativement aisé grâce à une

---

<sup>257</sup> Chacune des 10 provinces compte en moyenne 3 officiers généraux.

méfiance interne mutuelle donnant lieu à un auto contrôle et à un fractionnement de la capacité éventuelle de mobilisation des troupes par un seul élément. Il en résulte la formation d'un cercle d'intérêts et de solidarité, fondé sur des concessions dont il est difficile de mesurer l'ampleur et l'impact sur le fonctionnement réel de notre système politico-administratif. «Les responsables politiques, conscients de l'attachement des militaires à ces divers intérêts matériels et de leurs réactions se sont toujours arrangés pour que les politiques d'austérité qu'ils furent contraints de mettre sur pied ne portent pas atteinte aux privilèges de l'armée.»<sup>258</sup>

Sollicitée tour à tour pour supprimer l'opposition interne (Chine, Nigeria...), appelée par le peuple par intermittence pour prendre la place des civils (Nigeria, Mali...), volontairement ou non, l'armée se situe souvent dans la tourmente des événements politiques. C'est là une donne à la fois historique et actuelle, toujours liée à l'évolution des Etats, à l'édification laborieuse et aux errements de l'apprentissage de la démocratie.

Il convient toutefois de relativiser la menace que peut constituer l'armée pour le pouvoir. La plupart des militaires proches du pouvoir se sont souvent illustrés par une attitude «conformiste». Ces militaires savent qu'ils jouent leur carrière sur l'idée que se feront d'eux les politiques. Aussi évitent-ils de les contredire et de les contrarier. Mais en outre, à se trouver en rapport constant avec les civils des cabinets, ils s'imprègnent de leurs attitudes, par mimétisme. La proximité prolongée avec le pouvoir les amène à développer une vision plus politique des situations, et à communier avec le politique dont ils recherchent constamment les faveurs et les privilèges.

### iii- Justice et Politique.

L'érection du délit d'opinion en infraction pénale par l'ordonnance de 1962 a longtemps fait du juge le censeur de la liberté d'opinion. La remise en cause de cette législation par l'opinion publique à la faveur du vent de démocratisation a donné lieu à des procès largement médiatisés qui ont placé le juge dans la tourmente des mutations socio-politiques. Le forum judiciaire est devenu en même temps forum politique. L'ouverture politique de la session parlementaire des libertés de 1990 ayant abouti à l'abandon de la législation de 1962 sus-évoquée, a du même coup déversé sur la scène politique une multitude d'acteurs pas toujours imprégnés des règles légales du jeu d'où les multiples interpellations ayant à nouveau plongé le juge dans l'univers politique.

---

<sup>258</sup>Michel Louis Martin, op cit p. 55-56.

*«Au moment où le droit est saisi par la politique[...], s'interroge le professeur Maurice KAMTO, le juge camerounais saura-t-il échapper à la politique ou plus exactement à l'emprise politique?»<sup>259</sup>*

Clair en apparence, le schéma du principe de la séparation du judiciaire de l'exécutif, des rapports entre justice et politique s'avère en réalité fort complexe aussi bien sur le plan des rapports de pouvoir que sur le plan juridique. Tour à tours idylliques, conviviaux et conflictuels, ces rapports varient suivant des considérations conjoncturelles. Volontiers consentant lorsqu'il s'agit de condamner les actes de ses adversaires politiques, l'homme politique suspecte constamment et parfois combat la justice. D'une manière générale on constate que l'attitude des hommes politiques vis-à-vis de la justice est complexe, leurs relations essentiellement ambiguës.

Justice et politique n'ont pas souvent fait bon ménage. Leurs relations sont faites de ruptures et de communion suivant les régimes et les conjonctures. Par sa position de suprématie dans le fonctionnement de l'Etat, le politique a toujours pesé sur la justice d'une manière générale, ceci à divers degrés. L'expérience a cependant souvent démontré que lorsque les circonstances et les contextes le lui permettent, le juge n'hésite pas à affronter les politiques. C'est le cas dans les régimes de liberté et de transparence des règles du jeu politique dans les limites où elles peuvent l'être

Mis en examen et condamnés, les hommes politiques ont tendance à crier au complot. Dans son ensemble la classe politique croit que dès le moment où un homme politique est poursuivi en justice, c'est pour des raisons politiques. Ceci est valable tant pour les hommes au pouvoir que pour l'opposition qui, tour à tour, suspectent la magistrature de subir des pressions de l'autre camp.

D'une manière générale, le politique estime que s'il doit rendre compte, c'est d'abord au peuple souverain, d'où l'idée implicite que l' élu est au-dessus des juges.

Cependant, une justice qui n'interfère pas dans la vie politique est difficilement concevable. Le rôle social du magistrat est de régler les conflits, y compris politiques, par la voie du droit. Il tient compte dans son jugement à la fois des circonstances de fait et de droit.

Dans un arrêt Procureur Général près la Cour Suprême, Etat du Cameroun (MINFI) contre LELE Gustave<sup>260</sup>, l'Assemblée Plénière déclare :

«Qu'il suit de là que l'acte pris par le ministre des finances avec la légèreté si bien soulignée par la Chambre administrative, corroborée par le désintéressement déjà signalé,

---

<sup>259</sup> Op.cit. p.22.

<sup>260</sup> CS/AP arrêt n°3/A du 26 novembre 1981.

anéantit la première et unique initiative essentiellement privée des hommes d'affaires nationaux dans le domaine bancaire ».

Elle ajoute :

«Que pourtant ne peut être contesté l'intérêt hautement économique et social de cette initiative qui répond parfaitement et justement aux exigences du développement auto-centré et de la maîtrise du développement, fondement de l'action économique et sociale de l'Etat camerounais.».

Cette argumentation résonne s'appui implicitement sur les résolutions des deux congrès du parti unique national qui ont précédé cet arrêt : celui de Douala en 1975 axé sur le thème du «*Développement auto-centré*» ; celui de Bafoussam en 1980 sur la «*Maîtrise du développement*».

Signe d'allégeance de la magistrature au parti unique ou volonté d'ancrer la Justice dans l'environnement politique et économique ? La réponse demeure incertaine même si pour finir, le juge joue une belle symphonie lorsqu'il dit :

«que l'Etat camerounais n'est pas libre d'exécuter comme il l'entend ses propres lois qui s'imposent à tous y compris les pouvoirs publics»;

«que dans le cas contraire le Cameroun est un Etat de droit et démocratique, et qu'alors la constitution serait violée par son propre gardien.»

La vie politique est régulièrement parsemée de litiges, c'est pourquoi le rôle arbitral du juge s'y étend naturellement.

On attend du juge qu'il s'érige et s'affirme véritablement à la fois comme un juge résolument au service de l'intérêt national, de l'intérêt du Peuple camerounais duquel il tient son pouvoir de juger et au nom duquel il rend justice. Dans le contexte actuel de restauration des droits et libertés il devrait s'affirmer dans son rôle de gardien vigilant de l'Etat de droit.

Dans la réalité cependant, on est ici encore assez éloigné du système où le juge agit au nom du Peuple et d'un service public de la Justice au service du Peuple. Pour un certain nombre de raisons liées à l'environnement politique du système judiciaire camerounais, le juge administratif notamment, a souvent été enclin à protéger davantage l'Etat. Cette inclinaison s'inscrivait en droite ligne de la conception ambiante des rapports entre l'Etat et l'individu ayant fortement prévalu à une période, et suivant laquelle il fallait faire passer l'Etat absolument avant tout. Dans ce contexte autoritaire monolithique la question des droits et libertés où le juge a droit de cité, n'était pas spécialement à l'ordre du jour, d'où l'effacement du rôle du juge. Avec le nouveau contexte pluraliste on constate un regain de



vitalité du contrôle juridictionnel de l'activité de l'administration relative notamment aux activités politiques.

La solution repose sans doute sur un préalable, le réexamen de l'esprit même, de la conception de la Justice. Dans cette perspective incontournable d'une refonte institutionnelle du service public de la Justice sur la base de la loi constitutionnelle de 1996 et la révision des règles de fonctionnement attendue.

Conscients cependant du fait que tout engagement dans la vie politique générerait un tissu de pressions et d'allégeances inextricables, les magistrats devraient s'accrocher davantage à l'indépendance qui leur est constitutionnellement reconnue<sup>261</sup>. C'est l'unique moyen d'échapper à l'emprise du politique.

S'ils veulent être respectés, recevoir et conserver la place qui doit être la leur dans une société démocratique où règne l'Etat de droit, il faut que les juges assument toutes leurs responsabilités et qu'ils le fassent avec indépendance, impartialité et loyauté.

L'indépendance du magistrat ne signifie pas qu'il s'enferme dans un splendide isolement et qu'il se refuse à communiquer avec la société qui l'entoure.

Le problème de l'indépendance de la magistrature renvoi aux fondements mêmes de la Justice. Il est subordonné à la question de savoir au nom de qui la justice est rendue. Théoriquement la justice est rendue au nom du Peuple. Il importe à ce niveau de savoir dans quelles conditions une telle justice est rendue. Dans le contexte monolithique, la justice a surtout fonctionné comme un instrument entre les mains de ceux qui ont conçu le système et qui le dirigeaient.

Perçue alors comme un simple rouage d'un Etat autoritaire, la justice se présentait comme un corps de magistrats soumis à l'emprise du pouvoir exécutif qui entièrement le contrôle à travers différents rouages noyautés par lui. La Justice est effectivement perçue ici comme un simple rouage de l'administration de l'Etat, une institution administrative chargée d'assurer le service public de la Justice, l'instrument de contrainte de la puissance de l'appareil étatique. Elle n'est pas vécue comme un instrument de justice sociale. La décision du juge est davantage ressentie par les justiciables comme une «décision de l'Etat», un «acte d'autorité» plutôt qu'une décision de justice. Le peuple ne s'y reconnaît pas dans la mesure où il n'intervient qu'à titre de justiciable et ne participe en aucune manière formelle au fonctionnement de la justice. L'indépendance de la Justice est ici un leurre, et le «nom du Peuple» un alibi. L'observation montre une rupture entre les différents acteurs du système

---

<sup>261</sup> Article 37, alinéa 3, loi 96/06 du 18 janvier 1996.

judiciaire. Le peuple ne se retrouve pas toujours dans la complexité et les vicissitudes du système juridictionnel de surcroît en permanence soupçonné de connivence avec le pouvoir politique<sup>262</sup>.

Devenu souverain, le Peuple doit effectivement détenir le pouvoir de juger. Ceci contribuerait en effet à «libérer» la justice de l'emprise de l'exécutif en la légitimant. A travers l'institution du jury si chère au cœur des hommes de la liberté<sup>263</sup>, c'est le Peuple qui juge. C'est la conséquence logique d'une Justice rendue au nom du Peuple. Une telle approche de la justice contribuerait à rétablir le lien de confiance avec le peuple et à raffermir le pouvoir du juge face au pouvoir politique. Appuyé désormais effectivement sur la masse, le juge n'est plus seul. Il peut dès lors pleinement jouer le rôle que lui assigne la démocratie.

Une telle justice suppose la constitution dans les cours et tribunaux de jurys par voie d'élection populaire. Les jurys ainsi directement choisis par le Peuple devraient siéger aux côtés de magistrats désignés par leurs pairs au niveau de chaque juridiction. La magistrature devrait être dotée d'un statut constitutionnel détaillé par un texte de loi organique, et non un décret de l'exécutif. Seule cette justice correspond à l'institution d'un pouvoir judiciaire et permet de raffermir la position du juge dans les rapports avec le politique. C'est dans ces conditions que les juges peuvent apporter leur contribution à l'avènement de la démocratie et à l'institution d'un Etat de droit. . Le modèle anglo-saxon est plus proche de cet idéal de justice.

Prévu par l'article 27 alinéa 3 de la constitution camerounaise, le rôle de garant de l'indépendance de la magistrature constitutionnellement attribué au président de la République est souvent critiqué lorsque l'on se situe dans le cadre de la théorie de la séparation des pouvoirs. C'est ainsi que, le 30 novembre 1990 lors de son discours devant la Cour de cassation, le Président MITTERRAND a dû faire la mise au point suivante<sup>264</sup> :

*«Faut-il recourir -pour assurer l'indépendance de la magistrature- au grand appareil d'une révision constitutionnelle ? Certains le souhaitent, qui voudraient rompre tout lien avec le chef de l'Etat (...) Mais alors, je vous le demande, qui serait le garant de votre indépendance dans notre République ? Les organisations professionnelles et syndicales ? Les corporations ? Sous prétexte de protéger les magistrats contre les abus éventuels du pouvoir*

---

<sup>262</sup> Chouaïbou Mfendjou (M), L'Afrique à l'épreuve du développement durable, L'harmattan 2002, p.134 et suiv.

<sup>263</sup> Duport, Thouret, Siéyes dont les propositions ont abouti à l'adoption par la Constituante de l'institution en matière criminelle d'un jury de 8 membres tirés au sort sur une liste de 200 citoyens dressée par les autorités départementales (loi du 16 septembre 1791). Ce sont essentiellement des petits bourgeois, artisans et commerçants chargés de la mise en accusation, après une instruction préparatoire menée par un juge.

<sup>264</sup> Cité par Patrice Devedjian, Justice, autopsie d'une réforme, Les doc. d'info. de l'A.N., 2000p.62.

*politique toujours soumis au contrôle du Parlement et de l'opinion publique, on instaurerait l'emprise sur la magistrature, de pouvoirs irresponsables.»*

Au fond ce qui heurte c'est l'idée d'un pouvoir garanti par un autre dans un contexte présumé d'équilibre, même si la notion de chef de l'Etat suppose un rôle et des attributions exorbitantes. Les réserves tiennent pour l'essentiel aux craintes de l'inféodation du pouvoir judiciaire par l'exécutif. Le renforcement des pouvoirs et structures d'encadrement et de fonctionnement de la justice devrait rassurer mais tarde à se réaliser, lorsque de surcroît les professionnels de la justice semblent eux-mêmes se morfondre dans l'immobilisme<sup>265</sup>.

Malgré les dispositions constitutionnelles pertinentes, le système juridictionnel camerounais n'a pas encore tiré toutes les conséquences logiques d'un pouvoir judiciaire et d'une justice rendue au nom du peuple. Le statut de la magistrature reste décrétable donc dépendant de l'exécutif. Le Peuple n'est toujours en aucune façon associé au fonctionnement de la justice. Des initiatives de justice alternative telle que la vindicte populaire baptisée *justice populaire* marquent de manière évidente la défiance du peuple vis-à-vis d'un système dans lequel il ne se reconnaît point<sup>266</sup>. Comment peut-on déclarer dans un tel contexte que la justice est rendue au nom du Peuple ?

La légitimité de la justice est une exigence politique. Pour asseoir cette légitimité et sa crédibilité la justice doit avoir une assise populaire propre à toute institution détenant, au sein de l'Etat, un véritable pouvoir. Dans quelle mesure et dans quelles conditions est-ce réalisable ?

L'emprise de l'exécutif est grande. Elle l'est statutairement sur le ministère public. Les magistrats du siège en dépit de leur détachement de principe du ministère de la justice n'en sont pas épargnés.. Il ne faut surtout pas perdre de vue qu'on est avant tout face ici à des rapports de pouvoirs fondés essentiellement sur la recherche de l'hégémonie

Mais l'indépendance de la magistrature, gage de son impartialité et de sa neutralité dépend aussi de la hardiesse des magistrats. Dans une démocratie représentative, la source première de légitimité reste l'élection, d'où la position de force des politiques dans les relations institutionnelles au sein de l'Etat. Il convient dès lors de relativiser la puissance à conférer au juge. Si le pouvoir constitutionnel et le législateur accordent une grande indépendance aux magistrats, c'est dans les limites tracées par les exigences et les contours du système politique.

---

<sup>265</sup> Lire supra Ière partie syndicalisme.

<sup>266</sup> Chouaïbou Mfendjou, op cit p.138.

En démocratie tout pouvoir demande des garde-fous, toute concession une contrepartie que les magistrats doivent également envisager et être prêts à assumer.

Sur le plan politique on attend du juge qu'il soit un recours, un contrôle, une protection à l'encontre du pouvoir politique. Le magistrat ne doit rien déclarer ou faire qui puisse faire douter de son aptitude à mener objectivement cette tâche combien délicate et fondamentale.

L'idée même d'une justice politique stricto sensu évoque à la fois un certain ordre de faits punissables et une certaine manière de les traiter.

C'est ainsi par exemple qu'après les élections présidentielles d'octobre 1992 au Cameroun, à la suite de troubles ayant eu lieu dans le fief d'un des leaders de l'opposition candidat malheureux, décision avait été prise de traduire cent soixante dix sept (177) personnes en justice, parmi lesquelles le leader concerné. Le chef de l'Etat aurait alors estimé que si juridiquement inculper ce leader peut être fondé, politiquement ce serait dangereux.

«[...] parfois il vaut mieux laisser un fait impuni parce que la société l'exige, que de chercher nécessairement à punir le fait.»<sup>267</sup>

Les juges eux-mêmes ne se sont pas pendant longtemps particulièrement illustrés par une attitude qui aurait pu marquer un rejet de cette soumission au pouvoir politique.

«Le pouvoir judiciaire s'est rêvé comme un contre pouvoir à la toute puissance de l'exécutif, mais la magistrature n'est jamais jusqu'à présent, parvenue à assurer sa prépondérance. Elle a toujours dû se soumettre à l'autorité politique»<sup>268</sup>.

La justice a dans certains contextes développé une culture de révérence, sinon d'obéissance à l'égard du pouvoir politique.

Cette attitude a des fondements historiques. Le pouvoir de juger était l'apanage du Souverain. Il exprimait la Souveraineté. C'est une idée profondément ancrée dans l'histoire de la France. Le Roi y est appelé de manière fort significative «*fontaine de justice*» et représenté l'épée de justice à la main.

Sur le plan administratif le prolongement de cette prérogative royale était la théorie du ministre-juge qui faisait des ministres juges et parties des actes pris sous leur responsabilité.

Dans les sociétés traditionnelles africaines précoloniales, le Chef souverain était dépositaire à la fois du pouvoir politique, religieux et juridictionnel.

Depuis, des changements profonds sont survenus dans les rapports entre la justice et la politique.

---

<sup>267</sup> «Le messager» n° 520 du Lundi 1er juillet 1996, interview du garde des Sceaux Douala Moutome

<sup>268</sup> Burgelin (JF), Lombard (P), in Justice et politique, plon 2000, p. 18-19.

En France le monarque a disparu sous l'action des révolutionnaires. Le Conseil d'Etat est venu mettre un terme à la théorie du ministre-juge.

En Afrique, le pouvoir de juger a été confié à l'Etat à travers ses juridictions dans l'ordre desquelles les tribunaux de premier degré, qualifiés de coutumiers en ce sens qu'ils tranchent sur la base des traditions camerounaises, se situent au bas de l'échelle et, en tout cas sont sans influence sur les rapports de pouvoir.

La machine monolithique n'a pas épargné la justice. Si celle-ci s'est illustrée par quelques procès politiques plus ou moins spectaculaire, notamment en 1975 le procès des maquisards, en 1983 avec le procès du capitaine SALATOU et consorts à la suite d'un complot démasqué, et le procès des putschistes de 1984, il ne lui a guère été souvent donné la latitude de voir plus loin sur le terrain des différends politiques. En effet, la plupart des arrestations et internements pour motifs politiques s'effectuaient sans procès, par des détentions préventives parfois décennales. La justice n'était pas admise à se mêler de ces questions réservées à la toute puissance de l'exécutif. Dans un tel système, le rôle principal -si rôle y avait- revenait au ministère public au niveau duquel s'arrêtait la procédure. Un parquet en principe dépositaire de l'application de la politique pénale du gouvernement mais souvent sur ce terrain réduit à la fonction d'enregistrement. On avait alors affaire à une justice chargée de veiller à l'application stricte et rigoureuse des lois liberticides.

Dans les mentalités et les intentions, on assiste à une révolution plus ou moins accélérée suivant les sociétés. Dans certains systèmes les magistrats sont en train de prendre conscience de leur pouvoir qu'ils entendent exercer complètement. Le cas le plus illustre de cette évolution est celui de l'ITALIE où la lutte des magistrats contre la corruption a fait tomber le système politique en place, à la satisfaction du peuple italien. C'est le résultat du *mani pulite*, opération mains propres menée dès le début des années quatre vingt dix et dont le but est de lutter contre la corruption politique, véritable bras de fer entre la classe politique et les magistrats. Cette évolution a été rendue possible par une conjoncture favorable due au changement d'attitudes du peuple et d'une partie de la classe politique vis-à-vis de la corruption politique et du crime organisé.

Cette conjoncture est la chute du mûr de Berlin avec ses conséquences politiques dont la désuétude du vieil argument du «complot communiste» derrière lequel se réfugiait jusque là une certaine classe politique pour contrecarrer les assauts de la justice.

Au Cameroun l'évolution quoique manifestement irréversible est lente et encore timide<sup>269</sup>. Habitué jusque là à n'être que la «bouche de la loi» au sens le plus simple du terme, très souvent même le complice involontaire de l'arbitraire du pouvoir et de l'illégal, le magistrat camerounais, à l'instar des autres citoyens, fait aujourd'hui l'apprentissage de l'usage de la liberté restaurée. Tâche d'autant plus ardue pour lui que son opinion, du moins es qualité, est la base même de sa fonction. Il ne s'agit plus pour lui, comme c'était le cas, de dire et appliquer l'idée que les dirigeants se font de la loi et des règles de fonctionnement de la justice sociale, mais de refléter l'idéal de justice qu'il doit rechercher dans l'œuvre du législateur et les principes républicains, les principes universels mais aussi les considérations sociologiques et psychosociales, et qui doivent guider ses convictions propres.

Le magistrat est-il prêt à assurer ce rôle nouveau ? L'environnement politique actuel et le cadre juridique statutaire lui en donnent-ils la latitude ? En a-t-il la volonté ?

Jusqu'à présent les revendications et les avantages concédés se sont fait davantage ressentir sur le terrain des conditions matérielles de travail. Il est vrai que celles-ci constituent le préalable, mais pas l'essentiel. Un véritable débat sur la question de l'indépendance de la magistrature et son rôle reste souhaitable parce que fondamental pour les droits et libertés du magistrat, l'efficacité de son rôle dans la société politique, son positionnement dans les rapports organiques supérieurs de l'Etat. C'est aussi la condition du rétablissement de la confiance et l'affection du peuple souverain dont il faut dire qu'il s'est sensiblement éloigné. Elaborer des dispositions concrètes après avoir identifié les enjeux. Localiser obstacles et envisager les perspectives.

La recherche des solutions peut s'effectuer sur deux axes internes et externes:

-au plan externe, il s'agit de réfléchir sur l'idée même de la Justice à construire, à instituer dans le nouvel environnement démocratique, avec un accent sur les aspects constitutionnels relatifs à la substance même du judiciaire passé de l'autorité au statut constitutionnel de pouvoir en 1996.<sup>270</sup> Le législateur organique, à la suite du constituant se doit de matérialiser cette option, non pas dans un cadre conceptuel «in vitro» c'est-à-dire, comme c'est souvent le cas une réforme concoctée dans les salons feutrés de la capitale ou dans quelque cabinet et groupe d'expertise spécialistes des *réformes clé en main*, mais sur la base de considérations objectives, produit de la synthèse des aspirations du peuple et des différents acteurs du champ politico-administratif.

---

<sup>269</sup> Il convient de relever pour la louer, la hardiesse du juge en matière de contentieux électoral. Celle-ci se manifeste par de nombreuses annulations de résultats pour cause d'irrégularités diverses (élections municipales et législatives notamment). Cf. Kamto Maurice, op. cit p. 21 et 22.

<sup>270</sup> Titre V Du pouvoir judiciaire, loi n°96-06 du 18-1- 1996.

-Un aspect interne à la magistrature, les magistrats étant eux-mêmes d'abord les artisans de leur rôle, les experts de la définition des conditions pratiques les plus adaptées. Il leur faudrait pour y arriver, parvenir à surmonter leur handicap manifeste de regroupement. Il est en effet tout-à fait curieux qu'en dehors des sessions du conseil supérieur de la magistrature, et dans une moindre mesure la rentrée solennelle de la Cour suprême, les magistrats ne disposent pas de véritable structure active de regroupement et de concertation. Dans de telles conditions il leur est difficile de pouvoir s'exprimer en tant que corps solidaire. C'est pourtant là un élément constitutif de la logique de pouvoir à laquelle la constitution et les exigences démocratiques les appellent.

Tous les systèmes sont nés dans un contexte qui varie d'un pays à l'autre du fait de son histoire, de sa culture, de sa civilisation, de la religion de la majorité de ses citoyens.

D'une manière générale les magistrats devraient pouvoir profiter d'un contexte qui leur offre des perspectives pour renforcer leur pouvoir et jouer pleinement leur rôle. L'indépendance de la magistrature fait partie désormais des slogans des campagnes politiques. Les hommes politiques ne pourraient logiquement démentir dans la pratique des principes qu'ils défendent publiquement.

Dans un contexte de démocratie pluraliste, attenter à l'indépendance de la justice pourrait devenir politiquement périlleux. Toute manipulation ou pression de la part des hommes politiques pourrait avoir des conséquences désastreuses.

Dans le cadre des différends impliquant les considérations politiques, un phénomène émerge souvent, la médiatisation des procès prenant parfois des allures de collusion traduite par ce que l'on désigne sous l'appellation de «*complexe médiatico-judiciaire*»<sup>271</sup> signifiant une étroite relation entre journalistes et magistrats dans les limites (pas toujours respectées) du secret de l'instruction. L'efficacité de la justice, le gage de son indépendance d'action contre les pressions politiques passe-t-il nécessairement par ce «complexe»? Malgré sa pertinence et son efficacité, il y a lieu d'émettre des réserves. Si la complicité s'établit parfois, la compatibilité n'est pas toujours de mise entre la recherche médiatique du sensationnel -pas toujours fondé sur la vérité-, et la recherche de la vérité et la justice dans le respect des droits des mis en cause, le secret et la discrétion. En outre cette stratégie est un facteur incontrôlable de politisation à outrance, souvent même, en retour de manivelle, constitutif d'entrave à la justice.

---

<sup>271</sup> Robert Badinter, interview "Le nouvel observateur" n°1644 mai 1996.

Plutôt que sur le terrain spectaculaire des procès politiques au demeurant rares, le contentieux administratif et électoral est le moyen le plus régulier, et subtil pour le juge d'agir parfois directement sur le pouvoir politique. C'est à notre sens le baromètre le plus fiable de la sensibilité de certaines questions dans les rapports administration- administrés dans le cadre quotidien de la mise en œuvre de la politique gouvernementale, ou encore pouvoir politique- sujets politiques dans le cadre des différentes consultations électorales. En effet, la redondance de tel ou tel type de litige porté devant le juge met en lumière les dysfonctionnements et les incohérences, les inadéquations et l'impopularité de certaines options politico-administratives. L'annulation par le juge et la condamnation de certaines pratiques s'assimile à la sanction juridictionnelle des politiques. Ceci est particulièrement significatif dans un contexte d'autoritarisme et d'omnipotence de l'exécutif. Au Cameroun si le juge judiciaire a eu peu de latitude de se mêler des «affaires» de l'Etat, la juridiction administrative a fonctionné tant bien que mal est s'est souvent courageusement illustrée par des condamnations de l'Etat au point où en 1994 un séminaire a été organisé à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature à l'intention des représentants de l'Etat en justice. Les pouvoirs publics s'étaient en effet rendus compte que l'Etat perd beaucoup de procès en justice, en l'occurrence devant la Chambre administrative de la Cour Suprême. Ceci, évalué en terme de condamnation au paiement des dommages s'avère souvent considérable. C'est cette même Chambre administrative qui, dès les premiers scrutins de la nouvelle ère démocratique libérale a été prise d'assaut en matière électorale. Elle a souvent condamné les irrégularités et prononcés l'annulation des scrutins même là où le parti au pouvoir l'a irrégulièrement remporté. C'est dans ce sens que par exemple des élections municipales partielles ont été réorganisées au premier semestre de 2004 dans une quinzaine de communes dont la grande majorité forcée par le parti au pouvoir.

L'autre aspect des rapports des magistrats à la politique est personnel: citoyens à part entière, pourquoi les magistrats sont-ils sinon quasi absents, du moins très souvent en retrait dans la participation active à la vie politique ? La réponse à cette question se situe en partie dans l'héritage des pesanteurs du monolithisme déjà évoquées. Celui-ci a développé chez les magistrats une profonde méfiance vis-à-vis des politiques. Au fond le magistrat n'avait pas véritablement l'impression de servir le peuple et ne se retrouvait a fortiori pas dans ce rôle sur un terrain purement politique, même à titre personnel.

Politiquement marginalisés, socialement poussés à l'isolement, au repli sur soi par une régulation psychosociale rigoureuse dont il font particulièrement l'objet de la part du pouvoir politique et de la société, juridiquement handicapés par des inéligibilités, les magistrats ont



fini par développer au vu de tout cela une culture élitiste qui les empêche de fusionner véritablement avec le corps social, siège des activités politiques.

B-Les conséquences de leur implication sur les décisions politiques.

#### 1- L'illusion d'un pouvoir administratif autonome.

Suivant le modèle weberien classique, c'est aux hommes politiques seuls que doit normalement incomber le rôle moteur, d'innovation, de décision face aux situations nouvelles. Par sa nature même, l'administration n'est pas apte à se substituer aux hommes politiques dans la création de symboles nouveaux traduisant des situations nouvelles. Parce que politiquement irresponsable, il peut en effet paraître anormal que les fonctionnaires aient la faculté d'influencer les décisions importantes. C'est du pouvoir politique que doivent venir de telles décisions.

Ce sont en effet les politiques qui portent la responsabilité des destinées de la Nation vis-à-vis du peuple de qui ils tiennent leur pouvoir de décision et devant lequel impérativement ou par voie de censure électorale ils sont appelés à rendre compte. Le choix des objectifs à long terme ne peut être laissé à l'appréciation de quelques administrateurs. Ce choix passe par un processus complexe supposant l'inventaire le plus complet possible de toutes les hypothèses réalisables et leur confrontation avec les potentialités du système. Parce que ces choix engagent la collectivité entière, elle seule à travers ses représentants peut exprimer ce qu'elle veut. Aussi stigmatise-t-on l'intervention des fonctionnaires dans cette phase essentiellement politique. Cependant dans la pratique les fonctionnaires ont souvent été associés au processus décisionnel politique.

L'association au pouvoir peut procéder de la volonté du pouvoir lui-même de s'aménager les entrées dans l'administration pour faciliter l'application des décisions prises. Elle peut aussi procéder de la volonté des fonctionnaires de prendre part à la gestion de la communauté, mais cette volonté n'est jamais dénuée d'intérêt. Les fonctionnaires ainsi associés ont certainement des attentes précises, c'est ce qui explique que l'association est toujours indissociable de la volonté d'influencer le pouvoir.

Par leur position au sommet de l'administration, les hauts fonctionnaires ne peuvent manquer d'exercer une influence politique. Les rapports entre les ministres investis du pouvoir politique et exerçant une autorité entière sur les services administratifs, et les hauts

fonctionnaires, ne saurait être ramené à un simple rapport de dépendance. Les hauts fonctionnaires disposent d'une capacité d'action à la fois négative dans la mesure où ils peuvent entraver, contrecarrer ou bloquer l'application des mesures auxquelles ils sont hostiles, et positive, compte tenu du rôle qu'ils jouent tout au long du processus décisionnel.

Serait-on en train d'évoluer vers «la substitution bureaucratique»<sup>272</sup> pour signifier que la présence de ces fonctionnaires spolie les politiques du pouvoir de décision ?

L'implication de ces hauts fonctionnaires, il nous semble, est une réponse des hommes politiques à la rationalité croissante du processus de décision à l'époque contemporaine. Celui-ci sous-entend désormais la maîtrise du maximum d'hypothèses et nécessite un éclairage optimum des choix et des options possibles. Ces fonctionnaires ont ainsi pour mission d'explorer pour le compte des politiques et de façon systématique le champ des décisions. On ne saurait dans notre contexte interpréter cette implication des fonctionnaires comme une substitution bureaucratique, ce qui aboutirait alors à la bureaucratie ou à la technocratie suivant les approches. Ces deux concepts renferment des réalités qui ne s'appliquent pas, du moins dans certains de leurs aspects fondamentaux, à notre système politico-administratif tel qu'il a toujours fonctionné. Au fond en quoi consistent ces concepts ?

La bureaucratie est « un système dans lequel les bureaux exercent un certain pouvoir. Dans cette acception le terme bureaucratie exprime le fait pour une organisation ou une société de laisser plus ou moins son administration diriger ses affaires et orienter sa politique. »<sup>273</sup>.

Ses fondements sont les suivants:<sup>274</sup>

- la durée, la tradition, la coutume ;
- la bureaucratie a un mandat implicite du corps social, un mandat de gestion autonome (indépendant de celui du politique). Elle a charge de toute traduction du bien commun ;
- elle s'appuie sur des règles juridiques, sur un formalisme précis, légal. Le formalisme a un rôle protecteur. Il met la bureaucratie à l'abri de la censure des politiques ;
- échappe à tout contrôle, protège ses agents contre les contrôleurs, les parlementaires, l'opinion commune qui ne comprend pas la signification des règles de la bureaucratie;

---

<sup>272</sup> Cf Peyrefitte (A.), le mal français, Plon Paris 1976.

<sup>273</sup> Minot (J), Hommes et administrations, Gauthier Villars Paris 1968 p.123.

<sup>274</sup> Grandguillaume (N), Théorie générale de la bureaucratie, economica 1996 p. 15 et suiv.

-la bureaucratie intelligente a le sens des faiblesses humaines. Elle abhorre les doctrines et les doctrinaires, les gens à idées, les réformateurs. Elle ne croit qu'aux mutations longues, lentes, insensibles, elle freine les politiques dans leur volonté de tout changer;

-elle a besoin des fictions utiles. Pour mener les bureaucrates, il est nécessaire de leur faire croire qu'ils ont des devoirs, une mission à remplir, que leur zèle sera récompensé, que le corps social a des droits sur eux.

Les rapports de cette bureaucratie avec le pouvoir politique sont extrêmement Elles reposent à la fois sur un ensemble de données psychologiques et stratégiques basées une relation d'interdépendance construite autour des postulats suivants :

-les politiques ont besoin des bureaucrates;

-le bureaucrate, lui, mène un jeu fort compliqué. Il méprise le politique qui n'a aucune connaissance technique, un pouvoir éphémère (...) Un bureaucrate a peu de respect pour les parlementaires pour lesquels il «fabrique la loi» et qui ne sont plus des notables mais des créatures des partis, qui sacrifient tout à l'idéologie, aux intérêts du parti. Il connaît par le menu les faiblesses du ministre (...) mais le bureaucrate a besoin du politique : il a besoin de sa légitimité populaire;

-quand le politique est trop envahissant, la bureaucratie fait le gros dos. Elle supporte les épurations, les nominations arbitraires. Quand le politique subit des périodes de discrédit ou quand l'immobilisme devient la règle, la bureaucratie devient à son tour conquérante. Elle impose ses vues, fait du perfectionnisme, consolide ses avantages.

Grâce à sa stabilité et à son influence la bureaucratie peut à un certain stade s'ériger en un contre pouvoir qui assure au corps social une certaine sécurité, un certain ordre durable, contre les menaces, les désordres, les dérapages créés par les ambitions, les querelles politiques. Son efficacité dépend de la valeur des hommes, de leur capacité d'indépendance, de résistance, de leur respect de leurs devoirs d'Etat. Cependant, parce qu'elle est minée par la politisation de la haute fonction publique, la bureaucratie s'exprime moins en contre pouvoir qu'en volonté d'influence, de pénétration du pouvoir politique.

Il s'agit donc d'un système politico-administratif dont on évalue l'impact sur le terrain de l'intérêt général et l'existence à travers l'ampleur des compétences dévolues aux responsables administratifs et la volonté réelle d'autolimitation des hommes politiques. Il ne s'agit nullement comme cela tend à s'imposer dans l'imagerie populaire dans notre système, de cette faculté que se donnent les responsables administratifs de freiner, retarder, bloquer voire refuser d'accomplir un acte administratif aux détriments des usagers. Nous sommes très souvent soit dans des situations où l'administration abuse de son pouvoir discrétionnaire, soit

dans celles où il viole carrément la règle du pouvoir lié face à l'ignorance ou l'impuissance des usagers. Dans les Etats africains, la bureaucratie a tendance à embrasser et à privilégier les aspects négatifs que HEGEL résumait en corporatisme, formalisme, arbitraire, domination. En réalité très souvent, face à un pouvoir politique autoritaire, la «bureaucratie» ici se défoule sur des usagers désarmés.

L'administration n'a pas dans notre système, en tant que tel de pouvoir d'orientation de la politique même si elle en est effectivement souvent associé et quel que soit son apport. Elle n'est pas davantage affranchie de la direction politique dans la gestion des affaires publiques.

La technocratie «désigne au sens étymologique, sinon une forme de gouvernement [...] du moins une conception du pouvoir: celle où la décision doit émaner de qui est techniquement capable d'en établir les données, sur un plan plus politique il s'agit du dessaisissement des responsables politiques au profit des experts.»<sup>275</sup>.

La technocratie se caractérise par la maîtrise du savoir-faire social lié à la technicité accrue des questions politiques et sociales. La technocratie associe sur un même registre la connaissance des techniques et de leur usage ou de leur utilité dans la définition ou la résolution des problèmes politiques. La technicité sans cesse croissante des questions qui se posent aux hommes politiques contribue à amplifier l'influence des fonctionnaires aguerris sur le processus de décision politique aux détriments des hommes politiques parfois appelés à endosser les décisions dont ils ne maîtrisent pas les combinaisons.

En associant les hauts fonctionnaires aux tâches politiques, il est manifeste dans notre système que les hommes politiques n'entendent se dessaisir ni dans l'esprit ni dans les faits. Ceci se vérifie de manière informelle mais non moins courante à travers de multiples pressions politiques dont font l'objet les titulaires de hautes fonctions administratives. Sur un angle formel la plupart des hauts fonctionnaires s'accordent sur le fait que les décisions prises par les hommes politiques auprès desquels ils exercent ne sont pas toujours celles par eux élaborées. Suivant son tempérament, ses aptitudes intellectuelles et les circonstances ils feront un dosage d'apports personnels pouvant aller de simples modifications à une décision totalement différente.

Les décisions prises par nos hommes politiques ne sont pas toujours des modèles de rationalité alors que la technocratie tend à maximiser la rationalité des décisions politiques. La décision politique est en réalité un processus qui relie deux pôles:

---

<sup>275</sup> Grégoire (R), «*Les problèmes de la technocratie et le rôle des experts*» in Rapport du 5e Congrès mondial de l'Association Internationale de Science Politique Paris septembre 1961.

-d'une part nous aurons le pouvoir central qui, souverain décide en dernier ressort et est l'objet de toutes les sollicitations de la part de l'environnement;

-d'autre part nous aurons toutes les fonctionnaires qui gravitent autour du pouvoir et qui maîtrisent les composantes.

Il convient dans le système camerounais de relativiser les conséquences de l'implication des hauts fonctionnaires aux tâches politiques. Malgré la grande influence qu'exercent les fonctionnaires sur les hommes politiques, ils ne peuvent prendre la responsabilité d'initiatives majeures. Les initiatives et les choix demeurent politiques.

Dans la technocratie l'expert est surtout un porte-parole d'intérêts politiques, un stratège qui sait associer les différentes données et développer les thèmes retenus par les politiques.

En Grande Bretagne la ligne politique du gouvernement THATCHER est clairement fondée sur l'idée que le pouvoir politique devrait reprendre le contrôle de la fonction publique. L'appareil d'Etat britannique apparaît ici comme un instrument essentiellement soumis. Il s'agit de redonner à la classe politique son ascendant, notamment sur les puissants et inamovibles *permanent secretaries*.

La contribution des fonctionnaires à l'élaboration des décisions politiques apparaît comme une activité réglée et contrôlée.

Elle s'effectue d'abord au profit des hommes politiques plus que jamais sollicités depuis l'instauration de la crise, du fait de nombreuses inadéquations entre les structures et procédures administratives classiques et les réajustements des besoins sociaux d'une part ; les énormes difficultés d'assimilation et d'application des réformes entreprises d'autre part.

Dans ce cas elle contribue à apporter des solutions politiques un peu plus réalistes à travers l'éclairage qu'ils apportent aux hommes politiques. Cet éclairage n'est pas seulement technique il est tout aussi politique. En effet les hauts fonctionnaires raisonnant de plus en plus *politiquement*

On ne peut non plus déplorer l'irresponsabilité politique des hauts fonctionnaires pour émettre des réserves quant à leur influence sur les décisions politiques. Les hauts fonctionnaires associés à différentes opérations à caractère politique sont souvent solidairement politiquement responsables avec leurs ministres. Ils partagent les risques d'échecs comme la gloire de la réussite. Ils jouent parfois leur carrière sur des projets de réformes. Le fait que ces hauts fonctionnaires soient souvent sacrifiés les premiers à l'autel de l'échec en est la preuve.

Fondamentalement deux lectures de l'implication des fonctionnaires aux décisions politiques sont possibles :

-l'une institutionnelle s'en tient au caractère administratif de ces postes de travail et au statut de ceux qui les occupent.

-l'autre pourrait être qualifiée de psycho-politique dans la mesure où elle se fonde sur un dépassement de l'apparence institutionnelle pour prendre en compte les comportements psychologiques des titulaires de ces postes vis-à-vis des politiques et des autres fonctionnaires, la motivation de leur engagement à travers leurs ambitions, et enfin les intentions des politiques et la réalité des rapports entre politique et administration. C'est cette dernière approche qui nous renseigne sur le gain politique de leur implication.

## 2- Le rôle tampon.

Les troubles, errements et atermoiements inhérents au processus démocratique naissant pourraient profiter à l'administration. Parce qu'elles détournent très souvent les politiques des missions fondamentales pour des luttes d'influences au sein de la classe politique, les querelles et même à l'occasion, les compétitions politiques contribuent encore au stade actuel de l'évolution politique, à entamer la puissance et l'hégémonie de la direction politique.

Il conviendrait de renforcer les instances de direction politique pour contrecarrer notamment les velléités de détermination bureaucratique autonome de la politique. Ceci passe par une clarification des rapports institutionnels et une saine application des règles du jeu démocratique. Les politiques éviteraient ainsi nombre de querelles parfois stériles qui les opposent et les distraient au profit d'une administration dont le rôle et la position ne peuvent que s'étendre dans un tel contexte.

L'administration étant du fait des évolutions et des conjonctures, amenée de facto à participer substantiellement au processus politique, il faudrait alors affûter les instruments de contrôle et les réajuster. Il s'agit d'éviter que l'administration développe ses propres normes de fonctionnement et de comportement en marge des institutions démocratiquement légitimées et donc potentiellement à l'encontre des besoins politiques et matériels des citoyens.

Cette politique administrative devrait harmoniser les principes de l'action de l'administration et renforcer les mécanismes de contrôle de l'observation de ces lignes fondamentales. L'administration publique apparaît sous cet angle comme la «troisième force

politique» située de manière stratégique entre le pouvoir et l'opposition. Cette position dont on n'appréhende pas toujours la mesure réelle joue un rôle stabilisateur et progressiste à la fois.

Stabilisateur par le frein qu'elle oppose souvent à la pression d'une opposition vis-à-vis de laquelle elle n'est liée par aucune obligation légale d'une part ; la résistance qu'elle oppose à la direction politique souvent portée sur des réformes dont l'issue leur paraît incertaine d'autre part. Cette fonction stabilisatrice est motivée notamment par le souci perceptible de préservation des acquis. Cette préservation ne vise-t-elle pas plutôt une méfiance certaine à l'égard des révolutions et des idéalisme politiques aux lendemains incertains?

Progressiste par une volonté régulièrement manifestée d'améliorer sa condition sociale, laquelle volonté, par effet d'entraînement, abouti inévitablement à un mouvement d'ensemble dans une société où les fonctionnaires apparaissent comme un groupe d'élite et où leur condition a des répercussions dans la marche des affaires de l'Etat et l'évolution de la société.

Toutefois, il convient de prendre en compte l'émergence et la montée d'autres forces politiques (professions libérales, milieux d'affaires, associations diverses et organisations non gouvernementales...) pour en faire non pas des composantes concurrentes sur l'échiquier politique de la participation à l'élaboration des politiques, mais plutôt complémentaires. Une telle prise en compte est cependant délicate à gérer dans la mesure où, avec le haut fonctionnaire, le politique a l'assurance d'avoir à sa disposition une compétence qui a la présomption de maîtriser les contours de l'intérêt général devant guider sa politique. La caractéristique de ces nouvelles forces est quant à elle souvent la représentation d'intérêts ou de groupes d'intérêts particuliers quoique importants. Le haut fonctionnaire tire une fois de plus son épingle du jeu en se posant comme collaborateur incontournable des politiques pour faire le tri et la synthèse de l'apport de ces autres structures de participation.

## **II-Les aspects structurels et organiques de la politisation de l'administration.**

Nous nous intéresserons ici sur les emplois d'interface entre le politique et l'administratif d'une part (A) ; le découpage administratif des problèmes politiques d'autre part (B).

## A-Le privilège des emplois d'interface entre le politique et l'administratif.

D'une manière générale ce sont des emplois supérieurs situés dans le sillage immédiat des instances politiques. La notion d'emplois supérieurs revêt une importance particulière en droit camerounais. Le problème s'est posé au sujet des travailleurs de l'Etat relevant du code du travail. Recrutés en principe pour des tâches particulières n'impliquant pas pour eux l'occupation de postes de responsabilité au sein de l'administration, il est cependant de pratique courante que ces travailleurs soient nommés à des hauts postes impliquant d'importantes responsabilités administratives.

De tels travailleurs devaient-ils continuer de relever du droit privé ? Dans l'espèce RIKAM a NWAEE C.S. C.A. 26 avril 1984<sup>276</sup>, le juge administratif camerounais admet qu'en raison de la nature de leurs fonctions, certains agents de l'Etat relevant du code du travail peuvent se voir appliquer un régime de droit public. On retiendra ainsi qu'en droit camerounais relèveraient du droit public dans l'exercice de leurs fonctions les agents de l'Etat recrutés par contrat de droit privé mais appelés à assumer de hautes fonctions de responsabilités.

Ce sont des emplois de direction qui regroupent lato sensu l'ensemble des postes de travail immédiatement en dessous du ministre, en marge des filières hiérarchiques classiques et au sommet de celles-ci.

Par ailleurs, dans les gouvernements modernes on note dans l'environnement immédiat des ministres des cellules plus ou moins grandes, intimement rattachées à lui. Ce sont les cabinets sur lesquels nous nous pencherons également.

### 1- La fonction politique des emplois de direction.

Dans tous les systèmes d'administration les postes de direction sont à la fois stratégiques et prestigieux. Stratégiques dans la mesure où ils se situent dans le voisinage immédiat des postes ministériels, pour l'accès desquels ils constituent souvent la dernière étape pour les fonctionnaires ministres. Ils sont prestigieux en ce sens qu'ils sont normalement le sommet de la carrière administrative, et constituent pour le titulaire, un signe de réussite professionnelle.

---

<sup>276</sup> Doc.CS/CA.



Jusqu'au changement survenu à la tête de l'Etat en 1982 avec les premières nominations en 1983, le personnel gouvernemental a joui d'une grande stabilité depuis la confirmation du monolithisme avec la cristallisation des fidélités politiques autour du Président AHIDJO.<sup>277</sup> Cette stabilité a créé une stagnation au niveau des postes de direction, l'accès au gouvernement étant quasi hermétique. En effet, à partir du moment où le personnel politique gouvernemental s'articulait pratiquement autour des mêmes éléments<sup>278</sup>, les autres pouvaient toujours attendre jusqu'à ce que la retraite les rattrape en poste dans quelque direction centrale pour les plus heureux. L'ouverture amorcée après 1982, a relancé et redynamisé ces postes, en leur redonnant véritablement leur position d'interface entre le politique et l'administratif, d'antichambre des fonctions gouvernementales.

Le concept de direction doit être entendu au sens large. Il englobe ainsi les postes de direction proprement dits, mais aussi de contrôle, d'inspection, de secrétariat généraux.

Les fonctions de direction peuvent se définir comme la mise en relations opportunes des individus avec les informations et les caractérisations qui doivent orienter les comportements moteurs vers leurs tâches, ainsi que mesurer la répartition de leurs ressources<sup>279</sup>. La direction requiert un rassemblement permanent d'informations et leur dépouillement à des moments donnés. Il s'agit d'une action de pilotage (au sens étymologique, fixer l'axe d'effort, la direction à suivre).

Une opération de direction est une action de régulation sur les activités de commandement réalisée grâce aux décisions prises, aux autorisations accordées, aux objectifs élucidés et indiqués.

La décision prise ici par le responsable est d'une importance de premier ordre pour chacun des individus aussi assimile-t-on volontiers l'action de direction dans le cadre d'un pouvoir, à pouvoir de direction.

Dans le cadre d'une étude portant sur le ministère de l'industrie, Michel Crozier distingue deux types de directions : les directions verticales et les directions horizontales<sup>280</sup>.

«Instances de médiation et de contact entre les intérêts étatiques et industriels, les directions verticales avaient une double mission. Elles devaient suivre et analyser au jour le jour l'évolution des problèmes de leurs secteurs industriels en vue d'informer les instances administratives concernées et de proposer et de préparer des actions ou des interventions

---

<sup>277</sup> Réciter les noms des titulaires des postes ministériels et de gouverneurs de provinces a pendant longtemps été un exercice des enseignements d'instruction civique dans les écoles primaires et collèges. Aujourd'hui ce n'est plus évident du fait de la mobilité des personnels politiques, en dépit d'un noyau permanent, par ailleurs nomade.

<sup>278</sup> L'entrée ou la sortie du gouvernement se faisaient surtout sur la base de suppression ou de création de poste.

<sup>279</sup> De Peretti (A), L'administration phénomène humain, B.L. 1966 p.188 et suiv.

<sup>280</sup> Crozier (M.), Friedberg Erhard, L'acteur et le système, Seuil 1977, p.156.

appropriées (examen des demandes de subvention, émission d'avis), en même temps elles devaient représenter et faire valoir les initiatives et politiques étatiques auprès des industriels de leur ressort. La direction horizontale quant-à elle, avait un rôle plus proprement administratif. Sa création correspondait à la volonté de rationaliser et surtout d'unifier les initiatives sectorielles des directions verticales et de renforcer ainsi la position de négociation du ministère à l'extérieur, à travers notamment l'élaboration d'un ensemble d'informations et de connaissances permettant la définition d'une stratégie intégrée et hiérarchisée du développement industriel.

Les organes directeurs des administrations de l'Etat exercent une action de direction dans le cadre du pouvoir de décision du ministre. Les fonctions de direction ainsi entendues sont indissociables des fonctions ministérielles auxquelles elles sont attelées

Le choix des objectifs, soulignons-nous, nécessite la confrontation des projets et des valeurs, l'arbitrage au niveau des priorités et des pressions de l'environnement socio-économique traduits en termes d'inputs à l'endroit du politique. Ceci suppose un processus délibératif généralement lent. L'action exige quant à elle des prises de décision rapides et fermes. «La spécificité de ces actions nécessite l'existence [...] de deux types d'organes : les organes politiques d'une part, dont la mission est de choisir les objectifs assignés à l'organisation et des organes de direction d'autre part dont la mission est d'atteindre dans un temps fixé et un lieu déterminé les objectifs assignés.»<sup>281</sup>.

Cette distinction est cependant fort souple. La distribution des rôles entre ces instances n'est pas toujours aussi claire en pratique, les rapports parfois heurtés.

Lorsque les organes politiques sont distincts des organes de direction, les premiers désignent aux seconds les objectifs à atteindre. Mais il ne s'agirait pas comme nous l'avons relevé (supra I), à proprement parler de relation de subordination. Les organes directeurs ne recevraient pas d'ordres en tant que tel mais une mission à travers des instructions et des orientations qu'à loisir ils traduiraient à leur tour en directives.

Dans la pratique, « certaines décisions apparaissent comme des moyens pour réaliser d'autres décisions qui apparaissent comme des fins. Il n'y a pas de décision politique en soi. Selon le point de vue auquel on se place, la décision est politique pour l'un (parce-qu'elle définit une fin), et opérationnelle pour l'autre (parce qu'elle est un moyen pour assurer la

---

<sup>281</sup> Minot (Jacques), Hommes et administrations, Gauthier Villars 1968 p.32 et suiv.

réalisation d'une fin supérieure). Dans cette dynamique les organes de décision passent constamment du plan politique au plan directionnel, au plan opérationnel et inversement.»<sup>282</sup>

La question fondamentale de la dynamique de ces rapports est celle de savoir à partir de quel moment un problème donné passe d'une compétence à l'autre, ou encore, ce qui peut être comme réservé au politique.

A l'observation on dira qu'est administratif ou technique, ce dont les services, plus exactement les hauts fonctionnaires des directions d'administration centrale des ministères s'occupent eux même de bout en bout, et politique ce dont les ministres et leurs cabinets s'occupent seuls ou, le plus souvent en interaction avec lesdits services.

Cependant la masse des demandes et des sollicitations dont les institutions administratives font l'objet échappe à l'évidence d'une typification comme politiques ou purement administratifs, et exige un travail quotidien de labellisation, de donation de sens par les partenaires des interactions gouvernantes.

Au niveau de l'administration centrale, on distingue trois types de directions :<sup>283</sup> celles qui ont un caractère technique accentué, d'autres essentiellement administratives ; enfin celles présentant des aspects plus particulièrement politiques : l'activité du titulaire du poste est ici celle d'un homme politique plutôt que d'un fonctionnaire. En réalité aucune direction ne peut véritablement se situer hors de la sphère politique. Le caractère politique d'une direction dépend de la conjoncture et de la volonté des instances politiques, de la position des directions dans l'ordre des priorités de l'action du gouvernement. D'une manière générale il est évident qu'aucun ministre ne sera capable de mettre en œuvre la politique gouvernementale dans son département, s'il y a guerre ouverte entre les directions et lui. On aboutirait inévitablement à une paralysie totale des services. Les directions constituent sur les plans matériel, technique et humain le support le plus efficace de la réussite d'un ministre, d'où l'intérêt de la souplesse dans leurs rapports.

## 2- Les cabinets, des structures controversées.

Le ministre exerce essentiellement des fonctions politiques. A ce titre, il joue le rôle d'impulsion et de coordonnateur de l'action de son département dans le cadre des options macro-politiques du gouvernement. Pour assumer leurs fonctions, les ministres se sont, en

---

<sup>282</sup> Idem p.112.

<sup>283</sup> Siwek-Pouydesseau (Jeanne), le personnel de direction des ministères, A. Colin 1969 p. 30.

plus des organes de direction, entourés d'un noyau intime de collaborateurs directs : ceux-ci sont regroupés au sein de cabinets.

«Le cabinet du ministre, comme le ministre lui-même, est au point d'articulation du politique et de l'administratif. Mais dans cette sorte de no man's land où les bureaux se présentent comme l'élément technique permanent (...) le cabinet apparaît (...) comme l'élément passager, personnel au ministre et avant tout politique ».

Dans sa décision CAA de Paris, Mondain, 27 novembre 2003, le juge administratif a dégagé les critères d'identification des collaborateurs de cabinet. Cette décision énumère dans un de ses considérants les critères d'identification suivants<sup>284</sup> :

- recrutement et nomination directement par l'autorité ou un de ses proches collaborateurs;
- rémunération sur des crédits spécifiques;
- fonctions placées en dehors de la hiérarchie administrative;
- fonctions s'achevant au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité qui les a recruté.

Ces critères mettent en exergue le caractère personnalisé de cette institution, doublé en principe de son caractère marginal dans la mesure où ces fonctions sont placées en dehors de la hiérarchie administrative. Cette position jurisprudentielle vise manifestement à protéger au maximum les positions administratives, et à limiter les abus souvent constatés dans la constitution des cabinets, même si la question demeure posée quant-à l'ambiguïté de leurs rapports avec l'administration.

#### a-Cabinets et directions.

Pour différencier les deux structures il convient d'opérer dans la sphère même des activités politiques des ministres une distinction entre les tâches découlant des aspects techniques du politique et le volet purement conceptuel. Pour le premier volet il s'agira des tâches de préparation et d'élaboration des décisions du ministre ainsi que la détermination des modalités d'exécution. C'est le domaine de prédilection d'intervention politique des organes directeurs. Les cabinets quant à eux assistent les ministres dans la conception de la politique du gouvernement dans le ressort des activités de leurs départements. Il ne s'agit là cependant que d'une distinction de principe. Dans la pratique il y a des confusions sur fond de concurrence. Les points de friction ne manquent pas. Pour l'accomplissement de certaines

---

<sup>284</sup> CAA 27-11-2003, Mondain, AJFP 2004-1/2-2004.

tâches politiques le ministre se fiera davantage à l'intimité de son cabinet dans les limites des compétences qu'il peut y trouver, qu'aux directions. Il le fera d'autant plus qu'il se sent plus maître de son cabinet que de ses directeurs. Les directions quant à elles entendent jouer un rôle prépondérant dans la conception même des politiques de l'action du ministère qu'ils considèrent comme «leur maison». Ce faisant ils ont tendance à refouler le rôle des cabinets. Ces derniers, forts de l'appui politique supérieur et personnel du ministre entendent marquer leur passage.

Des heurts peuvent naître –et surviennent très souvent- du fait de la présence dans les cabinets d'une majorité de fonctionnaires dont une partie de hauts fonctionnaires. La plupart des membres des cabinets sont des fonctionnaires dont plus de la moitié appartenant aux grands corps. Pour les directeurs, les cabinets sont souvent perçus plus comme une gêne que comme une collaboration. *«La politisation de la haute fonction publique passe également par la politisation des activités lorsque les états majors politiques, appelés aussi cabinets ou entourages, sortent de leur rôle traditionnel qui est le suivi des dossiers personnels des autorités publiques, soit pour placer sous tutelle les directions administratives, soit pour gérer à leur place l'appareil d'Etat.»*<sup>285</sup>

A l'évidence les directions ne souffrent pas de l'obstruction des cabinets seulement dans le traitement des dossiers. Cette obstruction peut également se faire sentir dans la quête des fonctions ministérielles. En effet, en marge de la filière administrative dont les directions sont le sésame, certains membres de grands corps saisissent l'opportunité des cabinets pour parvenir, à terme parfois réduit, à de hautes responsabilités politiques<sup>286</sup>.

#### b-Cabinet et cabinets

Il convient de distinguer le cabinet structure de concertation ponctuelle regroupant les ministres en conseil autour du Premier ministre, des autres cabinets. Les premiers jouent un rôle politique gouvernemental éminent et officiel, alors que les seconds officient par nature dans l'ombre et le flou des incertitudes juridiques et politiques.

La préparation des conseils de cabinet, mais aussi des réunions interministérielles est une tâche éminemment politique qui échoit à un secrétaire ayant rang et prérogatives de directeur d'administration centrale. Ce secrétariat se présente ainsi comme une structure souvent ignorée, mais active, d'association des fonctionnaires aux tâches politiques.

---

<sup>285</sup> Lacam (JP), *La France une République de mandarins*, ed. complexe 2000, p. 22.

<sup>286</sup> Voir infra.

Au niveau même des cabinets, on distingue les Cabinets du Premier ministre et du président, des cabinets des ministres. Ce sont en fait les premiers qui se rapprochent pratiquement de l'institution du cabinet dans le système français. De loin plus prestigieux et consistants, leurs chefs ont rang de ministre. Les seconds dans notre système ne correspondent pas à proprement parler à l'image qu'on a du modèle. L'appellation de «cabinet» apparaît, au regard de la réalité, davantage comme une commodité de langage que comme un phénomène institutionnel.

#### c-La composition des cabinets.

Dans le système camerounais actuel, il n'existe pas de poste de chef de cabinet ou de directeur de cabinet du ministre. Il existe un secrétariat particulier réduit à la plus simple expression d'un chef de secrétariat nommé par arrêté ministériel, ayant rang et prérogatives de chef de service de l'administration centrale, et un secrétariat au sens le plus simple et technique du terme. L'appellation «cabinet» renvoie à une pignée de collaborateurs composites que nous décrirons. Ici comme ailleurs il constitue néanmoins la plaque tournante des entrées et sorties du bureau du ministre, un pôle de vie politique, et dans une certaine mesure un centre de traitement de dossiers davantage par un noyau de personnel administratif travaillant en appui, que par un personnel propre c'est-à-dire entièrement à la solde du ministre. En pratique c'est l'inverse du cas de figure dans le système français par exemple, où la tendance est plutôt à ce que les membres des cabinets épaulent les administratifs.

En fonction de leur origine on rencontre généralement trois types de personnels dans les cabinets :

- les agents en service dans ce ministère et que le chef n'a fait que rapprocher de lui en les nommant -ou faisant nommer par décret, pour les plus gradés- dans son cabinet; les agents venant d'autres ministères. Ceux-là constituent le personnel officiel. A côté de ce personnel on trouve des personnes indépendantes de l'administration, entièrement à la solde du ministre qui rémunère leurs services dans les limites étroites des crédits alloués au fonctionnement du cabinet. Ce sont généralement des membres du parti du ministre, de son ethnie ou des personnes bénéficiant tout simplement de sa confiance. Etant donné la technicité de certains départements, il devra également s'entourer de techniciens.

Il n'y a en principe pas de hiérarchie à proprement parler dans un véritable cabinet, chacun recevant ses instructions directement du ministre suivant ses compétences et ses relations. L'option est plutôt à l'esprit d'équipe.

Trois sortes d'arguments motivent les fonctionnaires qui entre dans un cabinet :

- les motivations financières et matérielles avec les avantages complémentaires;
- les motivations professionnelles;

-les motivations politiques en guise de récompense politique. Le ministre choisit plus volontiers ses collaborateurs à l'intérieur de son parti. Pour ces fonctionnaires membres du parti du ministre, il s'agit d'accroître leur influence politique en se positionnant dans le sillage du pouvoir. Les cabinets ont tendance à se transformer en cellule du parti mais aussi en pôle ethno-politique où défilent militants, dirigeants et élus du parti du ministre, les notables et les membres de son ethnie. C'est pourquoi on les qualifie souvent d'officines de harcèlement.

#### d-Importance des attributions politiques des cabinets.

La grande partie des fonctions de ces structures est informelle, les textes n'y apportant pas de précision. Au sommet du gouvernement par exemple, l'article 33 du décret 91/283 du 14 juin 1991 portant organisation des services du Premier ministre dispose :

«Le Cabinet est chargé :

- des affaires réservées ;
- des audiences du Premier ministre ;
- des travaux d'équipement des services et de la résidence du Premier ministre ;
- du protocole ;
- des voyages officiels.»

Ainsi à première vue on serait tenté de pencher pour des vulgaires tâches d'intendance. La clé de l'importance des cabinets se trouve sans doute dans les «affaires réservées» mentionnées dans le texte, mais aussi dans la justification des rangs et prérogatives de ministre dont bénéficient les directeurs de cabinet du Premier ministre (article 34).

Une des tâches majeures des cabinets est de faire passer la politique du ministre dans la politique générale du gouvernement. Il est aussi chargé de veiller à l'image spécifique de la politique du ministre et de faire en sorte que celle-ci garde sa marque propre et ne se confonde pas entièrement avec celle du gouvernement.

Le cabinet et son ministre constituent l'organe de liaison entre le politique et les rouages administratifs de l'appareil de l'Etat. Situé à la charnière entre deux systèmes de pensée et d'action, il fonctionne suivant les règles propres à chacun, en fonction de la nature des problèmes à résoudre.

Dans le domaine de la conception de la participation politique du ministre au sein gouvernement, le cabinet est «le cerveau du ministre et l'œil du maître». Il joue un rôle

d'étude, d'information, de conseil et de commissaire du ministre. C'est également l'état major des activités politiques du ministre, notamment l'élargissement de sa sphère d'influence politique.

#### e-La durée et l'issue des cabinets.

Le passage dans un cabinet est essentiellement éphémère. Ceci va de soi pour le personnel entièrement à sa solde. D'une manière générale le personnel est ici fréquemment renouvelé même en dehors des circonstances de la constitution d'un nouveau gouvernement ou de changement de ministre. Plus communément le ministre s'en va avec une grande partie de son cabinet.

La tendance dite *cabinettiste* révèle cependant une étrange longévité de certains membres de cabinets. En fait il s'agit très souvent d'une part, de fonctionnaires toujours prêts à se dévouer corps et âme à l'ange et au démon, véritables girouettes tournant à tout vent. Toujours ils travaillent à convaincre les ministres successifs de la nécessité de leur présence, certains parviennent ainsi à passer d'un ministre à un autre; l'autre type de « *cabinettiste* » est constitué d'autre part de ces fonctionnaires qui partout suivent la longévité d'un ministre. De département en département, ils passent une partie considérable de leur carrière au service d'un ministre. Ceci est particulièrement marqué dans un contexte d'absence d'alternance au sommet de l'Etat.

Le cabinetiste profitera opportunément de sa position pour nouer les contacts politiques et administratifs utiles à une entrée dans la directoriale à l'issue du cabinet dans le meilleur des cas. D'une manière générale le fonctionnaire nommé dans un cabinet mettra à profit son passage pour nouer des relations de nature à donner un coup de pouce à sa carrière ou alors pour mûrir ses ambitions politiques.

Il convient de ramener cependant l'institution du cabinet dans ses justes proportions dans notre contexte. Il est loin d'avoir l'envergure que lui accordent certains systèmes politico-administratifs tels que celui de la France. Le cabinet du ministre est de constitution généralement pauvre. Les dotations budgétaires prévues à l'effet du fonctionnement de ces cabinets ne leur permettent de se constituer en véritables structures à la mesure des fonctions traditionnellement dévolues à cette fin. Ils sont limités notamment dans le recrutement de personnel propre, indépendant de l'administration. Pour compenser ces lacunes les cabinets sont envahis par les fonctionnaires des ministères pris en charge par le trésor public. Ainsi tout en demeurant des structures essentiellement politiques, les cabinets dans notre contexte



perdent néanmoins un peu de cette intimité qui ailleurs les lie à la personne même du ministre, pour en faire des plate-formes de la dynamique politique gouvernementale.

Dans une large mesure cependant, l'explication de l'inconsistance des cabinets ministériels dans notre système peut s'expliquer par la nature même des régimes politiques africains. Souvent qualifiés de présidentialisés en raison des pouvoirs accrus du président de la République et des rapports inégalitaires entre pouvoirs constitutionnels, on peut comprendre que, suivant cette logique, les ministres ne puissent pas avoir, et encore moins développer, de carte politique personnelle. La seule référence est ici l'autorité politique suprême. Tout développement d'un réseau politique et d'une image politique propre devient suspect dans un tel contexte. Certains anciens ministres doivent leur éviction au fait d'avoir bravé, volontairement ou non, ce sens interdit. Vu sous cet angle, il est logique que la formation de cabinets de ministres soit réduite au paraître symbolique. Dans cet ordre politique il n'existe pas d'autre stratégie de développement de personnalité politique que celle axée sur le chef de l'Etat, l'image personnelle du ministre passant au second rang.

Les données restent telles malgré la restauration du pluralisme et la stratégie des alliances gouvernementales, du moins pour les ministres issus du parti majoritaire. La situation est légèrement différente pour les autres dans la mesure où on y note des velléités cependant minées par le facteur réducteur ethnocentriste, en plus de la relative modicité des moyens.

Au fond, la restauration de la compétition a ouvert une brèche et offre des opportunités, dans un système de recrutement où de plus en plus on attend des ministres un apport en capital politique. Une part de la non consistance des cabinets se justifie aussi par l'amateurisme politique de nombre de ministres, qui ne parviennent pas toujours à se forger une logique politique, et demeurent au fond plus fonctionnaires que politiques, même s'ils se réclament de ce dernier label. La constitution d'un cabinet est d'abord une question de volonté politique soutenue par le sacrifice des ressources matérielles propres liées à la promotion politique, pour les mettre au service de la construction d'une véritable carrière politique, le cabinet correspondant ici à *l'administration politique* personnelle du ministre. Plus portés cependant à recueillir les retombées de la manne politique qu'à édifier une véritable carrière politique, peu de ministres sont enclins à ce sacrifice qui fait de grands hommes politiques.

B- Les découpages administratifs des problèmes politiques.

Le découpage administratif obéit normalement à des critères objectifs tels que le rapprochement de l'administration des administrés, la gestion des spécificités caractéristiques de telle ou telle partie du territoire. Parallèlement à ces considérations de base, les découpages essentiellement politiques sont passés depuis dans nos mœurs politico-administratives. En effet certains hauts fonctionnaires exerçant dans les cercles du pouvoir usent régulièrement de leur influence auprès du pouvoir pour délimiter en fait une aire d'influence politique acquise ou convoitée, en provoquant la création de circonscriptions administratives. Le pouvoir politique central lui même instrumente régulièrement la technique du découpage du territoire en circonscriptions administratives, pour régler des comptes politiques, indépendamment des nécessités objectives des populations. Il peut s'agir simplement de récompenser une élite, ou par contre d'affaiblir la popularité d'une personnalité politique en fragmentant son terroir. On en arrive très souvent à des disparités administrativement absurdes mais politiquement justifiées. C'est le cas notamment de l'existence de vastes étendues sous administrées, à côté de petits espaces saturés de chefs de circonscriptions administratives. Toute lecture politique de la carte administrative du Cameroun devrait tenir compte de cette donnée caractéristique de la politisation organique et structurelle de l'administration camerounaise.

### 1-Les fondements théoriques

Le découpage du territoire en circonscriptions administratives, comme la plupart des institutions administratives camerounaises, est dans les limites du principe, inspiré du modèle français. A l'origine en France lors du grand débat sur la réforme administrative de l'été et de l'automne 1789 à l'Assemblée constituante il avait été question de la nécessité et de l'urgence d'un nouveau découpage du territoire pour rationaliser l'administration et pour achever l'unification nationale encore imparfaite en 1789. L'urgence de la réorganisation était motivée par l'anarchie qui s'étendait à tout le territoire aussi bien sous la forme de troubles agraires que des troubles dans les villes et les bourgs<sup>287</sup>.

Au souci de rationalisation s'est ajouté la nécessité de la sécurisation des populations. Ce dernier volet donne ainsi quelques fois aux découpages administratifs un fondement événementiel et circonstanciel. Susceptible d'exploitation, cette donnée peut déteindre sur l'objectivité et la stabilité des découpages. C'est ce qui est souvent à l'origine des soupçons

---

<sup>287</sup> Le département, hier, aujourd'hui, demain, (coll), PUG 1994 p. 13.

d'arbitraire qui ont souvent plané sur ces opérations. Tel qu'initialement conçu, le département correspond pour l'essentiel à une zone d'affinité commune. Il suppose l'implication de la population et constitue de ce fait un des exemples les plus élaborés de géographie humaine. Le département s'est, à l'expérience, révélé comme un cadre administratif commode et souple pour prendre en charge les problèmes nouveaux. La notion de département fait référence à l'espace parcouru, vécu, relationnel. Cet espace doit présenter les mêmes commodités pour tous.

Le découpage administratif du territoire repose en principe sur un certain nombre de données pratiques telles que l'adéquation superficie de la circonscription, nombre d'autorités administratives, chiffre de population est le plus souvent une donnée essentielle d'une gestion efficace. Il apparaît comme le produit d'un compromis entre l'esprit de géométrie et le souci des réalités.

Ces principes directeurs des découpages administratifs, que l'on pourrait qualifier d'objectifs ne devraient pas conduire à perdre de vue les préoccupations purement politiques qui ont également motivés à l'origine les initiateurs.

Largement repris par le comité de constitution et présenté par THOURET, le projet de SIEYES plaçait très explicitement la question du découpage électoral parmi les objectifs principaux de la réorganisation administrative en France: non seulement le département devait être un cadre administratif et un échelon dans l'exercice du pouvoir central, mais il devait également être le cadre dans lequel la représentation politique des citoyens devait prendre place, presque se couler dedans.

Cet aspect met en lumière le caractère politiquement instrumental des découpages administratifs, sur lequel les régimes politiques africains mettent souvent l'accent parfois au détriment des considérations objectives. Il s'agit cependant pour nous ici moins de condamner la pratique que d'en stigmatiser les abus conduisant parfois aux absurdités.

Les découpages administratifs s'opèrent généralement suivant deux techniques<sup>288</sup> :

- dans la première technique qu'on peut appeler *promotion*, il s'agit d'un découpage donnant lieu à un changement de statut territorial. Ainsi par exemple on érige en département ce qui était arrondissement ou encore en arrondissement ce qui était district ;

- la seconde technique, la plus couramment utilisée est celle de la scission : un département, pour diverses raisons, est divisé en deux ou plusieurs départements.

---

<sup>288</sup> Nlep (R.G.), L'administration publique camerounaise, LGDJ 1986 p. 73-74.

Afin de mieux asseoir son autorité, le pouvoir central a fréquemment recours à la technique de division comme moyen de contrôle de l'appareil administratif et de circonscription des problèmes politiques. *«La pratique de la règle divide et imperia constitue la règle d'or imaginée par l'oligarchie politique pour assurer la maîtrise de l'appareil et plus particulièrement l'appareil administratif.»*<sup>289</sup>

Très souvent les différents remodelages du paysage des circonscriptions administratives<sup>290</sup> se sont fondés sur des mobiles politiques en plus des arguments d'efficacité souvent relégués au premier plan.

Le souci proclamé de rapprocher l'administration des administrés constitue en effet souvent, dans le système camerounais d'administration publique, un prétexte pour les fonctionnaires au pouvoir de régler des problèmes politiques locaux ou nationaux ou encore de marquer de leurs empreintes personnelles la vie politique et administrative de leur localité d'origine. Au Cameroun les découpages administratifs sont des enjeux majeurs des luttes d'influence entre groupes sociaux en vue de la maîtrise de l'espace territorial et des aires d'implantation du pouvoir politique central. Ils marquent très souvent la délimitation des aires d'hégémonies ethno-politiques d'où la polarisation ethnique du champs géopolitique du Cameroun<sup>291</sup>.

## 2-La mise en pratique.

### a- Les exemples historiques

L'histoire de la vie politique et administrative camerounaise s'est souvent caractérisé par l'association de certaines personnalités liées au pouvoir central, à la création d'unités administratives ou encore la liaison avec des événements politiques précis. Les exemples sont légion dans ce domaine

#### i-Le département Bamiléké.

Au lendemain de l'indépendance, l'ancien département Bamiléké qui couvrait la superficie actuelle de la province de l'Ouest<sup>292</sup> a éclaté pour donner naissance à cinq départements aux termes de la loi 60-70 du 30 octobre 1960 mise en application par décret n°61-8 du 03 février 1961.

---

<sup>289</sup> Nlep (R.G.), op cit p.222.

<sup>290</sup> la province, le département, l'arrondissement, le district.

<sup>291</sup> Sindjoun (L), *L'Etat ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, economica 2002 p109.

<sup>292</sup> Bamboutos, haut Nkam, Menoua, Mifi, Ndé.

Pour mieux en dégager les motivations, il convient de restituer cet établissement dans son contexte historique. Le Cameroun accède à l'indépendance dans un contexte politique trouble. Manifestement le pouvoir central ne contrôle pas encore l'ensemble du territoire du jeune Etat. Certaines zones telles que le département Bamiléké, un des bastions irréductibles de la résistance au pouvoir du Président Ahidjo avec des figures emblématiques comme Ernest OUANDIE, Mgr Albert NDOGMO échappent encore en effet à son contrôle.<sup>293</sup> Cette situation s'explique en fait par la forte cohésion et les solides liens de solidarité des populations de cette partie à leurs leaders désignés.

A l'opposition ainsi ouvertement manifeste à son endroit, le président Ahidjo a répliqué par une hostilité impitoyable à l'égard du complexe bamiléké. L'une des stratégies pour essayer de fissurer le *complexe* à défaut de le briser a été l'éclatement en 1961<sup>294</sup>. Le pouvoir central par cet acte a multiplié sa présence dans un vaste espace territorial où cette présence se réduisait à une seule unité administrative vite débordée par les remous socio-politiques.

#### ii-Le cas de la Sanaga maritime.

Pour des raisons identiques, le vaste département de la Sanaga maritime a éclaté en département du Nyong-et-Kellé et département de la Sanaga maritime. Ici comme dans le cas précédent, les raisons politiques sont à la base du découpage administratif. A l'origine se trouve l'opposition ouverte et violente au Président Ahidjo activement menée par un natif du département par ailleurs leader désigné de la frange principale de la rébellion : Ruben UM NYOBE.<sup>295</sup> A prédominance ethnique Bassa-mpo'o, ce département a longtemps été synonyme de rébellion. S'il ne pouvait se prévaloir efficacement des mêmes arguments qui ont forgé le *complexe Bamiléké*, le département de la Sanaga maritime présente tout de même une certaine homogénéité fondée sur la quasi unicité linguistique et le *culte* de l'Union des populations du Cameroun, principal parti d'opposition au Président Ahidjo et dont un fils de département était secrétaire général.

---

<sup>293</sup> Le premier sera fusillé sur la place publique tandis que le second mourra en exil politique.

<sup>294</sup> Décret 61-8 du 03-02-1961 précité.

<sup>295</sup> Secrétaire Général de l'Union des Populations du Cameroun abattu dans le maquis, ancien agent de l'Etat.

b-La pérennisation du phénomène<sup>296</sup>.

Plus récemment, on peut relever un certain nombre de découpages liés au même phénomène. C'est le cas entre autre de l'éclatement du grand nord et de la départementalisation de la Mifi.

i- L'éclatement du «grand Nord».

Le 22 août 1983, éclate l'immense province du Nord qui s'étendait de la limite nord de la province du Centre-sud à la frontière avec la République du Tchad. Cet éclatement a donné naissance à trois provinces : l'Extrême-nord, le Nord et l'Adamaoua.

Une fois de plus le traditionnel argument du rapprochement de l'administration des administrés en vue de davantage d'efficacité dans l'encadrement des populations et une meilleure couverture administrative du territoire a été avancée. Si l'on ne peut écarter cette argumentation<sup>297</sup>, il convient aussi de relever un certain nombre d'événements politiques ayant marqué cette période.

Après sa démission<sup>298</sup>, le Président AHIDJO a néanmoins conservé le poste prestigieux de président du parti unique<sup>299</sup>. Très vite une lutte d'influence pour le contrôle de l'appareil de l'Etat s'est engagée. D'un côté, l'ancien Président de la République qui entendait, à travers le parti et ses réseaux de clientélisme, sa qualité de président du parti au pouvoir, conserver l'essentiel du pouvoir politique; de l'autre un président de la République dont l'accès aux commandes de l'Etat a suscité des appréhensions quant à son aptitude à assurer ses hautes fonctions, bien déterminé cependant à les exercer pleinement et à faire ses preuves.

Les points de friction vont de questions protocolaires aux nominations<sup>300</sup>, l'ombre du bicéphalisme plane indubitablement au sommet de l'Etat.

C'est dans ce contexte qu'éclate une première tentative de coup d'Etat menée par quelques officiers nordistes<sup>301</sup> proches de l'ancien chef de l'Etat AHIDJO à qui l'on a attribué la paternité de cette tentative.

Cet incident fournira au nouveau chef de l'Etat l'occasion de se débarrasser de l'encombrante personnalité de son prédécesseur<sup>302</sup>. Ce fut aussi l'occasion de régler la question du *complexe nordiste*. Celui-ci était constitué de deux grandes communautés :

---

<sup>296</sup> Cf annexes n°5,6 et 7 sur la carte des découpages administratifs.

<sup>297</sup> Compte tenu de l'immense superficie du « grand Nord », les distances étaient énormes entre le chef lieu de Province, Garoua et les autres chefs lieu de départements (Maroua, Ngaoundéré) et autres localités tel Kousséri à l'extrême Nord.

<sup>298</sup> En novembre 1982

<sup>299</sup> Union Nationale Camerounaise

<sup>300</sup> Nominations des membres du gouvernement et autres hauts responsables de l'Etat.

<sup>301</sup> Menés par le capitaine d'armée Saleh Ibrahim. Mal préparée la tentative se soldera par un échec lamentable.

- d'une part, les Peuls ou Foulbés et les haoussas islamisés;
- d'autre part, des groupes Pahoriens, Kirdis et autres populations non islamisées.

Si l'attachement du premier groupe à l'ancien Président paraissait indéfectible, il n'en est pas de même pour le deuxième groupe socio-religieux dont certaines composantes ont par ailleurs longtemps souffert de la marginalisation au profit du premier groupe<sup>303</sup> et dont l'un des griefs était précisément le maintien arbitraire par le Président AHIDJO d'un découpage administratif inique, le principal centre administratif étant ethno-centré sur sa localité d'origine dans le dessein de maintenir une hégémonie ethnique et un contrôle politique absolu sur une étendue représentant géographiquement près du tiers du territoire national avec des distances énormes entre localités de surcroît enclavées. Saluée par les uns (deuxième groupe) dont la promotion aux emplois supérieurs de l'Etat et l'accès aux grandes écoles ouvre de perspectives nouvelles, cette scission marquera la fin de l'hégémonie des autres (premier groupe). En lieux et places de l'ancienne province du nord seront créées trois provinces.

Par le même acte, la province du Centre-sud éclate en provinces du Centre et du Sud. Natif de la partie Sud de l'ancienne province du Centre-sud, le président de la République a-t-il voulu se constituer un fief caractérisé par une absolue homogénéité linguistique et une forte cohésion ethnique face à un Centre cosmopolite, politiquement perméable ? rien n'exclut à priori cette donne.

## ii-La *départementalisation* de la Mifi.

A la différence des autres scissions, on ne peut par contre durablement soutenir ici l'argument de la rationalité géographique<sup>304</sup>, c'est à dire du rapprochement de l'administration des administrés. Les raisons d'un tel découpage administratif sont essentiellement politiques et dans une certaine mesure fondées sur des considérations liées aux chefferies traditionnelles particulièrement organisées ici.

La coïncidence de cette *départementalisation* avec une échéance politique particulièrement renversante à l'aube de la restauration du pluralisme n'est sans doute pas fortuite. Ce découpage fait en effet suite à l'élection présidentielle agitée et politiquement tendue de 1992 et est souvent associée une personnalité de la région, le professeur Augustin

---

<sup>302</sup> Il s'exilera précipitamment à l'occasion.

<sup>303</sup> Déséquilibre profond au niveau des infrastructures entre Garoua, fief du 1<sup>er</sup> groupe et Maroua entre autres, ainsi qu'au niveau de la promotion de l'élite.

<sup>304</sup> Banfjoun, chef lieu du Khound Khi, est distant de Bafoussam, chef lieu de la Mifi d'à peine 20 Km.

KONTCHOU KOUOMENI alors membre du gouvernement natif de la localité de Baham une des nouvelles circonscriptions nées de l'éclatement de l'ancien département de la Mifi. Son engagement absolu pour le soutien du président sortant a considérablement permis au parti au pouvoir<sup>305</sup> de «sauver les meubles» dans une circonscription de la Mifi à l'électorat fortement versatile. L'une des doléances avancées pour son soutien fut l'autonomie administrative par rapport à l'ancien chef lieu, Bafoussam. En réalité c'était une fois de plus l'occasion pour les autorités centrales de recourir à la traditionnelle recette de division en réaction, à l'attitude politique ambiguë du *complexe Bamiléké* au cours des élections.

Sur le plan traditionnel, la volonté de faire de la ville de Baham un chef lieu de département s'est heurtée à sa dépendance de la Chefferie traditionnelle de la ville voisine de Bandjoun. Au bout du compte les autorités centrales se sont retrouvées face à un dilemme à triple composante :

- la ville de Baham avec sa puissante élite politique;
- la puissante autorité traditionnelle de Bandjoun;<sup>306</sup>
- la capitale provinciale Bafoussam;

Le pouvoir central a choisi de respecter cette configuration en créant trois nouveaux départements :

- le département des hauts-plateaux avec chef lieu Baham;
- le département du Khound-Khi avec chef lieu Bandjoun;
- le département de la Mifi avec chef lieu Bafoussam par ailleurs capitale provinciale de L'Ouest.

---

<sup>305</sup> Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais

<sup>306</sup> L'emblème de l'Université de Dschang composée d'un segment à 2 têtes et d'une poule et poussin symbolise respectivement le Sultanat Bamoun et la Chefferie Bandjoun, les institutions traditionnelles les plus influentes.



## Conclusion.

Le développement de l'administration s'accompagne au sommet de la multiplication autour des instances politiques des postes de travail. L'explication suivant laquelle cette évolution est une solution à la technicité croissante des problèmes politiques n'est que partielle, à la limite secondaire. En réalité cette situation est le fruit de la connexion de deux volontés politiques.

D'une part on est en présence de hauts fonctionnaires qui de plus en plus clament leur appartenance au politique et se désolidarisent des autres fonctionnaires. Ceci s'observe notamment au moment des revendications et autres manifestations initiées par les fonctionnaires. Forts de leur différence de condition, ils se rangent presque spontanément du côté des politiques; d'autre part les instances politiques -les ministres, le chef du Gouvernement, le chef de l'Etat- sont sans cesse soucieuses de maîtriser avec plus de diligence et de célérité le traitement de l'ensemble des problèmes qu'ils font résoudre par l'administration. Devant l'impossibilité de maîtriser la pieuvre qu'est l'administration publique avec ses tentacules que constituent les multiples services et bureaux, les politiques choisissent de multiplier autour d'eux des structures susceptibles de leur assurer la maîtrise du maximum de problèmes et leur servir une information diligente. La création de ces structures obéit surtout à une logique politique. Deux volontés se connectent ainsi à des fins politiques.

En réalité tout le problème de l'implication des fonctionnaires à la décision politique consiste à retracer autant que faire se peut la nécessaire frontière devant exister entre le décideur politique, responsable devant le peuple de ses choix, et l'indispensable technocrate dont le rôle quoique essentiel, devrait être second, quel que soit le degré d'implication et les liens avec les gouvernants. Seule cette frontière, y compris ses inévitables zones de flou, peut protéger aussi bien les politiques que les administrateurs, de la dérive du système dont ils sont tous victimes.

## Conclusion chapitre I.

Considérée avec optimisme, la politisation de l'administration peut permettre à l'administration de mieux s'imprégner de la politique des gouvernants et d'en assurer fidèlement l'exécution. Cependant des problèmes se posent pour ce qui est des motivations des acteurs et de la manipulation des facteurs. A qui profite la politisation ? peut-on s'interroger en définitive. Les fonctionnaires agissent-ils pour leur compte, pour asseoir leur carrière et conforter leurs ambitions politiques ? ou par contre agissent-ils véritablement pour la politique du ministre ?

En pratique la politisation de l'administration va dans les deux sens. L'accent est souvent mis sur l'un ou l'autre en fonction des intéressés. Ainsi lorsque les nécessités du carriérisme l'emportent, il y a risque de blocage du système dans la mesure où des crises internes peuvent naître dans les relations avec les ministres. Lorsque l'accent est essentiellement mis sur la logique politique, il y a risque de dénaturation de l'activité administrative. Dans cette hypothèse l'élément de stabilité qui caractérise l'administration est affecté. La politique répercutera forcément ses divisions, ses remous et ses passions dans une structure devant normalement fonctionner sur la base des principes de neutralité et d'impartialité.

## **CHAPITRE II :**

### **LA CONQUETE DES INSTITUTIONS POLITIQUES**

La politisation de la fonction publique d'une part, l'association des fonctionnaires aux tâches politiques d'autre part prédisposent les fonctionnaires politiquement engagés aux fonctions politiques proprement dites. Pour la plupart, les fonctionnaires politiquement engagés ou ceux ayant atteint un niveau élevé de proximité avec le pouvoir politique aspire à se positionner dans les institutions politiques. Très souvent en effet, le titre de directeur ou directeur général n'est pas considéré comme le sommet de la carrière par leurs titulaires.

Dans la logique de conquête des institutions politiques, du fonctionnaire en situation politique ou engagé, on glisse vers le fonctionnaire politiquement situé c'est-à-dire positionné dans l'univers des institutions politiques. Dès lors le fonctionnaire n'agit plus seulement pour la Nation, il peut aussi désormais vouloir pour elle. C'est là une position enviable et convoitée.

Le fonctionnaire ne peut cependant se situer politiquement que dans des conditions compatibles avec sa condition et bénéficie d'un cadre spécialement aménagé.

A ce propos il convient de distinguer les incompatibilités des inéligibilités avec lesquelles elles se confondent souvent.

L'inéligibilité s'oppose pour un certain nombre de raisons, à l'élection tandis que l'incompatibilité s'oppose à la conservation simultanée d'un mandat et d'une fonction c'est-à-dire qu'elle a pour effet d'obliger le fonctionnaire élu à opter entre le mandat et la fonction déclarée incompatible.

Les deux notions diffèrent également par les buts. Les incompatibilités recherchent essentiellement la sauvegarde de la liberté de l' élu et la garantie de son indépendance. Les inéligibilités quant à elles visent la protection de la liberté de vote de l'électeur en faisant obstacle à d'éventuelles pressions sur lui de la part des candidats s'appuyant sur leur position d'autorité administrative, et à préserver du même coup l'égalité des candidatures.

A l'origine en Angleterre, le danger apparut avec l'entrée à la Chambre des Communes des serviteurs de la Couronne. Le Cabinet prit le parti de tirer profit de cette présence pour imposer sa ligne politique en faisant pression sur ses agents élus aux Communes. Brandissant suivant les circonstances la menace de destitution ou par contre de mirobolantes promesses de promotion professionnelle, les ministres auxquels restaient

subordonnés ces agents entretenaient un lien étroit de dépendance avec l'exécutif, gênant considérablement le libre exercice des fonctions parlementaires, et paralysant la fonction de contrôle de l'exécutif par le Parlement.

Dans la compétition pour l'accès aux fonctions politiques le fonctionnaire est dans une situation spécifique. Le fonctionnaire élu ou nommé au gouvernement bénéficie d'un cadre juridique facilitant l'exercice de ses fonctions et des avantages matériels favorisant leur représentation au sein des institutions politiques. Comparativement à son homologue anglais qui se trouve obligé de démissionner de ses fonctions pour occuper un poste politique, le fonctionnaire camerounais bénéficie d'un régime privilégié qui lui permet de se mettre temporairement hors de la fonction publique le temps de l'exercice de ses fonctions politiques. Cette latitude lui donne un avantage certain par rapport aux travailleurs du secteur privé de démissionner dans les mêmes circonstances. Le fonctionnaire appelé à occuper un poste politique est placé en position de détachement; il peut solliciter la disponibilité ou alors se contenter des autorisations d'absence suivant les exigences des fonctions politiques.

La présence des fonctionnaires au sein des institutions politiques revêt une signification particulière et génère un certain nombre de conséquences. Quelles sont les institutions politiques particulièrement marquées par la présence des fonctionnaires ? Quelles sont les raisons et les stratégies de pénétration de ces institutions politiques ? Quelles sont les implications de cette présence ?

Dans les sociétés politiques contemporaines, et surtout en contexte démocratique pluraliste, les partis politiques jouent un rôle essentiel au point où ils se sont finalement érigés en passage privilégié pour l'accès aux fonctions politiques. C'est la raison pour laquelle ils retiendront notre attention dans la première articulation portant sur la position des fonctionnaires vis-à-vis des partis politiques (section 1) ; par son entremise et d'autres, les fonctionnaires ont massivement conquis les fonctions politiques électives et nominatives au Cameroun (section 2).

## SECTION 1 :

### La position des fonctionnaires vis-à-vis des partis politiques.

Le phénomène partisan s'est constitué et développé sous la houlette des agents publics souvent situés à l'avant garde de l'émancipation et de l'évolution du système politique camerounais. C'est donc en toute logique que dès les premiers signes de la restauration de la démocratie pluraliste, ces agents se sont massivement investis dans l'ouverture politique partisane pluraliste. Aujourd'hui aussi bien au sein du parti au pouvoir que dans les autres partis politiques on note une forte présence des agents publics à tous les niveaux de l'organisation et du fonctionnement de ces structures.

Cette présence a un double effet sur la dynamique interne des partis politiques et sur les activités administratives des agents publics.

Quelle est l'ampleur de cette présence ? Quelles sont les stratégies et la configuration de ce phénomène ? Qu'elles en sont les incidences ? Telles sont les questions auxquelles nous essaierons d'apporter des réponses en examinant successivement la dimension de cette présence (I), et l'apport de cette présence dans ces structures (II).

## **I-L'étendue de la présence.**

Elle est à la fois quantitative et qualitative en ce sens que l'administration a toujours été la principale pourvoyeuse du parti en cadres, mais également dans une mesure non négligeable, le champ de recrutement des militants de base. Les fonctionnaires se retrouvent ainsi à tous les niveaux des organes internes des partis.

### **A-Une présence élitiste.**

La présence élitiste renvoie à la forte présence des fonctionnaires au sein des organes dirigeants des partis politiques et même à la tête de ceux-ci.

#### **1-Aux origines du phénomène.**

Au départ, cette présence élitiste trouve son explication à la fois dans la concentration de l'essentiel de l'élite camerounaise dans l'administration coloniale, et dans la primeur de l'éveil des consciences politiques au sein de ces agents. A la veille des indépendances on observe un nombre élevé de fonctionnaires à la tête des principaux partis politiques. Grâce aux contacts tissés et aux affinités avec les formations politiques occidentales durant leur formation ou dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions auprès d'agents publics locaux européens animés par divers courants politiques idéologiques et partisans, les agents publics camerounais se sont lancés dans la création des partis politiques, dotant ainsi leurs ambitions politiques d'un support populaire.

#### **2-La confirmation de la tendance.**

La restauration de la démocratie et l'éclosion du phénomène partisan au début des années quatre vingt dix présente la configuration suivante :

Période de 1990 à juillet 1995

| <b>Dirigeants</b>     | <b>Nombre de partis</b> | <b>%</b>   |
|-----------------------|-------------------------|------------|
| <b>Fonctionnaires</b> | <b>27</b>               | <b>23</b>  |
| <b>Autres</b>         | <b>86</b>               | <b>77</b>  |
| <b>Total</b>          | <b>113</b>              | <b>100</b> |

**source : MINAT/DAP**

*Sur un total de cent treize (113) partis créés à la date de juillet 1995, vingt sept (27) sont dirigés par des fonctionnaires dont quinze (15) en activité et douze (12) retraités. Les quatre vingt six (86) autres sont dirigés par des membres des professions libérales (29), 12 directeurs de sociétés et les 45 autres (2 étudiants, 8 sans profession, autres...)*

Ce pourcentage de 23 % relativement modeste par rapport à l'ensemble n'est cependant que la partie visible de l'iceberg. Le pourcentage de fonctionnaires membres fondateurs de partis est déjà bien élevé (de l'ordre de 39 %) comme le démontre le tableau ci-dessous qui relève une tendance observée sur un groupe de 10 partis dont certains des plus en vue. Le rapport des fonctionnaires membres des organes dirigeants est nettement plus élevé encore et se situe dans la fourchette de 54 à 60 %.

| <b>partis</b>         | <b>UNDP</b> | <b>UPC</b> | <b>SDF</b> | <b>MD<br/>R</b> | <b>PRPC</b> | <b>UFD<br/>C</b> | <b>PDC</b> | <b>UDC</b> | <b>MD<br/>P</b> | <b>RAP</b> | <b>TOTAL</b> |
|-----------------------|-------------|------------|------------|-----------------|-------------|------------------|------------|------------|-----------------|------------|--------------|
| <b>Fonctionnaires</b> | <b>9</b>    | <b>5</b>   | <b>5</b>   | <b>2</b>        | <b>1</b>    | <b>1</b>         | <b>9</b>   | <b>7</b>   | <b>2</b>        | <b>2</b>   | <b>43</b>    |
| <b>Autres</b>         | <b>10</b>   | <b>11</b>  | <b>14</b>  | <b>2</b>        | <b>2</b>    | <b>6</b>         | <b>10</b>  | <b>4</b>   | <b>2</b>        | <b>5</b>   | <b>66</b>    |
| <b>Total</b>          | <b>19</b>   | <b>16</b>  | <b>19</b>  | <b>4</b>        | <b>3</b>    | <b>7</b>         | <b>19</b>  | <b>11</b>  | <b>4</b>        | <b>7</b>   | <b>109</b>   |

**Source : MINAT/DAP**

Note : Ces chiffres ont été enregistrés à la date de la déclaration et du dépôt de dossier. Les différentes fluctuations et instabilités constitutives et structurelles des organes directeurs des différents partis politiques se prêtent difficilement à une exacte évaluation.

La moyenne de 54 à 60 % a été déduite des déclarations verbales et quelques documents recueillis aux sièges de quelques partis. Le secret qui entoure de telles informations au niveau des sièges de partis n'exclut par conséquent pas les phénomènes de gonflement ou de diminution, en somme la déformation délibérée de l'information communiquée à un tiers.

## B-Une présence de masse.

### 1-Une présence significative.

Parler de présence de masse plutôt que de présence massive est ici délibéré. Par présence de masse, nous entendons lever l'équivoque sur une interprétation qui pourrait laisser croire que les fonctionnaires camerounais seraient massivement –dans le sens de majoritairement- engagés dans les partis politiques. Nous entendons ici simplement souligner leur présence non négligeable dans les différentes structures de base des partis politiques. Cette précision est due au fait que ici comme dans la plupart des démocraties c'est surtout au niveau de la hiérarchie administrative que la politisation est manifeste et les engagements politiques très souvent volontaires et accentués. Or cette hiérarchie évolue plus dans les structures de direction tel qu'il a été démontré. Relativement moins ambitieux, le militantisme des petits agents s'effectue dans les structures de base où ils exercent cependant souvent des responsabilités diverses. Ainsi très souvent la hiérarchie administrative tend à se reconstituer sur le terrain de la présence au sein des partis, du moins au départ des engagements.

### 2-Quelques illustrations.

Les recherches menées au sein d'une centaine de comités de base du parti au pouvoir en zone urbaine révèlent une présence relativement élevée de l'ordre de 35% des inscriptions sur les listes d'adhésions. Au niveau des responsabilités internes les fonctionnaires ravissent 60% des postes dont 45% pour la présidence de ces comités de base. Cette hausse du pourcentage au niveau de la distribution des responsabilités confirme la position privilégiée des fonctionnaires dans la vie politique et leur propension à prendre les commandes. A l'échelle immédiatement supérieure constituée par des sous sections, sur une cinquantaine de structures approchées, les fonctionnaires occupent ici près de 50% des divers postes de responsabilité, pour environ 30% aux postes de présidents. Pour le même nombre de structures mais à l'échelle supérieure de la section les fonctionnaires n'occupent qu'environ



20% des présidences. Cette baisse relative s'explique par deux facteurs: l'intensité et la permanence des charges qui demandent un investissement physique quasi continu, les agents publics dans la plupart des cas sont limités ici par les contraintes tout aussi permanentes de service public; l'autre facteur est d'ordre financier, la plupart des petits et moyens agents ne sont pas toujours à la hauteur de l'investissement financier que nécessite la présidence de ces structures et, en outre la stratégie à ce niveau consiste à intéresser les milieux d'affaires. Toutefois non seulement en valeur strictement relative par rapport aux origines socioprofessionnelles des autres responsables politiques à ces niveaux, la présence du groupe des agents public demeure forte.

## **II-Les activités militantes.**

Des activités militantes du fonctionnaire il se dégage une stratégie qui consiste, tout en se positionnant en retrait, à tirer les ficelles du jeu politique au sein des partis. C'est ce qui explique que de 23 % à la tête des partis, on évolue vers plus du double de ce pourcentage dans la composition des structures de direction des partis avec des plafonds de 80 à 90 %.

Les fonctionnaires ont tendance à *se couvrir* politiquement, préférant largement la boussole au gouvernail. Au sein des organes de direction ils exercent des fonctions d'information de conception et d'élaboration des politiques et de formation pour l'essentiel, et à travers elles la fonction d'orientation. C'est en effet la matière grise des états majors des partis au sein desquels ils constituent une source d'information précieuse sur la gestion des affaires publiques.

Multiplées et variées, ces activités tournent autour de la formation des militants et le financement des partis. La mission ici est de diffuser les valeurs et les normes dont les dirigeants se réclament. Les fonctions administratives et, surtout celles proches du pouvoir font des agents publics les vecteurs désignés, et les prédispose à ce type d'engagement.

### **A-La formation des militants.**

La participation des fonctionnaires à la formation des militants s'effectue dans le cadre des structures formelles et des séminaires périodiques.

## 1-Les instruments pratiques d'intervention.

### a- Les structures permanentes.

Certains partis se sont dotés de structures formelles et permanentes de formation des militants à diverses tâches. Qu'il s'agisse de l'école des cadres<sup>307</sup> ou de l'institut de formation politique<sup>308</sup> ou de toute autre dénomination, ces structures font régulièrement appel à des fonctionnaires dont des enseignants du supérieur de droit, science politique et d'économie ou encore de philosophie pour assurer la formation des cadres des partis. Ces structures jouent un rôle déterminant dans l'élaboration des stratégies à proposer aux instances dirigeantes des partis, ainsi que dans la construction des supports théoriques de transmission de la ligne politique. C'est le vivier dans lequel les partis recrutent encadreurs et animateurs professionnels de la politique. Pour les agents publics intéressés, c'est aussi et surtout un marche-pied pour la promotion politique interne et le positionnement pour d'éventuelles promotions professionnelles ou mieux encore l'investissement des institutions politiques étatiques.<sup>309</sup>

### b- Les séminaires périodiques.

Des séminaires périodiques regroupent les militants dans le cadre de réflexions axées sur des études thématiques portant sur les grands problèmes contemporains ou en vue de la préparation des militants pour des échéances politiques. C'est l'occasion pour les fonctionnaires très souvent sollicités de mettre leur expérience de la vie administrative et leur expertise au service des options partisans.

Sous l'emprise du monolithisme, il était de pratique courante que les fonctionnaires et responsables administratifs soient réquisitionnés pour ces tâches d'animation qui supposaient une mobilisation des ressources administratives aussi bien humaines que matérielles. C'était une des exigences de l'appui de l'administration au parti unique, particulièrement actif en prélude aux échéances politiques. Vu l'absence de compétition cependant, il s'agissait moins de préoccupations électoralistes que du réchauffement de l'appareil politico-administratif et la vie partisane.

Le rôle de sensibilisation et d'animation a été réhabilité avec la restauration du pluralisme et la ré-institution de la compétition électorale. Aujourd'hui, la mobilisation des

---

<sup>307</sup> Structure créée au sein du RDPC.

<sup>308</sup> Affilié à l'UNDP.

<sup>309</sup> Voir infra section 2.

agents publics pour des besoins politiques partisans est perceptible et ouverte, à travers des communiqués de presse suivis d'absences de postes aussi bien du fait du parti au pouvoir que des partis de l'opposition avec des conséquences inégales du fait de l'inégale emprise des uns et des autres sur les agents publics. Le recours aux services des fonctionnaires ne permet cependant pas d'occulter une donnée constante de la vie politique, les carences structurelles et l'absence de maturation de la plupart des partis politiques.

## 2-Les lacunes.

La présence des fonctionnaires au sein des organes dirigeants des partis politiques est fort significative. Il peut ainsi paraître paradoxal de parler de déficit de maturation étatique des responsables des partis. Cette situation fort évidente s'explique cependant par l'absence de structuration objective des partis et le non suivi des secteurs techniques par les cadres des partis du fait de la mauvaise utilisation des ressources humaines et techniques.

### a- L'absence de structuration objective des partis.

Tout parti politique aspire par définition à la conquête du pouvoir, à la gestion de l'Etat. Les structures internes, les règles et la logique de fonctionnement des partis doivent y concourir. L'objectif ici est qu'une fois au pouvoir le parti puisse immédiatement mettre en oeuvre son projet de société parvenu à la maturité. Rien de tel ne transparaît de la structuration de la plupart des partis politiques. La mise sur pied des organes et leur fonctionnement obéissent davantage à la logique de la personnalisation qu'à la dynamique de démonstration du potentiel de gestion, de leurs aptitudes d'alternatives dans la gestion concrète des affaires de l'Etat, rôle que les agents publics militants de partis politiques devraient jouer. «Les partis politiques nés à la fin des années quatre vingt sont d'abord et avant tout une carte de visite des hommes qui ont voulu participer aux conférences nationales et ensuite s'engager dans le processus électoral d'accession au pouvoir. Ils sont, pour l'instant, la concrétisation des aspirations d'un ou de quelques hommes pour accéder au pouvoir, et, par suite ils ont été conçus comme de petits appareils de captation des voies.»<sup>310</sup>

Cette situation a pour conséquence le non suivi des secteurs techniques par les cadres des partis avec pour conséquence l'amateurisme des responsables des partis à la tête des départements ministériels. Il n'existe pas à proprement parler ici de réplique organisationnelle du gouvernement, sorte de «shadow cabinet» à l'anglaise. Le secret des promotions et

---

<sup>310</sup> Zahir (F), Afrique et démocratie, espoirs et illusions, L'harmattan 1992, p. 167.

l'obsession des répressions politiques et administratives pèsent encore sur le système, les postulants devenant souvent la cible des titulaires des différents postes aussi bien au sein du parti au pouvoir que dans les formations de l'opposition. Au bout du compte au sein des partis, on ne désigne pas toujours qui peut faire quoi, d'où l'impréparation de la plupart des promus.

#### b-Le non suivi des secteurs techniques par les directions des partis.

Les grandes formations politiques françaises se sont dotées d'organes chargés du suivi permanent de l'ensemble des secteurs d'activités administratives et économiques. Ces organes constituent le vivier où, une fois parvenus au pouvoir, les responsables des différents départements ministériels puisent les ressources nécessaires à la mise en oeuvre de leur politique. Le fait pour les fonctionnaires de militer au sein de ces organes constitue très souvent un tremplin pour la nomination à divers postes de responsabilité administrative. Ces préoccupations ne l'ont manifestement pas emporté dans l'organisation et le fonctionnement des partis politiques au Cameroun. Si l'absence de ressources matérielles souvent avancée comme excuse peut être fondée, on peut néanmoins relever l'exploitation insuffisante des ressources techniques humaines opportunes offertes par la présence des fonctionnaires. Le fonctionnaire n'est souvent sollicité ici que pour sa position hiérarchique et sociale, le prestige et le rayonnement de sa fonction ou tout simplement pour maximiser le capital électoral. La conséquence est que la proposition à la nomination est davantage guidée par l'idée d'une récompense politique que par le souci pour le parti de renforcer son potentiel technocratique. La caution technique qu'aurait pu constituer la présence de nombreux fonctionnaires au sein des partis est très souvent ainsi hypothéquée. Les fonctionnaires cadres des partis politiques y sont occupés davantage pour des fins de propagande électorale que pour leurs aptitudes techniques, d'où l'amateurisme souvent manifeste de certains responsables des partis une fois propulsés à la tête des départements ministériels.

#### B-Le financement des partis politiques.

Les fonctions politiques de l'argent sont multiples. Il offre ainsi entre autres la possibilité de susciter des allégeances, de récompenser des dévouements, d'assurer des fidélités et d'huiler la machine électorale...d'où la nécessité des financements. Dans ce sens, en plus des ressources humaines, les agents publics apportent un soutien matériel aux partis politiques. Les fonctionnaires participent au financement des partis politiques. Ce

financement s'effectue sous deux formes: le financement régulier et les autres formes de financement.

1-Le financement régulier.

Il revêt normalement deux formes:

-le fonctionnaire à l'instar de tout citoyen militant au sein d'un parti peut être astreint aux formes légales de financement en l'occurrence les droits d'adhésion et les cotisations annuelles...

-plus poussée, la seconde forme de financement prend en considération l'importance du poste de travail du fonctionnaire militant ou sa position sociale. Le R.D.P.C. parti au pouvoir fournit l'illustration d'un type de financement pratiqué par la quasi totalité des partis politiques.

D'après l'article 33 des statuts du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais:<sup>311</sup>

les ressources du parti et de ses organisations annexes proviennent:

- des droits d'adhésion,
- des cotisations,
- des contributions de toutes sortes par les membres du parti ou de ses organisations annexes [...]

Les taux d'adhésion et des cotisations sont fixés par décision du Comité Central.

L'article 84 du règlement intérieur du RDPC dispose :

- Conformément à l'article 33 alinéa (3) des statuts de parti et indépendamment de leurs cotisations annuelles:

Sont astreints à une contribution mensuelle dont le montant et les modalités de paiement sont fixés par le Comité Central, les membres du parti :

- députés à l'Assemblée Nationale,
- président ou membre du Conseil Economique et Social,
- membres du gouvernement et assimilés,
- gouverneurs de province,
- chefs de mission diplomatique, consulaire ou économique,
- secrétaires généraux de ministères et assimilés,
- directeurs généraux et assimilés des sociétés publiques et parapubliques,

---

<sup>311</sup> Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC), parti au pouvoir depuis 1985.

- président ou membres de chambres consulaires,
- délégués du gouvernements ou maires,
- membres du Comité Central ne rentrant pas dans l'une des catégories ci-dessus énumérées.

2-Tout autre militant du parti peut être soumis par décision du Comité Central au versement de cette contribution en raison de la nature des responsabilités qu'il exerce ».

Cette forme de cotisation cristallise l'allégeance des hauts fonctionnaires à leurs formations politiques et constitue le volet financier du clientélisme partisan, la contre-partie des promotions politiques. Parallèlement à ces cotisations, les fonctionnaires contribuent de manière volontaire au financement des activités des différents organes et à la constitution du patrimoine immobilier des locaux destinés à servir de cadre des activités des partis et à abriter les structures administratives de ceux-ci. Plus subtile est la deuxième forme de financement.

## 2-Le financement occulte.

Les responsables politiques, entretiennent avec l'argent des rapports complexes, souvent ambigus et mystérieux. Il s'agit de liens dissimulés, de rencontres souvent opaques qui font qu'à ce sujet certains parlent de « *liaison dangereuse*.»<sup>312</sup>

Ce type de financement s'est développé avec la transformation des activités politiques.

Le processus démocratique engendre une transformation profonde des pratiques, des technologies et des coûts financiers associés à l'activité politique. Les élections ont pris une envergure considérable à tous les niveaux de la vie politique. De plus en plus le recours à des techniques de communication inspirées du marketing s'impose. Durant cette période de modernisation politique rapide, le coût des campagnes électorales augmente considérablement et l'activité politique connaît des exigences croissantes de financement dans un contexte politique marqué par une forte compétition. Les sources classiques de financement de la grande majorité des partis politiques s'avèrent insuffisantes pour faire face à cette demande accrue de financement des activités politiques.

Les nécessités de ce financement se sont fortement fait sentir avec la disparition des contributions autoritaires, la multiplication des partis et l'avènement de la compétition. La recherche de ces fonds prend des tournures complexes et compromettantes de blanchissement des ressources de l'enrichissement sans cause. Cette deuxième forme de financement est l'expression la plus perverse du clientélisme. En principe le fonctionnaire n'est

---

<sup>312</sup> Faupin (H), Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes, LGDJ 1998 p5.

financièrement tenu à aucune contribution en dehors de celles prévues par la loi, les statuts et règlements du parti auquel il appartient. Toutefois lorsqu'il doit son recrutement ou sa nomination à ses relations partisans, le fonctionnaire traîne avec lui la reconnaissance vis-à-vis du parti, la hantise de la déchéance ou encore, l'obsession de l'accession à des postes de travail toujours plus élevés. Pour ces considérations, il est très souvent sollicité au delà des règles formellement établies sous diverses formes. Ce n'est sans doute pas un hasard si les positions politico-administratives privilégiées par les agents publics militants au moment des récompenses politiques sont davantage celles qui focalisent le maximum de ressources financières que celles qui confèrent le seul prestige de grand commis de l'Etat<sup>313</sup>. Le phénomène de pantouflage repose en grande partie sur cette stratégie de financement.

Les drastiques de salaires dans les administrations publiques de l'Etat ont décuplé les pratiques marginales aux détriments des caisses de l'Etat et des usagers du service public<sup>314</sup> et revalorisé le pantouflage. Cette forme de financement des activités politiques a favorisé l'inversion de l'échelle des valeurs sociales et l'entrée en politique d'agents publics indécents en quête de couverture politique, aux détriments de fonctionnaires honnêtement politiquement engagés. Les choix politiques aussi bien de la hiérarchie des partis que des militants et citoyens ordinaires se fondent de moins en moins sur les vertus de *l'administrateur ayant fait ses preuves*, de *celui qui sait*, que sur des considérations matérielles. Une telle évolution est rendue possible dans un contexte de paupérisation de la masse du fait de la crise économique mondiale et des rigueurs des plans d'ajustement. Le militantisme devient plus mercantile qu'idéologique, surtout en l'absence de ce dernier repère.

---

<sup>313</sup> Voir infra Ième partie.

<sup>314</sup> Chaque ministère et administration publique comprend une cellule et un «plan de lutte contre la corruption», avec une structure nationale de coordination.

## Conclusion.

La présence massive et le positionnement stratégique des fonctionnaires au sein des partis politiques leur assurent des entrées dans la vie politique. Elle leur permet de nourrir leurs ambitions politiques, de se former à l'exercice de popularité et dans une certaine mesure à l'exercice du pouvoir politique. Cette présence exerce une influence sur le fonctionnement, l'organisation et la dynamique politique partisane. L'un des aspects les moins reluisants de cette influence est la compromission de la professionnalisation politique. A la fois en activité dans l'administration et aux commandes des partis politiques, les agents publics concernés ne peuvent pleinement développer la dynamique politique partisane dans toutes ses dimensions et ses exigences. On constate en effet que l'essentiel de leur temps est consacré aux activités administratives. Leurs fonctions de direction politique sont ainsi souvent reléguées au second plan d'où l'efficacité relativement limitée de la plupart de ces structures dans la maîtrise des règles du jeu politique.



## **Section 2:**

### **LA CONQUETE DES FONCTIONS POLITIQUES ELECTIVES ET NOMINATIVES.**

Les fonctions politiques proprement dites constituent l'aboutissement logique du processus d'implication des agents publics dans la vie politique. Ces fonctions peuvent être classées en deux catégories: les fonctions politiques électives et les fonctions politiques nominatives. Différentes par leur dévolution, ces fonctions se rejoignent et, souvent se complètent dans leur commune nature politique.

Originaires, les premières sont le résultat de l'expression directe de la souveraineté du peuple, le suffrage universel. C'est ce qui en fait aux yeux des observateurs et analystes, les fonctions politiques *pures* et légitimes. D'où normalement la nécessité d'aptitudes politiques éprouvées pour y accéder et évoluer. C'est le cas des assemblées locales, des assemblées parlementaires et des fonctions présidentielles.

Les deuxièmes sont tout aussi politiques mais de manière dérivée. Il s'agit des fonctions gouvernementales et, dans une certaine mesure, la direction des collectivités locales décentralisées.

Elles sont dérivées parce que les membres d'un gouvernement ne sont pas directement désignés par le peuple souverain. Celui-ci intervient de manière indirecte à travers le choix d'une majorité parlementaire, dans les régimes où celle-ci a une influence sur la constitution du gouvernement. Elles le sont ensuite parce que c'est une autorité élue, le président de la République qui les nomme.

D'une manière générale les fonctionnaires se retrouvent en position de force au sein de ces institutions, aussi bien sur le plan quantitatif que sur le terrain des valeurs. Cette présence massive pose un certain nombre de problèmes relatifs à la préservation de l'essence même de ces institutions, à leur existence et à leur efficience. Comment les fonctionnaires accèdent-ils à ces institutions ? Dans quelles conditions y exercent-ils ? Quel est l'apport et la part d'influence des agents publics dans le fonctionnement de ces institutions ? Pour répondre à ces questions nous nous intéresserons dans un premier temps aux assemblées élues (I), et par la suite au firmament des fonctions gouvernementales (II).

## **I-L'invasion des assemblées élues.**

Il s'agit ici des collectivités locales et des assemblées parlementaires. L'accès du fonctionnaire à ces institutions est soumis à l'observation de conditions préalables relatives aux incompatibilités. L'exercice de ces fonctions est favorisé par certains mécanismes statutaires.

La législation sur les incompatibilités est consacrée par les lois électorales. D'une manière générale il existe une incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions publiques non électives. Le problème de fond ici est celui des cumuls dont nous examinerons les avantages et les inconvénients, ainsi que les conséquences sur le fonctionnement des institutions politiques.

L'exercice du mandat législatif est ainsi par exemple incompatible avec les fonctions de membre du gouvernement.

Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de président, directeur (ou directeur général), directeur adjoint (ou directeur général adjoint), membre du conseil d'administration d'un établissement public sauf si le député est désigné es qualité comme membre du conseil d'administration.

Le chapitre III des incompatibilités de la loi 92-002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux dispose dans son article 10 :

(1) 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.

Les fonctionnaires de police nationale, les gendarmes, militaires et le personnel de l'administration pénitentiaire et assimilé sont également concernés dans le territoire d'exercice de leurs fonctions.

Les secrétaires généraux de mairie, le receveur municipal et les chefs des services municipaux les magistrats, les délégués du gouvernement et leurs adjoints auprès des communautés urbaines.

En dehors de ces cas un fonctionnaire peut faire partie d'un conseil municipal et continuer à exercer sa profession.

Par ailleurs tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue après son élection se trouve dans un des cas d'incompatibilité de l'article 10 suscité doit opter dans les quinze jours qui suivent entre son mandat et la fonction   laquelle il accède. Faute de quoi il est

déclaré démissionnaire de son mandat par le préfet. La question des incompatibilités des fonctions électives, notamment parlementaires avec les fonctions nominatives se pose dans notre système par exemple avec le cumul fréquent par les mêmes personnes d'un mandat parlementaire et la nomination au poste de délégué du gouvernement, chef de l'exécutif des communautés urbaines et communes à régime spécial. Ces cumuls n'ont jamais été sanctionnés, d'où les questions suivantes : s'agit-il d'un poids deux mesures, autrement dit cette incompatibilité qui se veut pourtant générale dans la lettre serait-elle discriminatoire dans son application ? ou alors en fait serait-ce non pas le caractère la nature de l'acte mais la nature des fonctions qui déterminerait s'il y a lieu d'appliquer l'incompatibilité ou non ?

Au sommet de l'Etat, les fonctions de président de la République sont incompatibles avec toute autre fonction publique ou privée (article 9 loi 92/010 du 17 septembre 1992 fixant les conditions d'élection et de suppléance à la Présidence de la République).

Le fonctionnaire-conseiller municipal bénéficiera plus opportunément des autorisations spéciales et permissions d'absence des articles 53 et 54 du statut général pour prendre part aux sessions du conseil municipal et autres cérémonies officielles.

Le détachement est la position du fonctionnaire placé temporairement hors de son poste de travail pour servir auprès d'une institution publique prévue par la constitution, la loi ou un acte réglementaire ; des collectivités publiques locales...

Le fonctionnaire peut également être détaché d'office pour exercer les fonctions de membre du gouvernement, des fonctions publiques électives ou un mandat syndical.

Selon l'article 72 du statut général :

« (...) est constaté de plein droit par arrêté du ministre chargé de la fonction publique le détachement du fonctionnaire appelé à exercer les fonctions de membre du gouvernement, à siéger à l'Assemblée Nationale en qualité de député titulaire ou à exercer à plein temps un mandat électif conféré par le suffrage universel ou mandat syndical et pour la durée de ces fonctions.»

Le détachement prend effet à compter de la date de publication de l'acte consacrant la situation nouvelle.

La disponibilité quant-à elle est la position du fonctionnaire qui, placé temporairement hors de son cadre cesse de bénéficier pour la durée de cette position de ses droits à la rémunération, à l'avancement et à pension. Le fonctionnaire élu qui se trouverait en position de disponibilité est librement et entièrement géré par l'organisme au sein duquel il a été porté par voie élective. Aucune obligation relative au traitement minimum ne pèse sur cet organisme.

L'enjeu des collectivités locales est la décentralisation. C'est l'aspect institutionnel de la manifestation de la volonté du pouvoir central d'accepter, à côté de sa puissance, l'existence de structures autonomes de gestion des intérêts locaux. C'est aussi l'expression politique et administrative de particularisme de groupements humains territorialement localisés. La reconnaissance de cette forme de gestion donne une double dimension aux activités politiques et élargi leur champ. A la dimension nationale se greffe une dimension locale souvent considérée comme la base des activités politiques. Sur le plan administratif, il s'agit de la mise en œuvre d'une structuration adaptée à la spécificité des besoins du groupement concerné et des mécanismes d'arrimage aux institutions nationales, gages de la suprématie du pouvoir central mais aussi de la participation des communautés locales et des fonctionnaires qui les encadrent à la vie politique nationale.

Avec les assemblées parlementaires, l'enjeu est à la dimension de la Nation. Ces assemblées nous situent sur les fondements mêmes des régimes démocratiques, à savoir la représentation du peuple souverain, la lourde mission de la traduction juridique des règles du jeu des rapports socio-politiques, de la volonté générale. Dans certains régimes, elles sont le centre du pouvoir de l'Etat, c'est le cas des régimes dits parlementaires. Ces deux types d'assemblées sont en général les champs privilégiés d'expression des engagements politiques des agents publics. L'intérêt manifesté varie suivant les positions, les moyens et les calculs politiques des acteurs. Il convient d'examiner ici les motivations, les stratégies de pénétration, l'ampleur de cette pénétration et les influences sur le fonctionnement de ces institutions et la nature des régimes qui en découlent.

Au niveau des municipales, l'extrême pauvreté de la plupart des communes, le peu de prestige qui entoure la fonction, et surtout la conception restrictive des libertés locales en font une position peu enviable et par conséquent un moindre enjeu politique pour les hauts fonctionnaires. Les agents publics ne s'y engagent généralement qu'au terme de leur carrière, pour garder une fois en retraite un contact avec l'administration. On pourrait peut-être s'attendre à ce que la loi sur l'organisation régionale réhabilite les libertés locales, à condition que le gouvernement assouplisse l'option centralisatrice actuelle<sup>315</sup>. Toutefois il convient de relever ici un certain regain d'intérêt pour la politique locale. Celle-ci se pose de plus en plus comme base stratégique pour conforter ou nourrir des ambitions politiques solides. Avec les fonctions gouvernementales que l'opinion entoure d'une certaine auréole, les hauts

---

<sup>315</sup> Le gouvernement a érigé la plupart des collectivités locales de grande et moyenne importance en communes à régime spécial avec un exécutif dirigé par un délégué du gouvernement nommé par le président de la République et non élu.

fonctionnaires savent par contre pouvoir confirmer une certaine sensation d'altitude à laquelle les ont habitué leurs hautes fonctions administratives. Les autres fonctionnaires plus familiarisés au contact direct et peu protocolaire s'accommodent aisément des fonctions législatives et municipales.

Nous aborderons ainsi successivement, les ambitions parlementaires des fonctionnaires (A) et leur intérêt pour les collectivités locales (B).

#### A- La présence des fonctionnaires au sein du Parlement.

Accéder au Parlement, c'est souvent accéder à la notabilité politique, le privilège de débattre des affaires de l'Etat, des orientations politiques majeures. Sans en être nécessairement le prolongement, les assemblées parlementaires confortent la tradition africaine des assemblées de notables plus ou moins ouvertes, chargées à la fois d'introniser le Chef et de l'épauler dans la marche de la communauté, à travers des délibérations ponctuelles. L'organisation des sociétés africaines en sociétés globales sur le modèle étatique occidental fait des Parlements des organes macro politiques au prestige souvent amoindri mais considérable, chargés de missions immenses, d'où la nécessité d'aptitudes et de ressources politiques suffisantes.

Le fonctionnaire trouve dans ces forums de croisement d'idées et d'énergies de sources et d'horizons divers, une planche d'investissement politique, une autre manière de servir l'intérêt général auquel il est astreint dans l'exercice quotidien de ses fonctions administratives. La complexité et l'immensité des fonctions parlementaires, les nombreuses perspectives qu'elles offrent attirent massivement de nombreux agents publics politiquement engagés, souvent dans des proportions qui poussent certains analystes à parler de fonctionnarisation des assemblées parlementaires.

Les raisons de la présence des fonctionnaires au sein du parlement sont statutaires, politiques et historiques.

Sur le plan statutaire c'est le bénéfice d'un cadre juridique de nature à encourager les candidatures des fonctionnaires.

Sur le plan politique cette présence est le reflet d'un autre phénomène, celui de la présence massive des fonctionnaires au sein des partis où ils jouent un rôle prépondérant. Lancés dans la course des législatives, les partis servent de passerelle aux fonctionnaires militants ambitieux. Tirant profit de leur position de pouvoir au sein des partis, ils se font proposer et inscrire en priorité sur les listes de candidatures.

Sur le plan historique, il s'agit d'une vieille tradition qui remonte aux premières heures de l'émancipation politique ayant consacré l'institution des premiers organes législatifs au Cameroun où on retrouve des fonctionnaires en nombre considérable. C'est devenu depuis une réalité constante. Quelles sont les raisons de cette attraction ? Quelle en est l'ampleur ? Peut-on véritablement parler de fonctionnarisation des assemblées parlementaires ?

1-L'étendue de cette présence.

a-L' évolution globale.

L'importance numérique de la présence des fonctionnaires au sein du Parlement est manifeste.

En France, par exemple, de 1814 à 1828, sur 1400 députés, 1200 étaient fonctionnaires.

L'Assemblée représentative du Cameroun (ARCAM) mandatée du 19 janvier 1947 au 29 mars 1952 compte huit (8) fonctionnaires sur les vingt quatre (24) Camerounais qui en font partie.

Au sein de l'Assemblée territoriale du Cameroun (ATCAM) ayant siégé de 1952 à 1956 ils sont quatorze (14) sur un total de trente deux (32) Camerounais.

Le scrutin du 23 décembre 1956 et la transformation subséquente de l'ATCAM en Assemblée Législative du Cameroun (ALCAM) les portera à 32 sur les 64 membres de la Chambre.

De 33 % en 1947 on a ainsi évolué vers 43 % en 1952 pour atteindre 50 % en 1956.

|                              |                                 | Assemblée Législative<br>du Cameroun |      |      | Assemblée<br>Nationale<br>Fédérale |      | Assemblée Nationale du<br>Cameroun |      |      |      |
|------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|------|------|------------------------------------|------|------------------------------------|------|------|------|
| Date du<br>scrutin           |                                 | 1960                                 | 1965 | 1970 | 1962                               | 1964 | 1973                               | 1978 | 1983 | 1992 |
| Fonctionnaires et assimilés* | Hauts cadres                    | 5                                    | 2    | 3    | 5                                  | 6    | 10                                 | 9    | 11   | 100  |
|                              | Moyens et Petits fonctionnaires | 39                                   | 57   | 51   | 22                                 | 16   | 72                                 | 73   | 71   |      |
| Autres                       |                                 | 56                                   | 41   | 46   | 26                                 | 28   | 38                                 |      |      | 80   |
| Total                        |                                 | 100                                  | 100  | 100  | 50                                 | 50   | 120                                | 120  | 120  | 180  |

*Sources : - Livre d'or de l'Assemblée*

*-Notices et portraits, Ass. Nat. 1983*

*\* Les retraités et les contractuels d'Administration.*

*Leur présence est si faible que nous avons choisi de les ajouter au nombre des fonctionnaires sans que cela modifie sensiblement les données. En 1978 par exemple ils sont 7 contractuels et 9 retraités. En 1983 respectivement 6 et 16. En 1992 ils ne sont que 6 contractuels et 11 retraités. Leur association peut se fonder par ailleurs sur le partage d'une même culture administrative du fait de la commune origine de l'Administration de l'Etat.*

| Groupes parlementaires | RDPC | UNDP | UPC |
|------------------------|------|------|-----|
| Fonctionnaires         | 44   | 30   | 5   |
| Agents contractuels    | 4    | 1    | —   |
| Retraités              | 7    | 2    | 2   |
| Autres                 | 33   | 35   | 11  |
| Total                  | 88   | 68   | 18  |

## *SCRUTIN DE 1992*

*R.D.P.C. : Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais*

*U.N.D.P. : Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès.*

*U.P.C. : Union des Populations du Cameroun.*

*Le M.D.R. (Mouvement pour la Défense de la République) qui ne compte que 6 députés ne peut constituer un groupe parlementaire. A noter cependant que cinq (5) des six députés sont des fonctionnaires.*

La représentation des fonctionnaires a considérablement augmenté au fil des scrutins. Aussi bien pendant la période d'autonomie que pendant celle post-indépendance du monolithisme orthodoxe, le groupe socioprofessionnel des fonctionnaires a toujours été la composante majoritaire des assemblées parlementaires. La fréquence numérique horizontale observée de 1973 à 1983 correspond au statu quo politique caractéristique d'un certain autoritarisme: on retrouve les mêmes fonctionnaires au Parlement, en nombre égal, conséquence d'un consensus politique plus ou moins accepté mais strictement observé. C'est le règne des *barons*. L'année 1973 pourrait-on dire, correspond au parachèvement de la mise en place des mécanismes du monolithisme orthodoxe avec la disparition en 1972 du dernier obstacle à la volonté ferme d'unicité du pouvoir que représentait jusque là le fédéralisme.

Les scrutins de 1988 puis de 1992 apporteront une dynamique nouvelle dans la vie politique et confirmeront l'intérêt des fonctionnaires pour la chose politique.

La configuration de la représentation des fonctionnaires vue à travers le prisme des groupes parlementaires est tout autant révélatrice du poids politique des fonctionnaires.

### **b- Les champs de prédilection.**

Parmi les fonctionnaires, les corps des enseignants, de la santé, de l'administration générale se trouvent constamment en tête.

En 1960 ils sont respectivement onze (11), six (6) et quatre (4) sur un total de quarante quatre (44) fonctionnaires siégeant au Parlement. Le profil est le suivant :

- 1965 : 20 enseignants sur 54 fonctionnaires ;
- 1970 : 21 enseignants, 8 de la santé sur 59 ;
- 1962 : 8 enseignants sur 27 fonctionnaires ;
- 1964 : 12 enseignants sur 22 ;
- 1973 : 38 enseignants sur 82 ;



-1978 et 1983 : quarante deux enseignants sur quatre vingt deux soit plus de la moitié des fonctionnaires siégeant au Parlement.

A l'issue du scrutin du 1er mars 1992, les enseignants sont au nombre de quarante quatre (44) sur cent (100) fonctionnaires ; quatorze (14) fonctionnaires du corps de l'administration générale ; neuf (9) du corps de la santé.

L'importance de la présence des enseignants au sein du Parlement prend ses racines dans la vie locale. La stabilité de leur affectation leur permet de s'implanter sur le plan territorial sans qu'aucune incompatibilité ou inéligibilité ne les empêche d'être élus... Contrairement à bon nombre de fonctionnaires l'enseignant, du fait de ses fonctions est en contact avec l'ensemble de la population et l'on peut dire que malgré une dégradation certaine, le prestige de *celui qui sait et qui apprend à savoir* est grand.

Pour mieux appréhender ce phénomène, il convient de garder à l'esprit qu'en politique on distingue très souvent l'action de la réflexion. C'est sur ce dernier aspect qu'il conviendrait de rechercher la motivation des enseignants que la nature de leurs fonctions habitue à cet exercice souvent abstrait de la conceptualisation des objets politiques, de l'explication et de la communication de masses. Ils ont toujours joué les éclaireurs de conscience et espèrent trouver dans ces assemblées un autre champ d'expression de cette faculté.

Egalement formés et habitués au contact avec la masse et au rôle de guide et de direction des destinées de populations à diverses échelles territoriales infra nationales, les administrateurs se sentent tout aussi à l'aise dans cette mission. D'une manière générale, la notion de tribune située au cœur de la fonction parlementaire attire tout particulièrement les agents publics dont les fonctions et la formation dans l'administration dans la même logique de communication, de responsabilité morale et de gestion des masses.

Quoique croissant, le nombre de hauts cadres élus à l'Assemblée demeure relativement bas. Ceci s'explique par les raisons déjà évoquées<sup>316</sup>. L'autre raison est la concentration de la majorité de ces fonctionnaires dans la capitale et les inéligibilités qui frappent certains d'entre eux. Dans le principe, le parlementaire représente la Nation et non une localité précise. Cependant, l'accession aux fonctions parlementaires exige des postulants une descente sur le terrain local, que les hauts fonctionnaires descendent de leur piédestal. Ici particulièrement la politique locale où les hauts fonctionnaires n'ont pas toujours pied du fait de leur éloignement, influence de manière décisive les choix. Aller vers le peuple n'est pas

---

<sup>316</sup> Cf intro. deuxième partie.

toujours chose aisée, il l'est encore moins pour des agents habitués aux commodités du confort directorial et à exercer leur «puissance» par instruments administratifs interposés – l'instruction des dossiers- la plupart du temps en dehors de contacts avec la masse. Sans cesse en quête de notoriété professionnelle, le type de popularité qu'exigent les fonctions parlementaires repose sur les compétences en matière de relations humaines sur le terrain duquel il ne s'illustrent pas toujours, très souvent accusés de distance et de froideur, artisans de l'inhumanisme de l'administration, cette forme d'administration où les citoyens sont des numéros et des matricules. Par ailleurs, ils redoutent eux mêmes souvent ce type de popularité, par le risque politique et administratif d'être soupçonné de faire ombrage au prince. De plus en plus néanmoins, nombre d'entre eux s'y plient, de leur propre chef ou très souvent sur incitation d'un pouvoir central sans cesse en quête de ressources politiques. L'exigence de ce soutien populaire de base fait progressivement parti des mœurs politiques. En contrepartie des faveurs du prince, le clerc doit apporter la preuve du ralliement de son «village» à sa cause. De plus en plus il semble qu'au Cameroun on recourt à la formule de la pratique française jusqu'à la IVème République qui consistait à inciter les postulants aux hautes fonctions politiques à rechercher une notoriété locale. Le handicap des inéligibilités dont ils sont lourdement mais justement frappés pèse sur leurs chances d'accéder aux fonctions politiques représentatives. La configuration de la présence des fonctionnaires ressort du tableau suivant :

| Scrutin :                      | 1960 | 1962 | 1964 | 1965 | 1970 | 1973 | 1978 | 1983 | 1992 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Enseignement                   | 11   | 8    | 12   | 20   | 21   | 38   | 42   | 42   | 44   |
| Santé                          | 6    | -    | -    | 8    | -    | -    | -    | -    | 9    |
| Administration générale        | 4    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 14   |
| Autres corps de fonctionnaires | 23   | 11   | 10   | 31   | 33   | 44   | 40   | 40   | 33   |
| Total :                        | 44   | 27   | 22   | 59   | 54   | 82   | 82   | 82   | 100  |

## 2-L'influence de la présence des fonctionnaires au Parlement.

La présence ou l'absence de nombreux fonctionnaires au Parlement, n'est pas en soi déterminante, ni particulièrement symptomatique de l'influence des fonctionnaires sur la politique. Fondamentalement, le phénomène de fonctionnarisation des assemblées élues comporte un aspect humain et un aspect fonctionnel.

Le premier tient au simple critère matériel de la présence numérique ; du point de vue fonctionnel, il s'agit de la transposition au sein de ces assemblées politiques de la culture administrative.

Au vu des développements précédents, il y a lieu de parler de fonctionnarisation du Parlement sur la base du critère numérique.

D'un point de vue fonctionnel par contre la réponse est beaucoup moins évidente. La transposition de la culture administrative au sein de l'Assemblée suppose une volonté traduite d'une part par une attitude morale sans équivoque, appuyée d'autre part par une utilisation rationnelle des compétences des fonctionnaires élus. La question ici peut en effet être la suivante : qui est élu ? le fonctionnaire ou l'homme politique ? Les élections de fonctionnaires se déroulent normalement sur d'autres terrains, notamment ceux des organismes administratifs paritaires de participation ou dans le cadre des activités syndicales. La question se pose néanmoins dans la mesure où, s'ils se réclament tous de l'étiquette d'homme politique, ils n'en remplissent pas toujours les critères. L'homme politique est entendu ici au sens de professionnels de la politique, de personnes totalement investies dans la politique de laquelle ils tirent de manière permanente des ressources et des récompenses matérielles ou symboliques. S'investir totalement n'exclut pas l'exercice d'une profession dans ou en dehors de l'administration, mais il faut que les activités politiques constituent la seconde occupation. Or la plupart des fonctionnaires avant leur élection et parfois même après, ne s'investissent que de manière ponctuelle dans les activités politiques. En principe néanmoins, la véritable initiation à la professionnalisation politique commence alors seulement une fois élus. Elle s'effectue avec des fortunes diverses, comme l'indique la carrière politique souvent brève de la plupart des agents. Une fois dans l'arène politique, les fonctionnaires sont confrontés à des règles d'une nature autre. On est en effet ici loin des cadres juridiques très souvent prédéterminés des activités administratives, parfois loin des règles juridiques tout court, même si la finalité objective c'est d'en fabriquer. Beaucoup d'agents publics élus, rôdés à la rigueur du légicentrisme administratif ne se retrouvent pas dans les subtilités des rapports au sein des assemblées politiques et, de ce fait, ne parviennent pas parfois à s'exprimer, à convertir leurs

ressources et leur savoir-faire. «Les fonctionnaires devenus hommes politiques ne se comportent pas nécessairement en porte-parole de leur corps ou carrière d'origine.»<sup>317</sup>.

Pour le fonctionnaire élu, la victoire est d'abord personnelle et ensuite celle de son parti. Il ne se sentira que rarement dépositaire d'un quelconque « mandat », fut-il moral, de représentation de son corps d'origine ou de l'administration. Il le sentira d'autant moins que dans beaucoup de cas son engagement dans la politique est à l'origine motivé par un désir d'ascension sociale que l'administration n'a pu satisfaire.

Dans un système de fonction publique où les promotions sont lentes et les procédures d'avancement lourdes, dans un contexte de paupérisation des agents publics avec la diminution drastique des salaires et le gel des augmentations, pour les moyens et petits fonctionnaires, un siège au Parlement représente une promotion importante. En plus de l'attrait de l'indemnité parlementaire, ils trouvent très souvent dans cette élection un moyen de satisfaire des ambitions que la fonction publique n'a pu combler.

Propulsés dans l'univers politique, les fonctionnaires fondent comme lard et avec eux souvent, leurs plus brillantes idées. Avant d'y accéder, certains d'entre eux ont même écrit, professé, discoursé sur les problèmes de leurs corps ou de l'administration. Après ils n'en ont plus parlé. Au fond, peut-être faudrait-il chercher à savoir si on leur demande d'en parler. Tel qu'il est organisé et surtout tel qu'il fonctionne, notre Parlement offre-t-il à l'agent public élu l'opportunité de valoriser ses aptitudes ? La réponse se trouve dans la substance même du travail parlementaire et la consistance des débats. Dans un régime où l'exécutif est prépondérant, appuyé par une large majorité parlementaire peu exercé à une culture politique de critique du fait de l'abandon encore récent du monolithisme, il est évident que l'essentiel du travail se fait dans la préparation des projets de lois au niveau des administrations. Le fonctionnaire élu, haut fonctionnaire ou non, se limitera au soutien des projets sans souvent avoir l'opportunité d'en débattre autrement que pour animer l'assemblée, sinon pour amuser la galerie. La plupart de leurs activités parlementaires s'exercent dans ce cas hors de l'hémicycle. «Dans une démocratie, les élus doivent être autre chose que les commis voyageurs de leurs électeurs ; ceux-ci en général ne sont au demeurant pas tellement fiers lorsqu'ils s'aperçoivent que leurs notables se complaisent à n'être plus que les mandataires serviles du banquier, du betteravier ou de tels ou tels directeurs de conscience du canton.»<sup>318</sup>

Les électeurs ont besoin de parlementaires qui maîtrisent les problèmes qui se posent à eux. Les problèmes politiques se posent de plus en plus en termes techniques. Le travail

---

<sup>317</sup> Ziller (J.) *Administrations comparées*, Montchrestien 1993 p.457.

<sup>318</sup> Catherine (R), *Fonction Publique II*, Sirey 1958 p.30.

même du législateur comporte de nombreux aspects techniques. Il existe certes une fonction publique de l'Assemblée Nationale au sein de laquelle le député aurait dû trouver toutes les compétences nécessaires. Celles-ci existent en effet, mais en nombre très insuffisant compte tenu des multiples exigences du travail parlementaire.

La présence massive des fonctionnaires au sein du Parlement pourrait constituer un apport technique considérable. On pourrait en effet logiquement attendre d'eux qu'ils puisent dans leurs aptitudes professionnelles d'origine les ingrédients techniques nécessaires à une bonne législation.

On peut également présumer que formés et habitués à servir au nom de l'intérêt de la collectivité, les fonctionnaires soient les mieux à même d'animer une institution à vocation impersonnelle et générale.

Force est de constater que dans la pratique on s'éloigne de ces présomptions. Deux raisons à cela, l'une subjective et l'autre que l'on pourrait qualifier d'objective.

Pour la plupart des fonctionnaires on ne saurait parler d'inassimilation de la fonction parlementaire. Le fonctionnaire une fois élu au Parlement préfère s'investir totalement dans les activités politiques et s'imprégner en conséquence de la logique politique comme moteur de son travail. Ainsi consacre-t-il presque toute son énergie à ménager son propre avenir politique et le pouvoir.

L'autre raison est l'utilisation irrationnelle des compétences des députés.

Logiquement on devrait s'attendre à ce que les fonctionnaires apportent à l'œuvre législative un capital de connaissance et de savoir-faire. Que ce soit en séance plénière ou au sein des commissions, leur compétence peut judicieusement être mise à profit. En raison de la diversité, de la grandeur et de la richesse de leurs qualifications professionnelles, les fonctionnaires peuvent se retrouver en domaine connu dans les différentes commissions correspondant à leur formation.

Le fonctionnaire élu au Parlement trouverait ainsi, un cadre de mise en pratique de ses aptitudes professionnelles au sein du Parlement. La division du travail parlementaire se fonderait dans ce contexte sur l'utilisation rationnelle des aptitudes des élus.

On retrouverait ainsi par exemple à l'Assemblée Nationale de nombreux enseignants à la commission des affaires culturelles, des juristes et des administrateurs à la commission des lois ou encore les membres des hautes administrations financières et comptables à la commission des finances.

La situation au sein de notre Assemblée est différente. La logique politique prévaut sur les exigences techniques. Les fonctionnaires élus, à l'instar des autres parlementaires, siègent

de préférence dans les commissions les plus en vue ou alors courent après quelque poste de responsabilité au sein d'une commission quelle qu'elle soit. En conséquence la présence des fonctionnaires au sein des commissions n'a très souvent rien à voir avec leurs secteurs d'activité professionnelle. A ce moment on est bien en droit de se demander en quoi ces fonctionnaires sont techniquement utiles au Parlement. C'est d'abord et surtout une affaire politique, rétorquent la plupart des intéressés.

Plus que jamais pourtant ils devraient jouer ce rôle de modérateur de l'intérêt général au sein des institutions politiques. Au moment où les milieux d'affaires et autres groupes de pression sectoriels investissent dans la politique et même s'y investissent, il y a lieu en effet de redouter le vote de programmes et de textes sous l'influence, faisant la part belle à ces intérêts particuliers que voile très souvent un militantisme de façade. Si l'attrait de l'indemnité de représentation constitue une des motivations essentielles du fonctionnaire élu, la défense des intérêts sectoriels, le bénéfice des crédits bancaires *politiques*, le privilège des immunités utiles en temps opportun ne sont pas étrangers à l'investissement du champ politique de manière directe ou par personne interposée par les milieux d'affaires. Le fonctionnaire élu est invité à y faire contrepoids.

Rodés à la connaissance de la chose publique, le principal apport de ces fonctionnaires est qu'ils ne s'en laissent pas compter et perçoivent assez aisément où se situe l'intérêt général dans un projet de loi soumis à leur examen même si en fin de compte d'autres critères l'emporteraient au moment des débats et du vote.

B- La problématique de la participation des fonctionnaires de l'Etat à la vie politique des collectivités locales.

Au niveau des collectivités locales, si la plupart des maires sont aujourd'hui élus, il n'en a pas toujours été ainsi, et les régimes spéciaux subsistent qui atténuent l'essence politique de la direction des collectivités locales.

La loi 74/23 du 05 décembre 1974 portant organisation communale instituait la nomination par le pouvoir central, d'administrateurs municipaux à la tête des communes rurales. La loi de 1987 supprime cette voie mais institue à son tour les délégués du gouvernement nommés par décret présidentiel à la tête des communautés urbaines et autres communes à régime spécial créées par la loi n°90/057.

En dehors de quelques collectivités locales stratégiques pour des raisons diverses, la vie politique locale est longtemps restée la branche molle de notre vie politique. Simple

réservoir de suffrages pour les enjeux nationaux, avec des exécutifs en réalité simples relais du pouvoir central de surcroît parfois simplement nommés, la vie politique locale se ravive progressivement avec la restauration de la démocratie pluraliste et de la compétition électorale d'une part ; l'ouverture d'un débat sur la promotion des libertés locales ayant conduit à la constitutionnalisation de la décentralisation et des particularismes des groupes. C'est le cas sur ce dernier point, de la notion controversée de «populations autochtones». Le préambule de la constitution du 18 janvier 1996 proclame:

«L'Etat assure la protection des minorités et préserve les droits des populations autochtones conformément à la loi.»

Au delà des controverses liées au contenu à donner à cette notion et à ses incidences juridiques et politiques, elle a certainement rapport aux préoccupations locales, à la spécificité de certains problèmes concernant des groupes de populations territorialement localisables et identifiables. A l'origine de cette prise en compte en effet, les revendications répétée de groupes de populations s'estimant menacés dans leurs droits coutumiers, dans leur authenticité, dans l'intimité de leur manière d'être et des besoins spécifiques y relatifs, face aux structures globales envahissantes de l'urbanisme au cœur duquel ils se sont progressivement retrouvés enfermés. A propos de la décentralisation proprement dite, elle fait l'objet du titre 10 de la constitution comprenant 8 articles consacrés à l'organisation et au fonctionnement des régions et des communes. Au sujet des incidences juridiques de la notion de populations autochtones, il est dit dans l'article 57 alinéa3 :

«Le Conseil régional est présidé par une personnalité autochtone de la région élue en son sein pour la durée du mandat du Conseil. Le président du Conseil régional est l'exécutif de la région.»

A la fois administratives et politiques, la dimension politique des collectivités locales revêt une importance particulière. La vie politique obéit ici à des règles spécifiques se développant souvent en marge des conflits idéologiques qui divisent les partis politiques. Limitée aux enjeux circonscrits de la localité, elle se déroule dans un contexte d'inter connaissance. Le vote se modèle fréquemment, dans ce cas sur les relations personnelles et familiales.

Il s'énonce plus facilement dans les registres de la proximité individuelle (l'amitié, la confiance, la reconnaissance) que dans ceux de la conviction politique abstraite. Il s'apprécie par rapport aux principes de l'idéal de la citoyenneté civique, tel qu'il s'est imposé au cours du processus de formation des démocraties électorales et selon lequel le vote doit être la

manifestation d'une opinion proprement politique, indépendante des relations et des intérêts privés de l'électeur.

Discréditée comme une parodie de la *vraie* politique, ou présentée comme une survivance de comportements traditionnels *dépassés*, la politique locale n'en possède pas moins sa propre positivité et sa propre rationalité.»<sup>319</sup>

Quelle qu'en soit la dimension, la commune est d'une importance politique stratégique dans notre contexte. La suppression des fonctions d'administrateurs municipaux nommés directement par l'exécutif à la tête des communes rurales a contribué à confirmer l'enjeu politique des assemblées locales. Contrairement à ce que l'on peut croire, l'érection des collectivités locales de grande et moyenne importance en commune à régime spécial avec à leurs têtes des délégués du gouvernement nommés par le président de la République ne relève pas d'une volonté de mettre l'accent sur le caractère administratif<sup>320</sup>. Ce phénomène traduit plutôt une volonté politique manifeste de contrôle de ces collectivités, une prise de position stratégique du pouvoir. La cohabitation entre les délégués du gouvernement et les conseils municipaux ayant à leur tête des présidents de Conseils est très souvent conflictuelle, qu'ils soient du même bord politique ou non. Les Assemblées locales et leurs présidents forts de leur qualité d'élus réclament l'exclusivité de la gestion de la collectivité et digèrent mal *l'intrusion de tiers nommés* à la tête de l'exécutif, chargés eux de la gestion quotidienne. Quoique fondé sur une nomination, le poste de délégué du gouvernement est cependant éminemment politique. Quoiqu'il en soit, il est indéniable que la détention d'un mandat électif local ou la nomination à la tête d'une collectivité locale confère à son titulaire un rôle actif dans la vie politique camerounaise.

1-L'ampleur et les conséquences de la présence des fonctionnaires dans les Assemblées locales.

a- L'importance de la présence.

A l'issue du scrutin du 25 octobre 1987, 39 % des maires sont fonctionnaires d'origine<sup>321</sup> suivant les proportions ci après :

-Enseignants : 16 %

-Infirmiers et techniciens de la santé : 6 %

---

<sup>319</sup> Lagroye (J), *La politisation*, p. 31.

<sup>320</sup> Décret de 1992.

<sup>321</sup> J.A.E. n° 119 de mai 1989.



-Cadres de l'administration : 8 %

-Autres fonctionnaires : 9,7 %.

Nonobstant la pauvreté caractéristique de la plupart des communes et par conséquent la situation financière peu enviable qu'offre la détention d'un poste électif local, on note ici également une forte présence des fonctionnaires, mais dans des proportions relativement inférieures à leur présence au Parlement et au Gouvernement. Au niveau des exécutifs, sur une trentaine de communes observées après le scrutin de 2002, quatorze (14) ont à leur tête des fonctionnaires élus, soit environ 46%. Au niveau de la composition des conseils municipaux, on les retrouve dans une proportion légèrement supérieure à 50%.

En réalité, outre la faiblesse de la motivation, les critères de choix des électeurs sont plus fermés que dans les autres scrutins.

L'une des causes de la faiblesse de motivation tient à l'absence de vie politique véritablement autonome. Les partis politiques centralisent la vie politique sur les pôles étatiques et manquent de stratégies originales et suffisamment séduisantes pour la politique locale. La pauvreté déjà évoquée n'y est pas étrangère non plus. L'engagement politique n'est pas uniquement motivé par le prestige, les honneurs et dévouement pour une cause, il est aussi et parfois même plus souvent motivé par les profits, sous diverses formes. Si pour le petit fonctionnaire la commune, quel que pauvre qu'elle soit, apporte une amélioration à son modeste statut sur le plan matériel et sur le plan du prestige, cette lumière que la modestie de sa place dans la hiérarchie administrative ne lui permet pas d'avoir, pour les fins stratégiques de la haute administration il s'agit d'un investissement politique limité, positionné en marche pied pour d'autres ambitions.

L'éloignement ne facilite pas davantage l'investissement politique des fonctionnaires quand on garde à l'esprit que la politique locale est souvent assimilée à la *politique du village*, une affaire d'*autochtones*. Les *filles du pays*, du fait de la mobilité des affectations, se trouvent souvent en service à l'autre bout du territoire. Ceci nous amène à nous pencher sur les critères de choix.

La longévité en poste est le principal atout du fonctionnaire dans la mesure où elle favorise l'intégration progressive dans l'univers socio-affectif des électeurs locaux. C'est ce qui explique une fois de plus la forte présence des enseignants.

Le critère ethnique, *du sol* ou *du sang* joue ici un rôle déterminant. «*Le territoire politique construit par les communes est généralement l'objet d'un accaparement ethnique de la part des entrepreneurs politiques. L'érection de l'ethnicité en critère de représentation locale légitime, en catégorie de perception des communes ou en droit d'entrée dans le champ*

*politique local est liée à l'entreprise de naturalisation des institutions locales. Celles-ci sont présentées comme des versions modernes du village ou de la famille. C'est par rapport aux enjeux politiques locaux qu'il y a politisation des idées ethniques et invention du couple autochtone-allogène (...) Le contrôle ethnique des communes est alors semblable à l'enjeu foncier. C'est un enjeu politique.»<sup>322</sup>*

Les agents publics en poste ne les remplissent que rarement. Au bout du compte ces derniers, parfois ouvertement exclus notamment dans la constitution des listes de candidatures, se sentent finalement peu concernés. De plus en plus cependant, avec l'émancipation rurale et la diversification des besoins dans le sens du traditionnel au technique, les conseils municipaux s'ouvrent aux fonctionnaires des services administratifs techniques en poste. C'est le cas par exemple pour les fonctionnaires du cadastre et de l'urbanisme souvent associés aux politiques domaniales et aux plans d'urbanisation; il en est de même pour les travaux publics, de l'agriculture, de la santé...

Une précision doit être faite ici. La mobilisation observée chez certains hauts fonctionnaires et directeurs de sociétés à capitaux publics ou d'économie mixte pour les élections locales récentes ne traduit nullement un élargissement des préférences telles que sus-déagées. Cet *engouement* pour les affaires locales n'est en réalité qu'une manœuvre carriériste. Le haut fonctionnaire ou le directeur de société qui se présente devant l'électorat local espère en cas de victoire s'assurer d'un capital politique à marchander en fonction des rapports de force dans le dessein au moins de se maintenir en poste, au mieux d'accéder à des sphères de plus en plus proches du pouvoir.

Les fonctions municipales font plus opportunément partie des ambitions de retraite des fonctionnaires même si ici également on peut noter la présence de fonctionnaires pour des motifs carriéristes.

#### b-Conséquences sur le fonctionnement des institutions communales

Qu'est-ce qui malgré tout justifie leur présence ? Quel est l'apport de cette présence et de l'intérêt manifesté par certains agents publics, parfois de la haute fonction publique pour l'univers politico-administratif des collectivités locales ?

Le caractère politique et administratif des fonctions locales favorise le phénomène de fonctionnarisation. Le fonctionnaire élu trouve en effet dans l'exercice de ses fonctions un

---

<sup>322</sup> Sindjoun (L), L'Etat ailleurs. Entre noyau dur et case vide, Economica, 2002, p166.

cadre administratif comme le prolongement de son cadre professionnel. L' élu devra donc mettre en pratique son savoir-faire administratif en plus des missions à caractère politique.

La présence des fonctionnaires au sein des assemblées locales devrait assurer une plus grande maîtrise des problèmes. Cette expertise est souvent due à la présence fort opportune au sein du conseil municipal des techniciens de l'administration de l'Etat imprégnés de la vie politique locale. Elle facilite ainsi la traduction en termes administratifs des besoins locaux en vue de la recherche des solutions appropriées. Les fonctionnaires sont mieux à même de gérer les relations entre la commune et l'administration de l'Etat dont ils connaissent les règles de fonctionnement. «Le meilleur maire n'est pas celui qui réalise le plus ou est politiquement le plus séduisant, c'est l'individu qui dispose du meilleur réseau d'accès auprès des gens qui comptent.»<sup>323</sup>

Dans les zones urbaines, la grande technicité des problèmes, la proximité géographique des structures de l'administration de l'Etat amène pratiquement les collectivités locales à ajuster leurs règles de fonctionnement à certaines de celles de ces structures avec lesquelles elles sont en contact permanent et souvent en compétences concurrentes. Les fonctionnaires sont souvent au sein de ces assemblées locales, les artisans de ces ajustements fonctionnels.

Des zones d'ombre subsistent cependant. La trop grande centralisation de la vie politique à l'échelle nationale conduit les fonctionnaires élus, du moins les hauts fonctionnaires, à désertir leur fief et leur poste. Une fois leur démonstration de popularité ethno-politique faite, ils s'empressent de revenir auprès du prince et des structures politiques et administratives centrales, gérer ce capital politique. La conséquence est la désaffection et la distanciation des rapports entre élus et administrés, alors même que les relations politiques et administratives locales sont fondamentalement basées sur cette proximité quotidienne, génératrice d'affection. Cette affection qui est normalement renforcée par le sentiment qu'ont les électeurs de partager au quotidien les problèmes de la vie communale, contraste avec l'image souvent affichée de ces hauts fonctionnaires roulant carrosse, rendant sporadiquement visite aux électeurs. Cette amputation de plus en plus fréquente du lien physique et affectif dénature la politique locale. Cet état de choses est renforcé par les fréquents cumuls prisés par certains ministres ou fonctionnaires pantouflards. L'inconvénient vient ici surtout du déséquilibre dans la gestion de l'un et l'autre poste, le minimum de temps de temps étant souvent accordé aux affaires locales. Les populations se retrouvent en outre ainsi très souvent

---

<sup>323</sup> Crozier (M), Erhard (F), L'acteur et le système, Seuil 1977, p228.

face à des adjoints dont la popularité n'est pas toujours à la dimension des attentes, renforçant la désaffection.

## 2-L'issue des fonctions publiques électives.

La réintégration des fonctionnaires à l'issue d'un mandat parlementaire ou local ne soulève en principe pas de difficultés particulières.

La possibilité offerte aux fonctionnaires de briguer des mandats électifs puis de retourner dans leur corps en cas d'échec constitue un filet de protection qui n'est pas donné aux personnes travaillant dans le secteur privé.

Du point de vue administratif elle est automatique (article 76 du statut général) et s'effectue à un poste de travail correspondant aux grade et qualification du fonctionnaire. Elle a lieu dans un délai d'un mois sous peine de révocation d'office.

Sur le plan psychologique, les problèmes ne se posent non plus en principe car durant l'exercice de ses fonctions politiques le fonctionnaire est resté en dehors du cercle des rapports administratifs hiérarchiques de la fonction publique. Sa réintégration ne devrait donc pas poser des cas de complexe de quelque nature que ce soit.

L'élection au parlement est parfois une voie d'accès au gouvernement. Dans ce cas elle confère un poids politique important au ministre.

L'élection à une assemblée locale et plus particulièrement au poste de maire constitue une position d'implantation politique stratégique pour l'entrée au Parlement. Les cumuls sont fréquents et avantageux sur les plans matériel et politique comme le souligne Michel Crozier :

«Le cumul semble absolument la règle si l'on veut faire une bonne carrière politique. Les maires cumulant jouent en effet un rôle de leaders informels.»<sup>324</sup>

Cette position avantageuse se fonde, selon l'auteur, sur la disparition des difficultés de communication que l'on constate souvent entre postes électifs et qui créent des dysfonctionnements dans le système.

Les législatives de 1992 ont fait du Parlement un champ de recrutement des ministres, une voie d'accès au Gouvernement<sup>325</sup>, à côté du recrutement direct de l'administration. Ceci explique l'empressement des hauts fonctionnaires à s'engouffrer dans cette brèche.

---

<sup>324</sup> Crozier (M), Erhard (F), L'acteur et le système, Seuil 1977, p225.

<sup>325</sup> Lire infra ch. II.

Dans un cas comme dans l'autre, il vaudrait mieux se garder de conclure à un intérêt croissant des hauts fonctionnaires pour les législatives et les municipales. Il s'agit davantage de stratégie politique, mais aussi très souvent une voie de recasement des princes déchus.

Sur le plan local, la perspective ouverte de la régionalisation permet d'espérer une redynamisation de la vie politique locale au Cameroun et une meilleure circulation des élites politiques. Elle ouvrira un champ cette fois permanent d'activités politiques où élus et agents publics politiquement engagés pourront s'investir pleinement.

## **II- Le quasi monopole des fonctions ministérielles.**

Les fonctions gouvernementales constituent dans la logique du fonctionnaire politiquement engagé, le couronnement de ses ambitions en effet, la primauté du pouvoir exécutif fait de l'exercice des fonctions gouvernementales une position politique privilégiée. Privilégiée à la fois par le prestige et les nombreux avantages qui s'y rattachent.

L'institution ministérielle est entourée d'un immense prestige. Etre ministre constitue l'objectif personnel ultime, la consécration de la plupart de ceux qui entreprennent une carrière politique. L'avoir été confère à l'intéressé un rayonnement et une stature d'homme politique, d'homme d'Etat.

A l'instar des autres institutions politiques, mais ici plus qu'ailleurs, les fonctionnaires se sont investis, créant un quasi monopole des fonctions ministérielles, devenues leur chasse gardée au point où les membres d'origines professionnelles différentes font figure de marginaux.

Depuis l'obtention du statut territorial d'autonomie en 1958 jusqu'à nos jours, les gouvernements successifs du Cameroun suivent cette tendance. A la tête de l'Etat déjà, les deux Chefs d'Etat qui se sont succédés sont tous issus de la fonction publique. S'agissant du poste de Premier ministre, tous ses titulaires en sont issus.

Si cette situation pouvait se justifier jusque là par le fait que, tel qu'il a été relevé, la vie politique a été tôt investie par les agents publics s'étant parfois imposés comme les interlocuteurs et les acteurs exclusifs, on se serait attendu qu'avec la restauration de la démocratie pluraliste les données se modifient. Le retour de la démocratie ne peut certes tenir lieu ici de seul argument à l'appui de cette spéculation. En effet, la période pluraliste de la veille et des lendemains de l'indépendance est celle là même qui a institué cet ordre politique. Mais cela pouvait se comprendre car à cette époque, les fonctionnaires avaient la primeur de l'émancipation politique et de l'instruction. Ce n'est sans doute pas dans la masse rurale agricole d'alors, étrangère aux règles modernes d'organisation sociale, ni parmi les membres d'un secteur privé insignifiant qu'on allait trouver des forces politiques concurrentes, alternatives ou même complémentaires. La situation est tout de même différente avec la restauration des libertés au début des années 1990. D'autres secteurs d'activités se sont progressivement développés et ont socialement émergé à partir des années 1970, absorbant une partie considérable des ressources humaines. Lorsqu'au début des années 1990 se libèrent les énergies politiques, de nouveaux acteurs politiques émergent, matériellement et

humainement pourvus, on se serait attendu à une modification du schéma classique. Tel n'a manifestement pas été le cas.

Une des raisons est qu'à l'instar du parti au pouvoir, les nouveaux partis politiques, pour certains par ailleurs créés ou dirigés par les fonctionnaires, ont aussitôt été envahis par ces derniers. Quand on connaît le rôle la fonction d'intermédiation des partis politiques dans le choix des membres du gouvernement, on comprend le maintien du statu quo ante. Solidement implantés sur le plan politique, rôdés par habitudes aux activités et manœuvres de conquête du pouvoir, ils se sont même très souvent posés en *parrains* en inféodant d'autres acteurs. Il est en outre intéressant de s'arrêter sur un détail de taille, c'est que, de l'ensemble des partis politiques qui meublent notre espace politique, ceux qui émergent du lot ont été créés ou sont dirigés par membres issus de l'administration publique. C'est ainsi que, si l'on prend pour critère d'émergence la présence à l'Assemblée Nationale ou dans les collectivités locales, les quatre partis concernés, à savoir le RDPC, l'UNDP, l'UDC et à une époque le MDR dirigés respectivement par le Président Paul BIYA, Messieurs Bello BOUBA MAIGARI, Augustin Frédéric KODOCK, Adamou Ndam NJOYA et Dakole DAISSALA sont tous issus de la fonction publique. La configuration est la même au niveau des partis représentés au gouvernement notamment le RDPC auquel se sont alliés L'UPC et l'UNDP. Quoique créé et dirigé par une personnalité politique d'origine professionnelle différente, le parti du SDF absent du gouvernement mais significativement représenté à l'Assemblée Nationale et dans les collectivités locales, par ailleurs deuxième parti politique, est également fortement noyauté par les agents publics.

Quels peuvent être les fondements de cet intérêt particulièrement prononcé ? Ils sont à la fois naturels, psychologiques et juridiques.

Régulièrement appelés à exercer sur le plan politique essentiellement des fonctions de conseil, d'orientation et parfois de conception des politiques, les hauts fonctionnaires espèrent en retour des politiques qu'ils les portent vers le couronnement de leurs ambitions, aux fonctions gouvernementales. Déjà situés par leurs fonctions sur l'orbite du pouvoir central, ils ne savent que très bien où il se trouve, dans un système où l'exécutif pèse lourdement sur la balance des pouvoirs.

Les limites du prestige et de la puissance de la fonction législative expliquent la préférence des hauts fonctionnaires politiquement engagés pour les fonctions gouvernementales. C'est à eux qu'incombe en effet au premier chef la tâche technique de préparation et d'élaboration des projets de lois dont l'examen constitue l'essentiel du travail

parlementaire en session. A titre d'illustration de 1973 à 1994 le parlement camerounais a adopté environ 555 projets de lois contre sept propositions de lois seulement.

La réponse à la question *qui gouverne ?* est évidente. Les hauts fonctionnaires le savent si bien qu'ils ne se trompent pas sur leurs préférences. Le problème qui se pose à ce niveau est celui des compétences politiques de ces prétendants aux hautes fonctions politiques, et celui de la circulation des élites politiques à ce niveau de la vie politique. L'attrait que les fonctions ministérielles exercent sur les agents publics tient donc au fait que les fonctions ministérielles se situent pour une part dans le prolongement de leurs activités professionnelles. En effet l'agent public en situation normale c'est-à-dire sans prise en compte des facteurs politiques, exerce dans un cadre administratif hiérarchisé dont le sommet est le poste de ministre. A moins de se complaire dans la facilité de la routine ou d'être condamné par sa propre médiocrité, tout agent désireux de faire carrière, de progresser et d'améliorer sa condition commence à subir automatiquement un *effet d'aspirateur* des compétences et des ressources diverses, qui attire toujours vers le haut par étapes successives. Le terme figuré *aspirateur* emporte ici notre préférence à la place d'*ascenseur* souvent utilisé dans la mesure où, s'il arrive effectivement qu'une fois placé à quelque à quelque niveau des hautes sphères, le fonctionnaire en perde la position, cette situation constitue néanmoins l'exception d'une part ; et comporte des limites d'autre part.

Elle est une exception dans la mesure où elle relève de l'ordre des sanctions d'une certaine gravité, sanctions auxquelles la hiérarchie ne recourt pas fréquemment, préférant souvent une série de solution intermédiaires, au besoin en trompe l'œil, compte tenu des enjeux souvent politiques de l'occupation des postes de travail des hautes strates administratives.

Elle est limitée par le fait qu'en progressant, ces agents prennent parallèlement des grades. Ceci fait qu'au bout du compte, même relevés de leurs fonctions, il n'y a pas absolument chute. Les grades accumulés continuent malgré tout de garantir à l'agent une certaine hauteur et de la grandeur. Tout dépend ici d'un élément psychologique, la relation établie par l'agent entre ses fonctions et son statut personnel. Si l'on part du principe de l'adage suivant lequel «la fonction appartient à l'Etat, le grade appartient à l'agent», le relèvement de fonctions ne devrait pas être analysé en termes de chute. Toujours dans cet ordre d'idées, l'autre indice cette fois est d'ordre psychosocial et renvoie à l'impact d'un relèvement de fonctions sur l'environnement social. Cet impact est souvent fonction de l'importance des fonctions et de l'envergure de la personnalité affectée. On se situe cependant ici sur le terrain des appréciations extérieures souvent passionnelles et déformées par



l'ignorance par la masse des règles de fonctionnement et de la logique interne de l'administration.

Le facteur psychologique proprement dit de l'attrait des fonctions ministérielles pour les agents publics se situe dans le prolongement des analyses précédentes. L'appétit de la puissance et du pouvoir augmente nécessairement avec la progression de l'agent dans la hiérarchie. L'ambition d'accéder aux fonctions ministérielles devient légitime quand le fonctionnaire atteint la sphère de confusions de rôles. A ce niveau, il est souvent amené à collaborer avec ses promotionnaires et collègues d'hier devenus ministres. Cette position cultive en lui ce puissant stimulant politique qu'est la convoitise.

Sur le plan juridique, les différents statuts des personnels de l'Etat favorisent nettement la circulation des personnels administratifs entre la sphère politique et l'administration dans un ballet d'allers et retours dont nous analyserons les mécanismes. Dans les autres secteurs on parlerait plutôt «d'aller simple», avec les conséquences d'un échec. Ce risque d'échec explique d'ailleurs largement la faible présence, sinon la quasi absence du gouvernement, des membres des sociétés para publiques et même, dans une certaine mesure, du secteur privé tout court.

L'échec politique est la fois personnel, professionnel et social. L'agent d'une société parapublique qui accède au gouvernement perd automatiquement son emploi au sein de la société. Dans notre contexte, en dehors d'un cercle très restreint de «ministres sédentaires» (à l'instar du ministre de l'élevage, des pêches et de l'industrie animale en poste depuis une quinzaine d'années) et des «ministres itinérants» effectuant la tournée de porte-feuilles (à l'instar de l'actuel ministre de l'éducation nationale ayant occupé quatre porte-feuilles successifs avec un passage au prestigieux et stratégique poste de secrétaire général à la Présidence de la République), la durée moyenne en poste est de deux ans.

On est dans notre contexte, loin de cette fourchette généreuse. Le risque est ici grand. Il l'est davantage dans un contexte où les opportunités de reconversion sont infimes, le secteur de l'emploi n'étant pas rationnellement structuré. Pour les ministres issus du secteur privé, les risques politiques pris et les compromissions diverses les condamnent très souvent à une réussite et à une longévité toujours hypothétiques. En effet leur présence au sein du gouvernement est la plus brève et le prix de certains avantages dont les crédits bancaires colossaux, est souvent lourd dans un milieu où les amitiés politiques tournent impitoyablement le dos aux échecs.

Si les fonctions gouvernementales attirent les agents publics, elles ne leurs sont pas pour autant largement ouvertes. Autrement dit si l'on convient sur le fait que c'est un

aboutissement logique, c'est néanmoins un véritable parcours du combattant pour les fonctionnaires politiquement engagés, au regard de la complexité des mécanismes d'accès que nous allons tenter d'explorer ; il nous paraît également judicieux, compte tenu de l'importance de cette présence, d'en évaluer l'impact sur le fonctionnement du gouvernement et l'orientation subséquente de la vie politique. Nous porterons enfin notre curiosité sur l'issue toujours délicate des fonctions ministérielles. C'est en effet au niveau des fonctions gouvernementales que l'issue pose un certain nombre de problèmes parfois complexes, d'où l'intérêt particulier qui lui sera accordé.

#### A- Les implications de la présence des fonctionnaires au gouvernement.

La présence quasi monopolistique des fonctionnaires au gouvernement est manifeste et constante. La circulation de l'élite gouvernementale s'effectue à l'intérieur de la catégorie socioprofessionnelle des fonctionnaires et non à l'extérieur à titre principal<sup>326</sup>.

C'est ce paradigme du déterminisme discret du menu qui permet de comprendre la prépondérance, voire la quasi exclusivité de l'extraction bureaucratique des cent vingt trois ministres utilisés par le Président Paul BIYA entre le 06 novembre 1982 et septembre 1992, soit dix neuf décrets de nomination des ministres.

L'intérêt du phénomène est d'ordre qualitatif et fonctionnel.

##### 1-Les mécanismes de recrutement des ministres fonctionnaires et la configuration.

###### a- Les mécanismes de recrutement.

L'ensemble des prérogatives et privilèges qui entourent les fonctions ministérielles en font également une position extrêmement convoitée. Ici plus que dans les autres institutions politiques la compétition politique obéit à des règles fort complexes, dont on ne peut avoir d'autres prétentions d'analyse que l'évocation de quelques aspects sortis des profondeurs abyssales de la mouvance politique.

Au Cameroun, la moyenne d'âge pour accéder aux fonctions ministérielles est de 50 ans, que l'âge moyen des candidats à l'entrée aux grandes écoles varie entre 25 et 30 ans, il faut en moyenne une carrière de 20 à 25 ans à un agent public pour espérer accéder aux

---

<sup>326</sup> Sindjoun (L), op cit p97.

fonctions ministérielles. Soit un quart de siècle de compétition et d'accumulation de ressources administratives et politiques. Sur la base de ces considérations, on peut avoir une idée approximative du chemin à parcourir pour un résultat des plus incertains car la plupart d'entre eux achèvent leur carrière en deçà du seuil d'espérance. En effet, l'accès au poste de titulaire d'une direction constitue un obstacle souvent infranchissable pour une grande majorité d'entre eux du fait de l'extrême politisation de la plupart de ces fonctions. Les fonctions terminales les plus communes sont celles de sous directeur. Cette politisation de la directoriale élimine une grande majorité de potentiels postulants, même s'il existe des spectaculaires. Il importe à ce niveau de savoir comment au bout du compte on accède aux fonctions ministérielles, ainsi que la mesure de ce phénomène.

#### i-Le pouvoir de nomination.

Par rapport au pouvoir de nomination il convient de distinguer la forme et la procédure. La forme renvoie à l'acte final, le *factum*. Le Premier ministre, les ministres et assimilés, les secrétaires d'Etat sont nommés par décret présidentiel. A cet effet, l'article 10 de la constitution dispose :

«Le président de la République nomme le Premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du gouvernement.

- Il fixe leurs attributions;
- il met fin à leurs fonctions;
- il préside les conseils ministériels.»

Jusqu'en 1991 la formation du gouvernement relevait exclusivement du président de la République. Le poste de Premier ministre n'ayant pas pendant longtemps eu d'existence constitutionnelle, apparaissait et disparaissait souvent au gré des remaniements. Sa condition était à peine différente de celle des autres ministres. C'était celui là que les politiques et les analystes désignaient comme le *premier des ministres* pour dire le caractère souvent creux de ce poste.

La loi n°91/001 du 23 avril 1991 portant modification de la constitution introduit des changements sur ce point, qui seront confirmés par la loi constitutionnelle de 1996. L'article 8 de la loi de 1991 disposait ainsi :

«Le président de la République nomme le Premier ministre, et sur proposition de celui-ci, les ministres et les secrétaires d'Etat et fixe leurs attributions (...).»

Pour la première fois depuis 1972 , la constitution elle même fixe ses compétences, et non un décret du président de la République. C'est dans ce sens que l'article 9 de cette loi disposait :

«(...) Le Premier ministre est le chef du gouvernement et dirige l'action de celui-ci (...) Il exerce le pouvoir réglementaire.»

Toutefois sa situation demeurait imprécise dans la mesure où le constituant de 1991, tout en faisant de lui le chef du gouvernement, ne permettait pas d'établir dans le fond la distinction entre les fonctions de chef de l'Etat et de chef du gouvernement. En accordant au Gouvernement le deuxième chapitre, la loi constitutionnelle de 1996 en fait une institution identifiable désormais au sein du pouvoir exécutif. Malgré cette clarification toutefois, aussi bien en matière de politique de la Nation que du choix des ministres, les pouvoirs du Premier ministre restent incertains. Dans notre contexte en effet, la politique de la Nation est définie par le président de la République. C'est la substance de l'article 11 de la constitution qui dispose :

«(1) Le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le président de la République.»

Cette disposition restreint la marge de manœuvre et d'influence politique du Premier ministre sur la politique nationale d'une manière globale, sur la latitude de proposition et de choix des ministres que lui reconnaît la constitution. Ceci nous ramène à la question classique «qui gouverne ?» C'est le Premier ministre selon la politique –volonté–du président de la République. La situation est différente en France. L'article 8 de la constitution du 08 octobre 1958 dispose :

«Le président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement. Sur la proposition du Premier ministre il nomme les autres membres du gouvernement.»

Il en découle deux conséquences essentielles: d'une part, la désignation du gouvernement relève du seul pouvoir exécutif; d'autre part une répartition des rôles incertaine a été introduite entre les deux autorités exécutives suprêmes, le chef de l'Etat et son Premier ministre.

Dans cette répartition quel est le poids réel du Premier ministre en matière de formation du gouvernement ? Le président de la République est-il lié par ses propositions ?

Parce qu'il est appelé à jouer le rôle de chef d'équipe on peut déduire que le Premier ministre a certainement des contacts avec les futurs membres de son équipe, qu'il joue un rôle dans la sélection de ceux-ci, à des degrés variant suivant les systèmes.

En pratique à la tête du gouvernement, le choix du Premier ministre par le président de la République est guidé par trois éléments déterminants : la composition de la majorité parlementaire, l'expérience politique ou gouvernementale, la confiance réciproque. Les membres du gouvernement quant-à eux sont en principe choisis d'un commun accord entre le chef de l'Etat et le Premier ministre. La latitude des prérogatives du président de la République ou du Premier ministre en la matière dépend du phénomène majoritaire au Parlement. Le pouvoir du président de la République ne peut s'exercer pleinement que tant que la majorité à l'Assemblée nationale lui est favorable.

Au Cameroun toutefois, l'avènement de la démocratie pluraliste et du phénomène des alliances majoritaires a consolidé dans l'ensemble la situation des ministres. Si en principe ils dépendent toujours du discrétionnaire pouvoir de nomination du président de la République, la marge d'arbitraire dans les mouvements a été quelque peu atténuée. Le président de la République doit désormais composer avec un Premier ministre que la constitution met entre lui et les ministres. Il doit également et surtout composer avec les états majors des partis politiques représentés au gouvernement et qui fournissent la caution politique à leurs ministres. L'aspect politique du processus de nomination d'un ministre s'est ainsi enrichi d'intermédiations et de contrepoids. Cette situation sécurise dans une certaine mesure la situation des ministres et atténue dans cette mesure la psychose des nominations

#### ii-Les modes de recrutement.

Comment devient-on ministre ? Le choix d'un membre du gouvernement obéit à un ensemble de critères. Parmi ceux-ci on peut dans notre contexte retenir, par ordre d'influence décisive :

- le critère ethnique;
- le critère partisan;
- le recrutement direct de la fonction publique;
- le critère parlementaire.

Le Cameroun est une mosaïque d'ethnies -environ 200- Celles-ci se situent au centre des calculs politiques par rapport aux enjeux et aux différentes échéances. Comment peut-on fixer comme critère de recrutement une donnée aussi complexe ? C'est précisément sur ce point que repose l'ingéniosité des hommes politiques au pouvoir, appelés chaque fois à mettre en œuvre la politique d'équilibre régional. Les autorités ayant le pouvoir de nommer ou de faire nommer les ministres sont souvent contraintes de se livrer à cet exercice pas à priori aisé, mais facilité au moment du choix des ministres-fonctionnaires, par le fait que cette

politique est déjà appliquée en amont, c'est-à-dire à l'entrée dans la fonction publique. Ceci a pour effet de retrouver dans les différents corps de fonctionnaires et parmi les autres agents de l'Etat, les membres des différents groupes ethniques. Dans l'état actuel de la configuration des personnels de l'Etat, aucune composante ethnique ne peut plus s'estimer exclue de l'administration publique. La notion d'équilibre régional intervient une fois de plus ici. Elle renvoie à l'incorporation gouvernante des localités et à la légitimation du pouvoir politique central<sup>327</sup>.

Dans des proportions variées et suivant le taux régional de scolarisation parfois influencé par les pesanteurs culturelles ethniques spécifiques, on retrouve pour l'essentiel la même logique au niveau des fonctions de responsabilités administratives. Globalement, l'entrée dans les grandes écoles de formation professionnelle, parce qu'elle fait l'objet d'attentions particulières des politiques de toutes sensibilités compte tenu des enjeux, est commandée autant que faire se peut par la recherche de cet équilibre.

Au bout du compte, les autorités de nomination et de proposition trouvent au sein de l'administration publique d'une manière générale, de la haute fonction publique plus particulièrement, un éventail de choix ethnique dans la logique de l'équilibre régional. Il est évident qu'on ne puisse pas satisfaire tous les groupes en même temps pour une moyenne gouvernementale de trente postes par équipe pour environ deux cents ethnies. La stratégie s'appuie sur un double mécanisme :

-déterminer dans un premier temps les grands les grands ensembles ethniques susceptibles d'assurer la permanence de la représentativité de l'ensemble au sein du gouvernement. On part ici de la réalité qu'au delà de cette multiplicité ethnique il y a des indices de regroupements sur la bases notamment d'affinités. A partir de là on se situe dans la stratégie du «triangle équilatéral», par analogie à la géomorphologie du territoire camerounais, et en référence aux trois pôles d'influences ethniques, constituant ce qu'il a qualifié de «complexes ethniques»<sup>328</sup>.

Les trois pôles de recrutement des élites gouvernementale sont : le «grand nord» regroupant les trois provinces septentrionales, le grand ouest, et le centre -sud -est entre lesquels évoluent les groupes d'alliance;

-dans un deuxième temps une circulation des élites s'effectue à l'intérieur de ces grands pôles en vue de la représentativité des différentes micro composantes au fil des gouvernements successifs.

---

<sup>327</sup> Sindjoun (L), op cit p313.

<sup>328</sup> Cf Nlep (RG), op cit.

Dans un cas comme dans l'autre, la compétition demeure rude, d'où l'insuffisance de ce seul critère. L'agent public désireux de faire carrière politique doit donner la preuve de sa ferme volonté et des aptitudes politiques pour sortir du lot. Le taux de scolarisation et de fonctionnarisation de l'élite étant élevé dans la plupart des grands groupes ethniques, il faut pouvoir par d'autres arguments, émerger. C'est ici qu'intervient le critère politique partisan.

L'appartenance à une organisation politique multiplie généralement les chances d'être reconnu ou sélectionné, comme susceptible d'accéder à un poste ministériel. Le candidat bénéficie d'une présomption de compétence à gouverner et d'aptitude à représenter une famille politique, un groupe d'électeurs, une unité de cohésion sociale voire une collectivité tout entière. Elle garantit de surcroît le contrôle du candidat, s'il accède au poste et l'assurance qu'il exercera ses fonctions selon les règles et les exigences qu'il s'est engagé à accepter en sollicitant l'appui du parti politique. L'appartenance à un parti politique prend une valeur d'engagement moral, le parti tenant le rôle d'un garant de fidélité à des principes et à des pratiques, et surtout donnant une légitimité politique à la position du promu.

L'appartenance à un parti politique représente pour les membres du gouvernement en régime majoritaire une donnée essentielle.

Les partis politiques jouent un rôle décisif dans les choix, d'où l'empressement des Agents publics à investir ces structures, fermant très souvent même la voie aux véritables professionnels de la politique dont l'absence se fait sentir dans la conduite de certains secteurs des activités de l'Etat. C'est pourquoi pour contenir ce raz de marée, le mandarinat est souvent pratiqué au sein des partis, au moment de la sélection des ministrables. Les aînés politiques, en même temps qu'ils dirigent les partis, occupent, pour certains d'entre eux les fonctions ministérielles, ou alors y font des incursions périodiques chaque fois que le vent leur est favorable, ou enfin y aspirent depuis. Essentiellement fonctionnaires retraités ou en passe de l'être, ces aînés ont tout intérêt -et il ne s'en privent pas- à contenir non sans difficulté, l'élite administrative dans le rôle de support des politiques en les motivant par quelques prébendes sans éclat. C'est ce qui explique le troisième critère, situé dans la logique politicienne des promotions spectaculaires, le recrutement direct de l'administration. Certes très étroite, cette voie fonctionne néanmoins. Il arrive en effet quelques fois que, sans être particulièrement actif dans un parti, parfois même sans y être du tout, ni faire partie de la haute fonction publique, des fonctionnaires accèdent aux fonctions ministérielles. Parfois même il s'agit d'agents de fonctions relativement modestes ou d'un grade peu élevé, bondissant allègrement par dessus la palissade directoriale.

Cette pratique se manifestait davantage dans une proportion certes limitée, pendant la période de monolithisme. L'absence de compétition politique et d'enjeux électoraux pouvait alors permettre au pouvoir en place de recourir à ce genre de procédés sans incidence politique majeure. Aujourd'hui elle est quelques fois appliquée, comme hier pour satisfaire un ami politique ou une forte autorité traditionnelle en nommant son protégé au gouvernement. C'est une des facettes de la renaissance d'une élite politique des cendres du pouvoir traditionnel. C'est aussi le cas pour des régions tellement faiblement scolarisées qu'on est obligé, pour garantir le capital électoral qu'elles représentent, de «forcer» l'élite administrative pour leur trouver un représentant au gouvernement.

D'une manière générale cependant, cette voie de recrutement n'est qu'une composante d'une évolution politique, la prépondérance des ministres non détenteurs de mandat électoral. La quasi totalité des titulaires des fonctions gouvernementales accèdent à ces responsabilités sans avoir jamais reçu l'onction du suffrage universel.

Cette pratique a été amplifiée dès les premiers gouvernements du nouveau régime, par le général de GAULLE qui appelle aux affaires –et souvent à des postes décisifs- plusieurs hauts fonctionnaires n'ayant jamais siégé au Parlement.

En général, au niveau des états majors des partis politiques une répartition des prétentions à telle ou telle fonctions est opérée. De cette manière on sait par exemple qui peut ou veut être ministre, et qui veut siéger au Parlement

Si en principe tout poste de travail peut s'ouvrir sur une fonction gouvernementale comme le montrent de nombreux exemples, de plus en plus cependant la haute fonction publique tend à tisser un cordon autour de cette fonction. Cette aristocratie de l'administration évite en règle générale de se bousculer avec les autres fonctionnaires et les ouvriers de la politique au fronton des fonctions parlementaires et municipales. Toutefois, de plus en plus de fonctionnaires, surtout ceux ayant déjà occupé des fonctions ministérielles, choisissent la voie parlementaire pour maximiser leurs chances de redevenir ministre. Ce faisant ils se soumettent finalement à l'épreuve de l'élection dont ils avaient été dispensés au moment de leur nomination. De plus en plus, avec l'avancée de la démocratie, les hommes politiques au gouvernement se sentent obligés de souscrire à cette exigence pour légitimer et conforter leurs ambitions gouvernementales. Ainsi si la détention d'un mandat électif national ne constitue pas une condition sine qua non pour devenir ministre ou secrétaire d'Etat, elle se présente souvent dans cette optique, comme un atout majeur et un critère de choix non négligeable.

En définitive quel que soit le critère, le recrutement est fonction des opportunités. C'est en filigrane la question du moment du recrutement. Généralement la formation d'un



nouveau gouvernement suit toute élection présidentielle ou législative. C'est ce qui explique, comme il a été relevé, l'agitation dont l'administration publique en général, la haute administration particulièrement, fait l'objet avant et après ces échéances. C'est aussi les phases les plus critiques pour les fonctionnaires engagés,<sup>329</sup> et critiquées à cause des perturbations qu'elles occasionnent pour la continuité du service public. Les griefs souvent évoqués sont d'une part le taux d'absentéisme chronique des responsables bloquant souvent les services; d'autre part les lenteurs à pourvoir au remplacement des fonctionnaires nommés aux hautes fonctions politiques, et les cumuls de postes nominatifs toujours préjudiciables à l'intérêt des services dans ce sens qu'ils s'effectuent non seulement entre services d'importance et d'exigences majeures, mais souvent en violation des incompatibilités et des interdictions formelles de cumuls.

#### b- La configuration.

La présence des fonctionnaires dans la classe politique de la Vème République est prépondérante. Tous les présidents de la République -sauf un, François MITTERRAND- ont été fonctionnaires ; quatorze Premiers ministres sur les seize qui se sont succédés de 1959 à 1997 étaient également issus de la fonction publique, dont dix des grands corps de l'Etat. La proportion des ministres anciens fonctionnaires a oscillé entre un minimum de 33% durant le gouvernement JUPPE de 1995 et 66% durant le gouvernement MESMER de 1973 ou le gouvernement CRESSON de 1991<sup>330</sup>.

Les fonctionnaires constituent la moitié de l'ensemble du personnel gouvernemental de la Vème République: cent vingt cinq ministres ou secrétaires d'Etat appartenant au secteur public avant d'être appelés à siéger à la table du Conseil des ministres. La particularité et la force de cette présence tiennent à sa relative homogénéité, contrairement à la représentation d'autres catégories socioprofessionnelles dispersée, et souvent nommées à des postes de moindre importance.

Face à la complexité croissante des affaires publiques, les chefs d'Etat et de gouvernement successifs font ainsi appel à un nombre croissant de fonctionnaires d'origine pour assurer la direction des départements ministériels.

Aujourd'hui constant, le phénomène a suivi l'évolution qualitative du personnel de la fonction publique et les mutations du régime. La présidentialisation du régime s'est appuyée sur la promotion de ministres-fonctionnaires.

---

<sup>329</sup> Cf supra chap I.

<sup>330</sup> Rouban (L), Le fonctionnaire, Le cavalier bleu 2001 p. 109.

Le gouvernement de 1975 comprenait outre trois enseignants d'université et deux agents de la santé uniquement les hauts fonctionnaires soit 86 % des membres du gouvernement. Aujourd'hui la moyenne de présence des fonctionnaires dans les équipes successives est de l'ordre de plus de 90 %.

Il ressort en effet de la composition des gouvernements successifs que les fonctionnaires et assimilés en ont fait leur chasse gardée. C'est ainsi que lorsque le 06 novembre 1982 le Président Paul BIYA accède à la magistrature suprême on dénombre sur un total de trente membres du gouvernement, vingt sept fonctionnaires et assimilés et seulement trois membres recrutés en dehors de la fonction publique. Le 12 avril 1989 seuls trois des trente quatre membres sont recrutés hors de la fonction publique. Cette proportion de non fonctionnaires demeure à peu près constante avec cependant une légère hausse au sein de l'équipe gouvernementale du 27 novembre 1992 où l'on dénombre trois secrétaires d'Etat et quatre ministres recrutés en dehors de la fonction publique. En 1990 déjà, ils étaient cinq. Cette légère augmentation s'effectue dans un contexte d'ouverture démocratique avec l'entrée sur la scène politique nationale d'autres acteurs politiques générés hors du pôle politico-administratif depuis longtemps établi. La société civile et les milieux d'affaires s'activent au sein des structures politiques formelles ou informelles en vue de la conquête des institutions politiques. Cet activisme fera la fortune des uns, la ruine des autres. Malgré l'émergence de ces pôles, les fonctions ministérielles demeurent l'apanage des fonctionnaires et assimilés tant il est vrai que les structures politiques au pouvoir conservent la maîtrise de celui-ci à travers une ouverture politique sous contrôle. La présence massive des fonctionnaires au sein des partis de l'opposition tend à pérenniser cet état de choses que viendra confirmer le gouvernement du 7 décembre 1997. En effet, sur quarante trois ministres, trente trois sont issus de la fonction publique ; huit des onze secrétaires d'Etat en sont également issus.

Au sein même du bloc des fonctionnaires et assimilés, des tendances se dégagent, traduisent l'implication poussée de certains corps. On peut ainsi relever la présence constante et significative des enseignants et des administrateurs (administration générale).

En 1982 et 1983 on dénombre sur l'ensemble des membres issus de la fonction publique quinze puis quatorze administrateurs, quatre enseignants jusqu'en 1984, six pour ces derniers jusqu'en 1988 où ils baissent en nombre (trois enseignants en 1988, 1989, quatre en 1990) tandis que la présence des administrateurs se maintient en 1989 et 1990 à quinze sur un total de trente un puis trente quatre membres. Le gouvernement du 7 décembre 1997 marque le retour en force des enseignants et une baisse du nombre des administrateurs avec

respectivement neuf pour les premiers (enseignants) et huit pour les autres (administrateurs) sur un total de trente huit membres.

La présence des enseignants est une donnée traditionnelle au sein des institutions politiques. Leur rôle d'éclairage de la société, la proximité avec les masses et la maîtrise de l'art de communiquer les y prédispose, auréolés qu'ils sont du prestige de *ceux qui savent*. L'entrée des enseignants dans la sphère du politique s'effectue ainsi à la base, à l'inverse de la justification de la présence des administrateurs. Accoutumés ou prédisposés au commandement et la gestion de la chose publique, il peut paraître normal qu'en activité ou en retraite qu'ils se retrouvent au sein des institutions politiques ou y aspirent. Leur entrée s'effectue ainsi à partir de leur présence constante à l'intérieur ou autour des centres de décision.

Le ministre doit faire preuve d'une faculté à comprendre la théorie scientifique et savoir, d'une façon indépendante concevoir une étude scientifique. Dans son travail quotidien, la théorie ne joue qu'un rôle insignifiant, mais il est nécessaire qu'il la connaisse, qu'il possède des connaissances s'élevant au-dessus de la pratique et de la routine. C'est le seul moyen de n'être pas *pris en otage* par les hauts fonctionnaires dont on connaît les ambitions politiques et la capacité de manipulation du savoir-faire.

## 2- Les conséquences de cette représentation sur le fonctionnement du Gouvernement.

La connaissance du milieu administratif donne aux agents publics une meilleure emprise sur les services que les politiques d'origine non fonctionnaire. Cette présomption d'efficacité est cependant relative et devrait être nuancée.

Quelle soit administrative ou politique, l'origine des dirigeants ne constitue pas un critère absolu. Elle constitue d'abord un a priori. Dans la pratique en effet, le ministre ancien fonctionnaire pourrait conserver une rationalité toute administrative, et être facilement gagné à des approches purement technocratiques. Il pourrait cependant tout aussi bien (...) se révéler le plus politique des ministres, restreindre au minimum l'écran des fonctionnaires du cabinet et bouleverser l'équilibre des structures et des groupes au sein de son ministère.

A l'inverse, un homme politique professionnel pourrait, après son accession au fauteuil ministériel, se révéler un ministre très technocrate

Il nous semble tout de même important d'insister ici sur la double nature politique et administrative des fonctions ministérielles pour mieux mesurer les conséquences de cette forte

représentation. A partir de cette base il conviendrait de nuancer les affirmations de «fonctionnarisation».

Si l'on peut effectivement convenir de la prise des fonctionnaires placés à la tête des départements ministériels sur les services, on note néanmoins un certain amateurisme sur le plan de la gestion des aspects politiques.

a- Le principe du confort de l'intérêt général.

Les ministres non issus de la fonction publique ont rarement la charge de départements ministériels importants.

C'est l'aboutissement de la logique de la complexité croissante et de la technicité accrue des questions politiques dont la résolution nécessite des spécialistes de la gestion publique à la tête des affaires gouvernementales

Qu'un fonctionnaire soit promu à la tête de son département ministériel d'origine devrait en effet constituer un atout pour celui-ci et offrir des garanties de nature à rassurer ses collaborateurs, les usagers mais aussi les instances politiques supérieures. Au cours de son passage dans les différentes structures constitutives de l'organigramme de son ministère il s'est, en plus de sa formation initiale, imprégné des différents rouages.

Le fonctionnaire peut également être promu à la tête d'un autre département ministériel. Au delà de la spécialisation qui sous-tend l'organisation du travail gouvernemental le fonctionnaire, ou qu'il se trouve, jouit d'un certain nombre d'acquis dont l'essentiel se résume dans culture politico-administrative. Certains corps à l'instar de ceux de l'enseignement, de l'administration générale, de certaines régions financières font l'objet d'une perpétuelle mobilité entre les différents départements ministériels.

Appelés aux responsabilités gouvernementales pour leur compétence dans un secteur déterminé, certains ministres finissent par se retrouver placés successivement à la tête de départements ministériels différents.

Certes ces ministres doivent à la fois leur mobilité d'un poste à l'autre et leur stabilité au gouvernement en grande partie à leur relation avec le pouvoir, mais aussi en pratique à leur formation souvent généraliste et polyvalente. Une telle formation les prépare en effet à la gestion de tous les grands problèmes sociaux, tout en ne les prédisposant pas particulièrement à l'exercice d'une fonction technique déterminée.

D'une manière générale le fonctionnaire - ministre se trouve ici dans son milieu naturel à la différence des autres fonctions politiques. Fort de cette présomption de compétence, Il peut ainsi paraître logique d'aspirer au mieux avec eux. Leur maîtrise des données

techniques, sur lesquelles doivent s'appuyer les décisions politiques, leur fournit un atout de grande efficacité. Il conviendrait toutefois, dans le contexte camerounais, de nuancer cette séduisante assertion, au regard d'un certain nombre de limites aux conséquences variables.

#### b-Les limites de la «fonctionnarisation».

En dépit des arguments évoqués, le débat reste ouvert, sur la cohérence et la communauté d'intérêts de cette présence des fonctionnaires au gouvernement. Il reste également ouvert sur son aptitude à rendre compte et à satisfaire les intérêts multiples et souvent contradictoires des groupes sociaux.

##### i- La dérive carriériste.

Cette présence assure certes une plus grande maîtrise des services administratifs et un apport technique intrinsèque. Toutefois le fonctionnaire ministre, s'il fait preuve d'une maîtrise des services administratifs, ne se contente pas cependant d'administrer. Il tendra davantage à gouverner car c'est de son rôle d'homme politique que dépendra surtout son avenir.

Le ministre fonctionnaire a atteint le sommet de son ascension, mais aussi fatalement le bord du précipice. Son action sera aussi bien celle de la mise en oeuvre de la politique du gouvernement que des efforts personnels de maintien en vue de repousser une échéance redoutée. Cette mobilisation d'énergie s'effectue surtout sur le terrain des manœuvres politiques carriéristes. Le ministre sait très bien que son maintien ne dépend pas uniquement de ses qualités d'administrateur. Les nombreux hauts fonctionnaires qui gravitent autour de son poste sont là pour le lui rappeler. Cette dimension personnelle de l'action du ministre axée sur le ménagement de son propre avenir socioprofessionnel et politique marque l'exercice de ses fonctions en les déviant parfois pour des objectifs sans rapport direct avec les objectifs de l'équipe, mais plus en rapport avec le crédit personnel du ministre concerné. Ceci s'effectue parfois aux détriments de la cohésion et de l'efficacité de l'ensemble.

C'est la mise en oeuvre du processus pyramidal consistant à exploiter les ressources que lui ouvrent les fonctions ministérielles pour se hisser à un niveau de popularité toujours plus haut et accroître son influence. Certains fonctionnaires ministres mettent souvent en effet à profit leur présence au gouvernement pour commencer véritablement leur carrière politique, conforter leur position personnelle. L'un des aspects les plus flagrants de cette dérive est le détournement des énergies pour bien «se faire voir» du chef de l'Etat, aux détriments de l'action gouvernementale dans les secteurs dont ils ont la charge; parfois même aux

détriments de la popularité de l'équipe gouvernementale à laquelle ils appartiennent. Certains membres usent en effet leur énergie et les ressources personnelles et publiques disponibles – parfois matérielles – dans la flagornerie politique. Loin d'être marginale, cette pratique est souvent rendue possible dans un contexte de culte de la personnalité, de forte personnalisation du pouvoir. Généralement les ministres sont à certains égards embarrassés sur la question de savoir, lorsque dans une situation objective la personnalité du chef de l'Etat interfère, même de loin, l'attitude à adopter dans la recherche des solutions. Le clou est quelques fois – certes rares – dans les situations politiques frontales de savoir à qui du chef ou de la poursuite des objectifs initiaux, accorder la priorité de son action. Ces situations naissent quelques fois du fait qu'en dehors de la politique gouvernementale, le chef de l'Etat peut et doit se réserver et conserver un noyau politique destiné à entretenir la flamme de sa dimension politique personnelle, afin de garder la maîtrise de son rôle, son indépendance du gouvernement, et sa suprématie. Des interférences peuvent exister en effet entre cette sphère et la politique globale. L'expression la plus décriée, mais parfois efficace est celle des membre du gouvernement délaissant les missions qui leurs ont pourtant été confiées – par le chef de l'Etat – aux main de hauts fonctionnaires limités et retranchés forcément dans leurs domaines respectifs, privés de d'orchestration politique, d'où les incohérences et les échecs fréquents. Cette pratique est en réalité une survivance anachronique et de surcroît mal héritée de l'institution traditionnelle africaine du «griot» dans l'organisation politique des sociétés africaines traditionnelles. Survivance mal héritée parce que le griot, au service du Roi ou du Chef, n'avait d'autre fonction publique que celle de louer les exploits et les qualités réelles ou imaginaires du souverain. Il en avait jalousement l'exclusivité, à telle enseigne que les notables et les autres collaborateurs et chefs de castes n'avaient pas besoin – ni envie – de lui ravir ce rôle. Aujourd'hui ce rôle est dévolu à d'autres structures telles que les formations politiques au pouvoir et le cabinet du chef de l'Etat, pour ne s'en tenir qu'aux plus connues. Ceci met en lumière le caractère superfétatoire de cette pratique par certains ministres et incite à en rechercher les motivations réelles. Celles ci se résument finalement à une dimension personnelle, la recherche du maintien au gouvernement de l'intéressé, supercherie politique qui a parfois le mérite de porter ses fruits, même si elle est source de dysfonctionnements, de malentendus et d'incompréhensions entre politiques et administrations d'une part, les politiques et le peuple d'autre part. Le risque de cette pratique est la déformation et la dénaturation de la politique gouvernementale à des fins individuelles, provoquant des ruptures parfois profondes entre la Nation et le «Père de la Nation», suivant

une expression politique consacrée. Ainsi que le faisait remarquer Montesquieu, «quand dans un Royaume il y a plus d'avantage à faire la cour qu'à faire le devoir, tout est perdu.».

ii- L'amateurisme politique de certains fonctionnaires portés à la tête des départements ministériels.

Une partie des fonctionnaires nommés à des fonctions ministérielles sont marqués par les lacunes relevées au niveau de l'organisation et du fonctionnement des formations partisans qui les soutiennent. Ils parviennent aux commandes sans y avoir été préparés véritablement dans le cadre de leurs partis. L'entrée au gouvernement s'analyse ici davantage comme la récompense politique du zèle propagandiste, le dévouement aux cercles du pouvoir et de l'engagement électoral du fonctionnaire que le couronnement de ses prouesses sur le terrain des compétences techniques exprimées au sein des structures du parti dont on a relevé l'absence.<sup>331</sup>

L'un des grands problèmes qui se posent dans la vie politique des sociétés africaines à l'aire du multipartisme est celui de la qualité du leadership. La conséquence immédiate de cet état de choses est le déploiement souvent approximatif des ressources humaines et techniques. Parce que non imprégné des dossiers dont il a la charge du fait du non suivi permanent par son parti du secteur à lui confié, le responsable ainsi promu n'a d'autre recours que le pilotage à vue, d'où une certaine incohérence dans la gestion de l'appareil administratif voilée par l'accentuation des aspects politiques des fonctions ministérielles. Il ne peut espérer trouver parmi les autres cadres de son parti des collaborateurs dûment préparés pour des raisons identiques. Aussi est-il souvent contraint de s'appuyer sur des collaborateurs dont il ignore les motivations politiques d'une part ; et des fonctionnaires de son parti dont la compétence dans le secteur concerné n'est pas toujours établie, par ailleurs plus soucieux de faire bonne figure auprès des instances dirigeantes que de soigner l'image de marque du parti par la démonstration d'une gestion d'équipe.

B-L'issue des fonctions gouvernementales.

---

<sup>331</sup> Supra (II).

La présence au gouvernement est essentiellement précaire, quoiqu'à durée indéterminée. De multiples facteurs peuvent occasionner la sortie du gouvernement. Au Cameroun après une certaine stabilité ministérielle pendant la période monolithique, les contingences de la vie politique pluraliste et la recherche constante des solutions à la crise économique ont parfois transformé la présence au gouvernement en galop d'essai pour les technocrates et hommes politiques. La fréquence des échecs a engendré une instabilité ministérielle et des sorties de plus en plus précoces.

La sortie des fonctions ministérielles peut être collective en cas de démission du gouvernement suite au jeu des rapports avec le Parlement. Plus communément elle sera individuelle ou partielle quitte celui-ci.

Il peut être intéressant à ce niveau de savoir comment on sort du gouvernement d'une part, ce qu'on devient après la sortie du gouvernement d'autre part. Très souvent redoutée, la sortie du gouvernement peut survenir à tout moment. C'est ici que se situe la différence fondamentale avec les fonctions politiques électives protégées par la durée du mandat.

#### 1-Les formes de cessation des activités gouvernementales.

D'après l'article 34 de la constitution:

«Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou refuse la confiance du gouvernement, le Premier ministre doit remettre au président de la République la démission du gouvernement.»

C'est la forme constitutionnelle de cessation des activités d'une équipe gouvernementale. Cette forme de sortie est un des aspects parlementaires de la nature mixte de notre régime, mécanisme suivant lequel l'activité du gouvernement doit avoir l'onction et la confiance des représentants du peuple souverain.

C'est, pourrait-on dire, une sortie de droit, obligatoire. C'est une sortie collective pour consolider le caractère solidaire des équipes gouvernementales, même en cas d'alliances avec d'autres partis. Vue sous un certain angle, la pression parlementaire constitue un mode de cessation des activités gouvernementales. Cette voie remet à l'ordre du jour la question sensible des relations entre l'exécutif et le législatif, non pas sur le terrain constitutionnel clairement déterminé par le titre IV de notre constitution, mais sur le terrain de la circulation des personnels entre le Parlement et le Gouvernement, avec en toile de fond les avantages de la voie de recrutement des ministres élus parlementaires. Il est vrai qu'une fois appelés au gouvernement de tels ministres sont d'office remplacés par leurs suppléants, et rentrent dans



une autre dimension politique. Il n'en demeure pas moins qu'ils sont entourés de l'aura que confère une élection populaire et emportent la sympathie des parlementaires avec qui ils partagent la même légitimité de base. Là où les règles du jeu démocratique et les mécanismes constitutionnels des rapports Parlement – exécutif sont respectés, il est certain que la part d'influence des fonctionnaires-ministres non élus, quel que soit leur compétence, est moins grande auprès des parlementaires que celle des fonctionnaires-ministres antérieurement élus du peuple. Ceci s'expliquerait par le fait que leurs rapports sont moins tranchés. Les personnels politiques ayant navigué entre les deux institutions -Gouvernement et Parlement- s'accordent à reconnaître qu'au delà des éclats des débats parlementaires, la solidarité et la *sincérité* sont meilleures entre élus assurés de faire un bout de chemin ensemble, qu'entre membres du gouvernement toujours hantés par la psychose de la sortie prématurée, la convoitise des départements ministériels importants, et la recherche sournoise d'un positionnement hiérarchique<sup>332</sup> qui n'existe pas en principe entre parlementaires.

Au delà de cette voie par ailleurs limitée à l'initiative de sortie, c'est au président de la République que revient en définitive le pouvoir de mettre fin à la présence dans le gouvernement. Conformément à l'article 8 de la constitution française, le président de la République met fin aux fonctions du Premier ministre «sur présentation de celui-ci de la démission du gouvernement et à celle des autres membres du gouvernement sur proposition du Premier ministre.»

Au Cameroun, si le Premier ministre d'une certaine manière peut intervenir dans le choix des ministres, l'issue lui échappe généralement, même si, au nom du principe du respect hiérarchique et ipso facto de la cohésion gouvernementale, il peut être à l'origine des sorties du gouvernement des ministres. Le président de la République est seul maître du jeu.

La veille, et surtout les lendemains des échéances politiques sont les issues *normales*, en ce sens que les fonctions ministérielles étant essentiellement politiques, il est normal que les événements politiques rythment par essence toute carrière politique.

La veille quelque fois -mais de manière restreinte- pour les ajustements qui peuvent s'imposer dans la perspective des élections. C'est notamment l'occasion de redresser les échecs et les défaillances les plus manifestes du moins, compte tenu du caractère toujours politiquement sensible de tout limogeage en période électorale; c'est aussi l'occasion de s'approvisionner en nouvelles ressources électorales à travers le recrutement de leaders ou des figures politiques d'actualité.

---

<sup>332</sup> Il existe une hiérarchie protocolaire au sein du gouvernement avec, par ordre de préséance, les ministre d'Etat, les ministres, les ministres délégués, les ministres chargés de mission.

Les lendemains pour deux raisons essentielles, l'une primordiale et politiquement contraignante, l'autre complémentaire.

La première repose sur l'entrée au Parlement d'une nouvelle majorité, avec laquelle le gouvernement doit obligatoirement composer et qui de ce fait, impose un redéploiement des compétences politiques et techniques. Même si la constitution ne dit pas expressément que le gouvernement doit être le reflet de la configuration des forces politiques au Parlement, il est, du moins en démocratie, impossible de gouverner autrement qu'avec une l'appui d'une majorité parlementaire absolue solidaire, qu'elle soit alliée ou homogène. C'est tout l'enjeu du processus électoral où, depuis l'abandon officiel de la terreur politique, les défaillances politiques, aussi bien du pouvoir en place que de l'opposition, sont compensées par des pratiques marginales dont les juridictions sanctionnent les abus.

Même au cas où le parti au pouvoir l'emporte, il faut toujours compter avec la redistribution des récompenses politiques qui voit les uns sortir laissant la place à d'autres. C'est la raison complémentaire liée essentiellement aux impératifs de redynamisation et des purges ponctuelles.

A côté de ces sorties que l'on pourrait qualifier d'« objectives », il existe d'autres voies de cessation d'activités gouvernementales, plus empreintes de subjectivité. Elles concernent les hypothèses où le président de la République par sa seule initiative et en dehors de tout événement politique, décide de sortir un membre du gouvernement. Dans cette hypothèse ce sont les données personnelles concernant un ministre ou un secrétaire d'Etat qui sont prises en compte dans ses relations avec le président de la République ou le Premier ministre ; on est alors très souvent en plein régime de l'obligation de loyalisme dans la plupart des cas.

Une telle issue peut être aussi sur le constat d'échec flagrant du ministre concerné, son inaptitude manifeste à assumer ses responsabilités. Deux cas de figure peuvent expliquer cette situation, les défaillances personnelles d'une part, les blocages des hauts fonctionnaires aptes à affaiblir les ministres en cas de mésentente, et ainsi fragiliser leurs positions d'autre part. Une telle issue est alors fonction de l'aptitude des ministres à gérer leurs proches collaborateurs.

L'autre raison située aux antipodes de la première est due au succès particulièrement éclatant d'un membre du gouvernement. Celui-ci ne peut que porter ombrage à la hiérarchie dans notre contexte politique marqué par la quête perpétuelle, mais surtout tabou, de succession politique, avec au bout du compte, la *diabolisation* des popularités *insolentes*, aux velléités politiques autonomes, voire indépendantes. Ce phénomène s'est progressivement développé avec l'immixtion des institutions financières internationales dans la gestion

administratives et politiques depuis la déclaration de la crise économique, avec l'imposition aux politiques de réseaux internes de *bons gestionnaires*, mais aussi les pressions externes gouvernementales ou non gouvernementales sur les mérites démocratiques de tel ou tel homme politique ou ministre.

Dans la première hypothèse, les exigences manageriales ont parfois amené les institutions financières internationales à faire pression sur les gouvernants pour le choix ou le maintien de certaines personnalités au sein des gouvernements africains, personnalités souvent tenues pour caution de continuité de financement, même au mépris des données fondamentales susceptibles au moins de moduler ces exigences, au pire d'anéantir ces financements et de compromettre finalement les objectifs recherchés par ce partenariat. La conséquence est souvent les ruptures entre ces pressions sectorielles aveugles et les finalités politiques d'ensemble, entre les ministres sources de pressions et d'ingérence et la direction politique.

L'autre issue est celle de la démission. Celle-ci est apparue, depuis la restauration du pluralisme, et est souvent, aujourd'hui comme hier, à tort ou à raison considérée comme un crime de lèse majesté: à raison parce qu'un choix définitif porté par l'autorité de nomination d'un membre du gouvernement est le résultat d'un processus complexe fait de sacrifices d'autres postulants au risque de compromettre son capital politique, parfois il s'agit de gestes de confiance ou, à l'opposé, de *reddition* humiliante vis-à-vis de pressions externes; à tort parce qu'elle rentre dans la logique des principes démocratiques d'une part, parce qu'elle est souvent prioritairement personnellement vécue alors qu'en principe on se situe sur le terrain des règles institutionnelles.

En dépit du risque personnel et politique que comporte cette issue, elle s'introduit à petits pas dans notre univers politique avec des implications diverses, en même temps qu'elle peut être analysée comme indice de réception des principes démocratiques dans nos mœurs politiques. C'est ainsi que suite aux tentatives de coups de forces de 1983 et 1984, Monsieur Bello Bouba MAIGARI alors Premier ministre, a choisi le chemin de l'exil quittant son poste. C'est aussi le cas des démissions, dans la mouvance démocratique des années troubles de la restauration de la démocratie, des anciens ministres de la fonction publique Garga HAMAN, et de la santé publique Titus EDZOA, ou encore du refus du ministre délégué en charge du plan d'ajustement d'occuper son poste au lendemain des élections présidentielles de 1992, l'intéressé était alors en service au siège de l'OUA à Addis Abeba en Ethiopie. Au delà des circonstances de toute démission, ce qu'il conviendrait de retenir c'est son caractère novateur et démocratique.

## 2-Les incertitudes des lendemains.

La cessation des fonctions gouvernementales pose ipso facto la question du devenir politique de la personnalité concernée.

### a-Le principe statutaire : la réintégration.

Claire dans son principe, cette issue pose de nombreux problèmes d'ordre pratique auxquels on a souvent apporté quelques solutions.

C'est d'abord, du moins pour les fonctionnaires encore en âge d'activité, le corpus des règles relatives à la fin du détachement déjà évoquées<sup>333</sup>. Les fonctions gouvernementales sont essentiellement précaires et révocables; aussi le fonctionnaire qui y accède doit dès cet instant songer à l'issue fatale. Le droit lui offre pour cela des garanties dont la réintégration inconditionnelle dans son administration d'origine.

Ce principe est d'application délicate en ce qui concerne la sortie de fonctions gouvernementales. Contrairement au fonctionnaire élu au sein d'une assemblée politique, le fonctionnaire ministre est resté dans le cadre de la fonction publique et des rapports hiérarchiques, où il a été hissé au sommet. Indifféremment des services qu'il a coiffés, le ministre appartient à une équipe solidaire située au-dessus des administrations de l'Etat. Pour cette raison, où qu'il soit appelé à réintégrer, qu'il ait coiffé son département ministériel d'origine ou un autre, ce fonctionnaire traînera avec lui l'ivresse de l'altitude et des alcôves des fonctions ministérielles. Il aura ainsi du mal à éliminer des complexes ou à ne pas en susciter dans l'environnement de son poste de travail de réintégration.

Il peut très bien arriver que ses grades et qualifications le resituent à un poste de travail de second ordre.

L'exercice de hautes responsabilités au sein de l'appareil étatique implique des choix et des orientations, autrement dit le sacrifice de certains intérêts pour d'autres. Les intérêts ainsi sacrifiés peuvent se constituer en des forces agissantes contre le fonctionnaire au moment où *l'immunité* politique cessera de le couvrir.

L'ensemble des efforts et des stratégies que, dans le cas du fonctionnaire on situe dans la perspective carriériste, épouse souvent des contours obscurs qui jaillissent à la lumière avec la chute du *prince* et peuvent être de nature à entraver le bon fonctionnement du service où il est réintégré.

---

<sup>333</sup> Supra Ière partie.

Peut-être aura-t-il mal géré ses ressources politiques en s'aliénant en cours de fonction les faveurs du régime ou l'appui de son parti...

La gestion de la fin du détachement du fonctionnaire-ministre pose de nombreux problèmes dont les solutions sont en réalité plus politiques que juridiques.

#### b-Les solutions politiques

Elles varient en fonction du poids politique du fonctionnaire, de ses relations avec le pouvoir. Il peut s'agir :

-de recasement: le problème du *recasement* se pose avec beaucoup d'acuité pour les fonctionnaires portés tôt au sommet. C'est la dure rançon du succès, le revers de la juvénisation des membres du gouvernement. Ramenés dans les rangs des corps de l'administration, ils trouvent agglutinés autour du pouvoir en rangs serrés, les hauts fonctionnaires restés en poste jalousement cramponnés à leurs positions dans une bataille dans laquelle ils auront d'autant plus de peine à rentrer immédiatement qu'ils en sortent justement.

Les plus heureux trouveront un refuge honorable dans les services de la Présidence de la République à titre de Conseiller ou dans quelque sinécure inspectoriale.

Les sorties par la voie diplomatique sont si étroites que très peu d'entre eux y accèdent.

Exceptionnellement certains ministres cumulent les fonctions gouvernementales et directoriales à la tête d'établissements publics. Cette position privilégiée ménage une subtile sortie à son bénéficiaire.

Suivant leurs relations avec le pouvoir, celui-ci aménagera des «points de chute alimentaires» à ses protégés. Ce sont essentiellement les directions des sociétés à capitaux publics ou, à un degré moins substantiel et plus honorifique, la présidence de conseils d'administration de ces sociétés.

Sur un plan purement politique, on peut envisager le repli stratégique que constitue la détention de mandats locaux ou l'exercice de fonctions parlementaires. Ces solutions émergent de plus en plus. Il peut s'agir, selon les cas, d'un échec des intéressés (...) dans la poursuite de leur carrière politique ou simplement d'une position d'attente provisoire avant l'obtention de nouvelles responsabilités.

Dans cette mouvance politico-administrative, les fonctionnaires des corps de l'enseignement supérieur et les médecins semblent rencontrer moins de difficultés. Certains retrouvent le chemin des amphithéâtres et des formations hospitalières, et renouent avec la recherche une fois la période de transition passée. Le fait qu'ils comptent parmi les corps les

moins bureaucratisés, et surtout les rapports nettement plus horizontaux de grades et de diplômes dans ces corps, y est pour beaucoup. En effet cette réalité diminue la pression hiérarchique que redoutent les fonctionnaires des autres corps dans la reprise de leurs fonctions.

Nombre d'entre eux s'occuperont quelques fois aussi de la gestion du commerce politique.

-La marginalisation: c'est, pourrait-on dire, la plénitude de la fatalité, tant il est vrai que quelle que soit l'issue, elle est rarement source de joie. C'est pratiquement l'hypothèse d'échecs et d'inaptitudes, dont la fréquence ne surprend pas toujours, du fait des entrées parfois inhabituelles, hasardeuses et, en tout cas politiquement *irrégulières*, par rapport au profil classique examiné.

C'est la précipitation dans l'abîme, le plongeon dans l'oubli. Hier adulé et craint, le *prince* se retrouve totalement à l'écart du système. Cette situation est courante dans un contexte où le maintien aux fonctions gouvernementales est loin d'être un acquis. C'est la conséquence tantôt de disgrâces auprès du pouvoir pour manque de loyalisme et non conformisme ou encore pour incompétence notoire; tantôt des retombées des luttes d'influence au sein des formations politiques associées au pouvoir, vite traduites en règlements de comptes.

-La reconversion: le fonctionnaire déchu peut mettre à profit son expérience gouvernementale, quelle que fût sa durée, pour entreprendre une véritable carrière politique à laquelle les fonctions ministérielles l'ont imprégné. A cet effet nous avons souligné toutes les perspectives offertes par l'investissement des autres institutions politiques, l'essentiel étant de rester dans le milieu, l'objectif étant de se «racheter», de se repositionner ou de prendre sa revanche.

La reconversion, issue normale pour ceux des fonctionnaires ayant fait le choix de la carrière politique pose néanmoins souvent le problème de moyens.

Moyens humains d'abord dans la mesure où toute reconversion dépend d'un capital de popularité dont certains anciens ministres sont totalement dépouillés au moment de leur éjection et qui est d'autant plus difficile à reconstituer que les raisons de cette désaffection se situent dans la gestion des positions qu'ils n'occupent plus.

Moyens matériels en ce sens que, en l'absence d'idéologies politiques mobilisatrices, les politiques internes tournent très souvent à l'achat et au rachat des consciences, au sens matériel par exemple de la fourniture d'emplois ou d'assistance directe aux militants où à

certaines membres de l'électorat visé. Ceci nécessite au bout du compte la disposition de moyens matériels importants, à défaut de faire valoir des idées et un esprit de partage et de générosité dont par ailleurs on n'a pu donner la preuve de l'efficacité et même de la simple volonté lors du passage au gouvernement.

Peut-être pourrait-on en définitive songer à un texte particulier qui régirait la réintégration des fonctionnaires anciens membres du gouvernement. Ce texte devrait contenir des dispositions de nature à soustraire ces fonctionnaires à la fantaisie et à l'arbitraire au moment de leur réintégration. Il pourrait ainsi par exemple circonscrire la nature des postes de travail auxquels ils pourraient être réintégrés. Leur situation devrait être gérée par la Présidence de la République ou par le Premier ministre et non par le ministère de la fonction publique.

## Conclusion.

L'originalité du système politico-administratif camerounais repose sur la position hégémonique des fonctionnaires au sein des institutions politiques. C'est cependant aussi une source d'édulcoration de l'essence de ces institutions. Par ailleurs alors qu'on se serait attendu à ce que cette présence enrichisse et renforce la capacité de ces institutions à répondre aux sollicitations dont elles sont l'objet dans le cadre de leur mission, les ambitions carriéristes politiques individuelles d'une part, l'absence de professionnalisme politique du fait de l'investissement secondaire des fonctionnaires aux activités politiques avant leur élection d'autre part, limitent leur apport et tempèrent le phénomène de fonctionnarisation des assemblées politiques.



## Conclusion chapitre 2.

La présence massive des agents publics au sein des institutions politique résulte d'un cadre juridique favorisant largement la circulation des élites entre l'administration et les institutions politiques, tout en préservant les statuts propres à chacune de ces sphères d'activité. C'est cependant au niveau des effets que les attentes sont moins évidentes. Entre le statut administratif et celui d'homme politique, le fonctionnaire camerounais politiquement impliqué cherche constamment son identité et ses marques. Les attitudes ambivalentes et, très souvent même ambiguës qui en découlent se ressentent sur le fonctionnement des institutions politiques camerounaises. La dextérité et le mérite des politiques d'origine socioprofessionnelle administrative reposent sur leur aptitude à gérer cette double appartenance. Celle-ci peut constituer un atout pour le système ; elle peut aussi être porteuse de limites et constituer un handicap lorsque la nécessaire synthèse n'est pas opérée au profit de la logique politique qui en définitive doit l'emporter dans le fonctionnement des institutions politiques.

## Conclusion deuxième partie.

Avec la politisation manifeste de l'administration publique d'une part, la conquête depuis longtemps établie des institutions politiques d'autre part, la question des relations entre politique et fonctionnaire ne consiste plus seulement à s'interroger sur la position des fonctionnaires dans le système, mais aussi sur la nécessité de veiller sur l'ampleur des interactions entre les institutions politiques et l'administration, sur l'aptitude des fonctionnaires impliqués à opérer une synthèse entre les règles du jeu des rapports politiques et le fonctionnement de l'administration. Tout en constatant la porosité du système et la circulation permanente des élites qui en résulte entre les deux sphères, il convient d'entourer chacune d'elles de mesures de protection. En effet, quel que soit le degré d'interpénétration dans les rapports sociaux, toute institution a un noyau essentiel pratiquement incommunicable, et dont l'atteinte dénature fondamentalement l'existence, le fonctionnement, et compromet par le même coup la satisfaction des attentes.

L'implication des fonctionnaires dans la vie politique n'en fait pas nécessairement des hommes politiques, même si elle les conduit à l'exercice des fonctions politiques. L'équilibre du système repose sur la répartition de l'énergie investie par le fonctionnaire engagé entre ses activités politiques et les fonctions administratives en dehors de toute élection ; l'efficacité de la fonction politique dépend ainsi de la part consacrée aux activités politiques et à la construction d'une véritable carrière politique. Une fois élus, la logique administrative devrait servir la logique politique, et non l'inverse. C'est dans ces conditions que l'ensemble du système peut tirer profit de l'implication des fonctionnaires dans la vie politique.

## **CONCLUSION GENERALE.**

La problématique du thème fonctionnaire et politique au Cameroun nous a conduit à explorer l'espace dynamique et fort ambigu de la politisation, ce concept, mieux cette pratique souvent dénoncée ou encensée suivant les circonstances et les systèmes, mais dont on s'accorde sur un fait, sa permanence, à divers degrés et à différentes échelles dans les systèmes politico-administratifs contemporains.

Si la question se pose souvent avec beaucoup d'acuité dans le contexte des Etats africains au sud du Sahara issus de la décolonisation, c'est en raison de l'accentuation de ses aspects négatifs souvent constatés ici. La politisation de l'administration est alors ici, à tort ou à raison, souvent associée aux échecs des politiques et à une certaine mal administration.

En partie fondées, ces assertions doivent cependant, pour être mieux appréhendées, reposer sur un examen profond des réalités socio-politiques et administratives de nos sociétés.

Peut-on véritablement apprécier les résultats, en termes d'échec ou de réussite, des efforts d'application en Afrique de méthodes et modèles administratifs à bien des égards inadaptés aux réalités culturelles et politiques ? Tout en reconnaissant la pertinence de ces modèles, on peut déjà déplorer la rigidité de ses implants. La solution se trouve à notre sens, dans l'orientation vers une prise en compte véritable des particularismes. Ceci permettrait à nos Etats de construire des systèmes modelables et réceptifs, et non plus *authentiques* mais dépassés ou encore *copiés* et inadaptés. Pour y parvenir il conviendrait d'agir sur les déterminants de notre administration publique.

On a souvent tendance à perdre de vue dans les approches, l'impact des pressions externes sur nos administrations. Pourtant en effet, des pressions externes donnent souvent lieu à des restructurations juridiques et organiques, conduisant parfois *manu militari* à des reconversions et à des troubles psychosociaux, donnant lieu à l'émergence de comportements et à la production d'effets que nos politiques ne contrôlent pas toujours, ainsi que nos administrateurs et nos institutions administratives derrière lesquels les politiques se retranchent. C'est aussi sur ces agents que les partenaires financiers prennent souvent appui à cause de leur méfiance instinctive vis-à-vis des hommes politiques. Ce faisant cependant, ces partenaires pêchent par la croyance en la technocratie ou encore la bureaucratie, dans des systèmes où ces concepts n'ont pas toujours le même portée.

Aussi bien sur le plan politique, notamment les exigences démocratiques, que sur les plans économique et managérial, les solutions passent nécessairement par la prise en compte de l'état réel des lieux, de l'intégration des facteurs culturels particuliers, et non par la stratégie des standardisations. Les exigences démocratiques sont souvent perçues dans notre contexte comme un devoir, une obligation des dirigeants envers le peuple, à travers l'aménagement, le respect et la protection des droits et libertés. L'autre aspect souvent peu mis en exergue, c'est le devoir de respect par le peuple de ses propres droits et libertés, mais aussi des droits et prérogatives de l'Etat d'une part ; le respect de la citoyenneté des personnels au service de la communauté nationale d'autre part. Ce dernier point comporte deux aspects :

- la reconnaissance par l'Etat des attributs politiques de la citoyenneté de ses agents, l'aménagement, le respect et la protection de ceux-ci;

- le respect par les autres citoyens de cet espace de libertés.

L'enjeu est ici qu'aucun régime, aucun peuple ne gagne en termes d'efficacité du service public, à avoir des serviteurs de l'Etat opprimés, en même temps qu'à l'inverse ils perdent en se laissant dominer par des agents et des structures non investis de la légitimité populaire. Il en résulte la recherche d'un nécessaire équilibre souvent obtenu par à-coups conjoncturels, et au prix de concessions dans lesquels politiques et administratifs sont en interactions permanentes. La reconnaissance des droits et libertés politiques aux agents publics est non seulement un moyen de souscrire à l'idéal démocratique, mais aussi incidemment d'aboutir à l'intégration par l'administration de principes démocratiques de gestion de la res publica, la chose publique. Ces exigences prennent un accent tout à fait particulier dans notre contexte caractérisé par une culture politique marquée par la prédominance des membres de l'administration publique dans la direction politique. Cette tradition politique remonte à la mise en place pré indépendance des premières institutions politiques et administratives, qui a par la suite fait des agents publics le socle de la classe politique camerounaise. L'agent public d'aujourd'hui est l'homme politique de demain, d'où la nécessité d'accorder davantage d'attention à sa condition politique et sociale, dans la mesure où celle-ci influencera nécessairement son comportement futur une fois devenu homme politique.

Les variations successives de l'environnement politique interne, par phases de pluralisme et de monolithisme n'ont pas modifié cette donnée fondamentale de l'intéressement politique des agents publics, du rôle avant-gardiste des fonctionnaires dans la vie politique. C'est la raison pour laquelle il nous a semblé opportun de jeter un regard sur

leurs droits et libertés politiques pour comprendre les raisons et les implications de leur position politique monopolistique. Ceci permet de prendre la mesure du trop ou peu de liberté, en tout cas de trouver un certain nombre de réponses à certaines interrogations sur la vie politique camerounaise.

Après une période monolithique dont on a pu juger des effets circonstanciels et systémiques controversés, la restauration du pluralisme apporte elle aussi son lot d'interrogations, d'incertitudes et d'errements dont les réponses se trouvent dans les nécessaires mises au point, une quinzaine d'années après les premières mutations de l'univers politico-administratif camerounais. Connaître la situation de ceux là même qui ont charge au quotidien d'assurer aux autres citoyens les conditions d'un environnement politique sain nous a paru judicieux. La particularité tient ici au simple fait que, le dicton prosaïque «bonne charité commence toujours par soi même» ne s'applique pas en principe ici: leurs droits et libertés subissent nécessairement la charge limitative des obligations liées à leur position spécifique.

Des droits et libertés ont été aménagés au profit du fonctionnaire camerounais. Une autre chose est de dire si ils épousent les contours de leur position et s'ils comblent les attentes des intéressés et de la société. L'accentuation souvent constatée des dérives est liée au phénomène global caractérisé de l'ignorance du droit. Ceci rend souvent difficile toute entreprise visant à dessiner les contours de notre culture politico-administrative, entreprise dans laquelle nous nous sommes engagés.

Ces dérives ne doivent cependant pas faire perdre de vue les nombreuses perspectives qu'offrent les différents textes au fonctionnaire, aussi bien la constitution que les lois et règlements. On a pu relever néanmoins des zones d'ombre et d'incertitudes juridiques du fait de l'imprécision de certains textes, ou encore certaines pesanteurs dues à l'héritage de la période récessive des libertés. C'est ce qui explique par exemple les résistances à l'explosion d'un syndicalisme pleinement actif dont on peut pourtant beaucoup espérer, ou encore la réserve observée par une grande partie des fonctionnaires vis-à-vis de l'engagement politique. Les solutions sont ici juridiques politiques, et psychologiques.

En ce qui concerne les restrictions, on note cependant une relative impunité depuis la restauration du pluralisme alors même que de part et d'autres les abus sont manifestes. Cette relative impunité tranche avec les accusations plus ou moins fondées d'autoritarisme. A ce point on est en droit de se demander où on en est avec l'obligation de réserve particulièrement affectée ici. La hiérarchie politisée semble bien embarrassée entre la couverture, et même très souvent la stimulation du zèle partisan de fonctionnaires militants acquis à sa cause, et les

autres fonctionnaires engagés politiquement ailleurs. L'une des lacunes du processus démocratique se situe d'ailleurs à ce niveau, notamment sur la nécessité d'ajuster les comportements démocratiques aux limites tracées par les exigences démocratiques. Dans un tel contexte il convient d'explorer et de consolider les repères suffisamment persuasifs et rassembleurs, pour fonder les limites dont l'ampleur varie par ailleurs suivant les circonstances, à fixer dans l'exercice des droits et libertés politiques des fonctionnaires camerounais.

Le fonctionnaire politiquement engagé a souvent tendance à se comporter, en toute circonstance, comme un citoyen comme les autres. C'est ce qui explique les accusations de politisation à outrance de l'administration. Aussi nous a-t-il semblé nécessaire de souligner que ces accusations relèvent plus du non respect par les fonctionnaires des limites particulières que leur imposent les textes, que du seul principe de la politisation. Mais il ne s'agit certainement pas là d'une justification, encore moins d'une explication car nous avons pu mesurer la complexité des implications de la participation du fonctionnaire à la vie politique.

Pour avoir quelque lumière sur la question, un préalable s'impose ici: se départir des positions pour ou contre, et rechercher les fondements du phénomène historique et culturel, afin de circonscrire ses manifestations et pouvoir en corriger ou supprimer les débordements.

Les règles de fonctionnement internes offrent au fonctionnaire des perspectives de carrière. C'est l'un des objets essentiels des statuts généraux, spéciaux et particuliers. Ces règles sont plus ou moins ouvertes. Elles offrent des chances et des perspectives plus ou moins égales. Mais déjà l'idée de compétition, surtout la pression des ambitions individuelles des agents publics conduisent à d'autres règles. C'est dans cette faille que s'introduit la motivation politique, ce que Alain PLANTEY appelle le parrainage politique des carrières administratives. Celui ci comporte ses avantages et ses inconvénients et on ne peut méconnaître sa valeur mobilisatrice caractéristique des intrants politiques dans toute gouvernance. La politisation sur ce point ne peut être à priori condamnée. Souvent accusée de violer les principes d'égalité et de justice dans les promotions professionnelles, la situation peut cependant être considérée autrement si l'on se fonde sur une acception large de la notion de mérite, et surtout de la nature constitutionnellement fondée des règles démocratiques dont la participation et l'engagement politique font partie. On ne peut ainsi juridiquement condamner le fonctionnaire qui a choisi cette voie pour obtenir la protection et l'appui d'un pouvoir hiérarchique politique et politisé. Au fond la finalité des mérites professionnels, au delà des satisfactions qu'ils apportent aux agents concernés, c'est le bon accomplissement de

la mission d'intérêt général qui incombe à l'administration. La définition des contours de cette mission est constitutionnellement reconnue au politique qui a intérêt -et même le droit- à accorder une attention à ceux des agents s'étant personnellement et non seulement administrativement, impliqués dans la réalisation de cet objectif. En réalité ce qui très souvent fait problème, c'est sans doute les cas de figure où cette voie devient la règle, supplantant de ce fait les règles de promotion internes à l'administration, surtout quand elles violent les minimums de conditions d'égalité de traitement requises. Mais le plus souvent ces deux voies coexistent et au fond, ne sont pas incompatibles dans la mesure où les cumuls de motivation sont fréquents: être techniquement aguerri et politiquement motivé. Tout comme il ne peut plus durablement aujourd'hui être fondé à affirmer qu'on ne peut pas dans notre système, faire carrière si l'on n'est pas politiquement engagé. Simplement sur ce point on a tendance à oublier qu'à partir d'un certain niveau de la hiérarchie des postes dans l'administration, on se situe, fatalement ou providentiellement suivant les cas de figures, dans une sphère que le pouvoir central, quel qu'il soit, se doit de contrôler absolument, dans l'intérêt de l'efficacité de son action.

Tout comme l'administration mais avec des règles différentes, la politique est une carrière qui s'ouvre aussi bien au fonctionnaire qu'aux autres citoyens.

Les fonctionnaires se sont, depuis la veille des indépendances jusqu'aujourd'hui toujours investis dans la politique, avons nous souligné. Ils ont ce faisant, envahis toutes les institutions de participation à la vie politique au sein desquelles leur rôle est prépondérant. De la direction politique à la manœuvre politique, des plus hautes instances politiques aux responsabilités de base, leur présence est significative, quantitativement et qualitativement avec des implications diverses.

Des réserves ont néanmoins été émises sur les aspects qualitatifs. Positivement, les positions politiques attirent très souvent les hauts fonctionnaires crédités d'un capital technique indispensable pour la bonne conduite des affaires publiques. C'est le fondement des phénomènes de bureaucratie et de technocratie, cette concentration de pouvoir entre les mains de personnels et de structures administratives aux détriments du politique et du peuple. Pouvoir ou puissance, son illégitimité et son irresponsabilité sont en tout cas, à la base des dénonciations dont il est l'objet, même si au fond on en exagère souvent la portée. Malgré les apparences en effet, le politique garde bien la direction dont on a pu relever les lacunes et les faiblesses parfois transformées en stratégies de politisation.

C'est ainsi par exemple qu'on a pu constater que face aux événements politiques, les politiques se retranchaient derrière une couverture administrative. Non seulement cette

couverture administrative est à l'origine du hiatus entre la réaction des politiques aux problèmes sociaux, elle oriente également le système vers l'irresponsabilité. Irresponsabilité parce que les problèmes souvent très «sensibles» sont reçus et résolus -ou rejetés- par des rouages non astreints à la censure du peuple.

Toujours au sujet des réserves, et cette fois négativement, on a déploré l'absence de professionnalisme de la part de fonctionnaires promus responsables politiques. Les attentes sont souvent déçues sur le terrain des aspects politiques de leurs fonctions, et le capital de savoir-faire technique fatalement dilué. Leur présence quantitative, la tradition politique d'implication des fonctionnaires dans la politique n'en fait pas toujours des politiciens accomplis. Les échecs sur ce plan sont nombreux, aussi bien dans le cadre sectoriel que global. C'est d'ailleurs ici une des données de la problématique de la bonne gouvernance. La plupart des fonctionnaires - ministres ont en effet du mal à surmonter les insuffisances de la technocratie. Cet amateurisme est accentué il est vrai, par la brièveté de leur tour de passe aux hautes responsabilités politiques -deux ans en moyenne pour le gouvernement-, et l'existence d'un noyau de vétérans politiques peu transmissif, miné par la culture de mandarinat, et pour qui les échecs de générations éclectiques de fonctionnaires responsables de hautes fonctions politiques, renforcent le crédit. Au regard de toutes ces considérations le bilan politique de cette présence nous paraît mitigé, surtout lorsqu'on observe les conséquences sur le terrain de la gestion de la res publica par une classe politicienne censée, de par ses origines socio professionnelles, en maîtriser les ficelles.

Les effets pervers de la politisation de l'administration pourraient être amortis si les politiques mettaient plus d'accent sur leur fonction de communication, c'est-à-dire sur la quotidienneté, la proximité et finalement la popularité dans le sens physique et psychosocial, et non dans le sens arithmétique des résultats des suffrages parfois contestés. Ceci mettrait l'administration et les fonctionnaires un peu plus à l'abri de tentations et de pressions politisantes du fait de demandes de population qui ne savent pas toujours précisément, de l'administration ou du pouvoir politique, où se trouve la solution à des problèmes dont beaucoup relèvent du domaine des incertitudes juridiques dues à l'absence de législation, ou aux lacunes et oublis de celle-ci d'une part; de l'incertitude dans la détermination des compétences et des responsabilités, mais aussi des absences souvent opportunes et décisives des politiques par rapport à l'événementiel.

C'est le lieu de signaler que, si le développement des cabinets est souvent accusé, dans son modèle d'origine de favoriser la politisation, il conviendrait de circonscrire cette critique et la limiter aux implications des ambitions personnelles des fonctionnaires qui y aspirent au



lieu, comme c'est parfois le cas, de l'étendre à l'aspect institutionnel. Positivement et fonctionnellement, bien dotés, les cabinets absorberaient une partie considérable des flux politisants, permettant à l'administration de *souffler*. Dans le contexte camerounais caractérisé par une carence structurelle sur ce point, la haute fonction publique prend inévitablement ce flux de plein fouet.

Notre propos a visé non pas à proposer des solutions à une hypothétique dépolitisation, mais d'une part à apporter un éclairage sur les raisons du phénomène et l'état des lieux tout en explorant des perspectives et en envisageant des remèdes, ou des correctifs, en un mot la gestion de cette donne incontournable et finalement insaisissable.

L'aménagement des droits et l'exercice des droits et libertés politiques du fonctionnaire comme pour les autres citoyens du reste, est un exercice collectif dans lequel toutes les composantes doivent s'articuler de manière interactive et symbiotique. Ces composantes sont : le peuple, le pouvoir politique, les fonctionnaires sur lesquels repose la réussite ou l'échec du processus démocratique.

Pour véritablement *libérer* les fonctionnaires sur le terrain de l'exercice des droits et libertés politiques qui nous intéresse, il faut que le peuple sorte de la logique de victime permanente alors que le droit et même l'environnement politique dans une mesure considérable, lui donnent des instruments d'action et de réaction y compris contre l'administration, avec l'existence d'une juridiction administrative dont on a pu mesurer les potentialités

Le préambule de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 proclame l'essentiel des engagements du peuple vis-à-vis de lui même et des institutions républicaines. C'est un péril démocratique que de ne pas les respecter, une entrave à l'épanouissement des autres composantes sociales, et au fonctionnement des institutions.

Le même préambule proclame :

«L'Etat garantit à tous les citoyens les droits et libertés énumérées au préambule de la constitution.»

Il s'agit d'un devoir, d'une obligation qui suppose un ajustement suivi de législations aux comportements de masse et aux attitudes politiques, mais aussi une consolidation de la primauté du rôle de l'Etat que ses agents sont chargés de garantir, ces agents dont la propre situation hypothèque souvent la réalisation des idéaux de société.

En donnant une base constitutionnelle à notre administration, le constituant entend aussi mettre l'accent sur le rôle et la position institutionnelle cardinale de celle-ci. Ceci accorde un poids considérable à cette structure, aussi bien en termes de puissance et

d'importance, que de sujétions. Il en résulte des limites et même des atteintes légales aux droits et libertés politiques des fonctionnaires. La transgression de ces limites est souvent à l'origine de la compromission de l'ensemble du système.

Entre ces composantes, la position du juge reste à définir dans l'optique du statut de pouvoir constitutionnel que lui reconnaît le titre V de la loi constitutionnelle de 1996, et qui devrait se concevoir non pas dans le sens *à la mode*, c'est-à-dire d'un *gouvernement des juges* dépourvu de toute légitimité populaire démocratique, ni de force concurrente, mais dans le sens constructif d'un pouvoir judiciaire c'est-à-dire une indépendance à conquérir et à mériter, un renforcement des garanties des garants du respect des droits et libertés des trois composantes évoquées.

Peut-on véritablement conclure une étude portant sur l'univers des analyses politico-juridiques ? Assurément non car les problèmes se posent et se renouvellent sans cesse ici suivant la double dynamique des phénomènes socio-politiques et administratifs.

*«Aucun système, écrit Raymond ARON, ne conduit à une conclusion impérative, à moins que notre vision du monde ne soit déjà orientée par une volonté actuelle. Tous les ensembles renvoient, comme à leur source profonde, à la vie elle-même dont l'essence est de créer toujours mais de ne jamais se fixer.»*<sup>334</sup>

Informar, inciter à la réflexion afin non pas d'exclure un groupe déterminé de la participation à la vie politique, mais de rechercher les conditions d'une participation harmonieuse de toutes les composantes de la société; telle est notre orientation.

La question essentielle au sujet du fonctionnaire est celle de la détermination du point d'ébullition, de *l'œil du cyclone*, et non celle de l'exclusion de la politique. Il est important d'une part que chaque segment du système politico-administratif recherche sans cesse où se situe ce point afin d'éviter, à travers un réajustement des rouages statutaires à l'évolution socio-politique, la réunion de conditions susceptibles de pousser les fonctionnaires vers ce point; d'autre part que chaque fonctionnaire informé de ses droits et libertés et opportunités politiques, veille à ne point se trouver placé dans *l'œil du cyclone*, dans l'intérêt de sa carrière et du service public.

---

<sup>334</sup> Aron (R.), op cit p109.

ANNEXE 1 : illustration des rapports d'interpénétration administration-parti unique, le cas de l'ex Zaïre.

**Etat et Parti : Tableau de concordance des fonctions politiques et administratives (1)**

| Subdivisions territoriales de l'Etat                 | Fonctions administratives                                        | Subdivisions territoriales du Parti |                                                                         |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                                                      |                                                                  |                                     | Fonctions politiques                                                    |
| - Régions(plus ville de Kinshasa)                    | - Commissaire régional ou                                        |                                     | - Président régional                                                    |
|                                                      | Commissaire urbain                                               |                                     | - Premier vice-président                                                |
|                                                      | - Commissaire régional assistant ou Commissaire urbain assistant | - Régions                           | - Deuxième vice-président régional chargé de la permanence du Parti     |
| - Sous-régions territoriales et urbaines             | - Commissaire sous-régional ou                                   |                                     | -Président sous-régional                                                |
|                                                      | commissaire urbain assistant                                     |                                     | - Premier vice-président sous-régional                                  |
|                                                      | - Commissaire sous-régional assistant                            | - Sous-régions                      | Deuxième vice-président sous-régional chargé de la permanence du parti  |
| - Zone territoriales et urbaines                     | - Commissaire de zone                                            | - Sections                          | - Président sectionnaire                                                |
|                                                      | - Commissaire de zone assistant                                  |                                     | - Premier vice-président sectionnaire                                   |
|                                                      |                                                                  |                                     | - Deuxième vice-président sectionnaire chargé de la permanence du parti |
| - Collectivités locales                              |                                                                  |                                     |                                                                         |
| - (chefferies, secteurs et centres extra-coutumiers) | - Chef de la collectivité locale                                 | - Sous-section                      | - Président sous-sectionnaire                                           |

|                        |                  |                                              |               |                             |
|------------------------|------------------|----------------------------------------------|---------------|-----------------------------|
| - Groupements urbaines | ou collectivités | - Chef de groupement ou chef de collectivité | - Cellules    | - Président cellulaire      |
| - Localités (villages) |                  | - Chef de la localité                        | Sous-cellules | - Président sous-cellulaire |

**(1) Les autorités territoriales et urbaines investies de fonctions administratives (2<sup>e</sup> colonne) exercent de plein droit les responsabilités politiques correspondantes au sein du MPR.**

## ANNEXE 2 : DISCOURS DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE

Messieurs les Ministres,  
Excellences  
Mesdames  
Messieurs,

C'est pour moi un grand honneur de présider ce matin la cérémonie de rentrée solennelle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature en cette année académique 1992-1993.

Le privilège qui m'est ainsi fait constitue en réalité un devoir dont je m'acquitte avec beaucoup d'émotion, étant personnellement un produit de cette prestigieuse Ecole qui, depuis plus de trente ans, forme sans discontinuité l'élite administrative, financière et judiciaire de notre fonction publique.

Répondant à une série d'exigences quasi cycliques, notre administration s'est d'abord attelée, au rythme de l'interventionnisme de la puissance publique, aux recrutements massifs des personnels de l'Etat à telle enseigne qu'aujourd'hui, sans étude préalable, les effectifs de la fonction publique sont considérés comme pléthoriques.

Dans un environnement marqué par la récession économique, notre administration s'est ensuite préoccupée de l'efficacité et de l'efficience de son action. C'est ainsi qu'à travers une série de réformes salutaires qui sont en chantier dans nos bureaux, l'administration camerounaise veut devenir plus performante, plus compétitive, mais cette fois, à un moindre coût.

Cette restauration de l'appareil administratif, à l'instar de la restructuration de notre outil économique, s'accompagne par ailleurs d'une restauration des libertés reconnues aux citoyens par la série de lois votées en décembre 1990 pour consolider le socle de notre Etat de droit.

Mesdames, Messieurs, dans ce contexte de liberté politique, de multipartisme retrouve, et en ma qualité de ministre de la fonction publique et de la réforme administrative, je saisis l'occasion que m'offre cette rentrée solennelle pour vous inviter à réfléchir sur les rapports que doit entretenir le fonctionnaire avec la politique dans un Etat de droit.

D'une manière schématique, il est question de savoir, au regard de notre droit positif, si le fonctionnaire, ou plus généralement l'agent public, peut faire de la politique.

Cette question est fondamentale dans la mesure où le fonctionnaire est avant tout un citoyen, mais un citoyen placé dans une position particulière parce qu'il est l'agent d'exécution de l'autorité de l'Etat.

Comme citoyen, le fonctionnaire jouit de toutes les libertés publiques: il peut donc faire de la politique.

Le préambule de la constitution garantit à tous les citoyens « *la liberté d'expression, la liberté de presse, la liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté syndicale selon les conditions prévues par la loi.* »

Il est également inscrit dans le préambule de la Constitution dont la juridicité n'est plus discutée que:

« nul ne peut être inquiété en raison de ses origines, de ses opinions ou croyances en matière religieuse, philosophique ou politique sous réserve du respect d'ordre public. »

Au regard de la loi n° 90/56 du 19 décembre 1990 relative aux partis politiques et notamment en son article 3 alinéa 2:

« Aucun citoyen ne peut être inquiété en raison de son appartenance ou de sa non appartenance à un parti politique. ».

En conformité avec la constitution et dans le respect de la loi, le décret n° 74/138 du 18 Février 1974 portant statut général de la fonction publique, en ses articles 7 et 36 reconnaît au fonctionnaire le droit de jouir des libertés publiques reconnues à tout citoyen et notamment celui d'adhérer à une association ou à un syndicat professionnel légalement constitué.

De la lecture des dispositions pertinentes de l'arsenal juridique régissant la matière, il ressort que l'agent public jouit de la liberté d'opinion qui est à la fois liberté de conscience, c'est-à-dire la libre adhésion aux opinions, et liberté d'expression, entendu comme faculté d'extérioriser ses opinions.

La liberté de conscience est absolue. Cette affirmation péremptoire signifie que les convictions politiques d'un fonctionnaire ne sauraient justifier la prise à son encontre d'une mesure disciplinaire. Ce principe est posé dans notre statut général de la fonction publique par l'article 41 qui dispose qu'il ne peut figurer dans le dossier personnel du fonctionnaire aucune trace ou mention de ses opinions politiques, philosophiques ou religieuses, de son appartenance ou de sa non appartenance à une organisation syndicale ou à un parti politique.

En principe, la liberté d'expression est également un droit reconnu au fonctionnaire et dont la jouissance lui assure la libre inscription dans un parti politique, la faculté de militer activement dans un groupement d'opposition et de se présenter aux élections (C.E. 3 janvier 1962).

Il peut donc s'engager dans une campagne électorale soit comme candidat, soit pour soutenir un candidat sur la base du programme de son parti.

C'est à ce niveau que se pose le problème de la conciliation entre cette liberté et les contraintes auxquelles le fonctionnaire est assujéti du fait de son statut d'agent public participant à l'exercice de l'autorité de l'Etat; car en effet, on ne saurait l'ignorer, la liberté d'opinion reconnue au fonctionnaire emporte des implications administratives et politiques. L'exercice de cette liberté peut contrarier le principe d'obéissance hiérarchique si le fonctionnaire refuse systématiquement d'obéir aux ordres légaux de ses supérieurs du fait de son appartenance politique.

Par ailleurs, l'exercice de la liberté d'opinion qui permet au fonctionnaire de battre campagne peut occasionner la désertion massive des services mettant ainsi en péril la continuité du service public, qui est un principe essentiel à la survie de l'Etat. Un mauvais usage de la liberté d'expression reconnue au fonctionnaire peut affecter tant les intérêts de l'Etat que ceux des usagers. Pour toute une série de raisons, l'agent public est astreint à l'obligation de servir, à l'obligation de neutralité et à l'obligation de respect du secret professionnel.

Au terme de l'article 46 du statut général de la fonction publique:

«Tout fonctionnaire est tenu d'être présent à son poste de travail et d'assurer par lui-même les tâches qui lui sont confiées ».

Le fonctionnaire qui veut battre campagne, pour son compte ou pour le compte d'un autre candidat est amené par conséquent à s'absenter du lieu de son service. Pour ce faire, le statut général de la fonction publique, en son article 104, lui permet de solliciter une permission d'absence exceptionnelle pour convenances personnelles dûment justifiées dont la durée ne saurait excéder dix (10) jours à peine de déduction sur son prochain congé annuel. De cette disposition du statut, il ressort que le fonctionnaire ne saurait se prévaloir de son militantisme pour justifier des abandons répétés de son poste de travail à peine de s'exposer à des sanctions disciplinaires.

En application de l'article 45 alinéa 2 du statut général de la fonction publique, le fonctionnaire est tenu à l'obligation de réserve vis-à-vis des institutions de l'Etat. Pendant l'exercice de ses fonctions, cette obligation consiste à s'abstenir d'exprimer ses opinions politiques ou de servir en fonction de celles-ci. En cette occurrence, l'obligation de réserve implique pour le fonctionnaire d'observer une stricte attitude de neutralité face à la hiérarchie et aux usagers sans tenir compte de leurs origines ethniques et de leur famille politique.

Avec l'avènement du multipartisme, on constate de plus en plus que certains agents publics indéliçables s'adonnent à un commerce éhonté d'informations et de pièces administratives. Une telle pratique est condamnée par l'article 50 du statut général de la fonction publique qui dispose que:

«tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions».

Par ailleurs, le même article interdit formellement tout détournement, toute soustraction de pièces ou de documents de service qui ne doivent ni être communiqués ni reproduits que pour raison de service et dans les formes prescrites par les textes.

En dehors du service, et dans le silence des textes législatifs et réglementaires, le juge administratif a décidé que la qualité de fonctionnaire emporte obligation de réserve.

Ainsi, le fonctionnaire ne doit guère donner à l'expression des opinions une forme grossière ou insultante à l'égard des pouvoirs publics et de ses chefs hiérarchiques.

Dans l'ensemble, tous les agents publics, supérieurs ou subalternes peuvent dans la manifestation de leurs opinions, commettre une faute contre le service en manquant à la réserve qui s'impose à eux, et s'exposer ainsi à des sanctions disciplinaires.

La jurisprudence estime que les devoirs des agents publics en dehors du service, doivent être appréciés «à la mesure des responsabilités qu'ils assurent dans la vie sociale, en raison de leur rang dans la hiérarchie et de la nature de leurs fonctions». C'est ainsi que le devoir de réserve et de retenue est plus strict pour les titulaires de hautes fonctions administratives d'autorité qui sont associés étroitement au processus d'élaboration des décisions administratives, que pour les agents occupant un rang subalterne.

Dans cette logique, le juge administratif a décidé qu'a commis une faute disciplinaire:

- un fonctionnaire qui s'est livré à des violentes attaques contre son supérieur hiérarchique dans la presse locale;
- un policier qui, en civil et en dehors du service, a distribué à proximité de son commissariat des tracts critiquant l'action de la police;
- un agent des chèques postaux qui a, devant la porte d'entrée des locaux du service, mais en dehors de ses heures de service, distribué des tracts et harangué ses collègues pour les inciter à participer à une grève politique;
- un haut fonctionnaire qui a fait de déclarations hostiles à la politique gouvernementale, en acceptant qu'elles soient enregistrées et publiées dans un journal;



- un haut fonctionnaire qui a pris publiquement à partie la gestion de son ministre lors d'une campagne électorale.

Mesdames, Messieurs,

Nous pourrions retenir comme conclusion de cette réflexion que le fonctionnaire, comme tout citoyen, peut faire de la politique à condition qu'il se soumette entièrement aux règles édictées par le statut général de la fonction publique, qui plus que jamais, doit constituer le bréviaire d'où il tire l'inspiration de son action.

Je déclare ouverte l'année académique 1992-1993.

ANNEXE 3: décret n° 69/DF/7 du 06 Janvier 1969 fixant les modalités d'application de la loi n° 68/LF/19 du 18 novembre 1968 et déterminant l'organisation et les conditions d'agrément des associations ou syndicats professionnels non régis par le Code du Travail.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FEDERALE,

VU la Constitution du 1er septembre 1961 ;

VU la Loi n° 67/LF/19 du 12 Juin 1967 sur la liberté d'association ;

VU la loi n° 67/LF/6 du 12 Juin 1967 portant Code du travail ;

VU la loi n° 68/LF/19 du 18 novembre 1968 relative aux associations ou syndicats professionnels non régis par le Code du travail ;

VU le décret n° 66/DF/53 du 3 Février 1966 fixant le Statut Général de la Fonction Publique Fédérale modifié par les décrets n°s 67/DF/546, 68/DF/222 et 68/DF/470 des 20 Décembre 1967, 10 Juin et 13 Décembre 1968 ;

VU le décret n° 68/DF/223 du 10 Juin 1968 portant modalités communes d'application du statut général de la fonction publique fédérale ;

Décète:

Article 1er.- Les associations ou syndicats professionnels non régis par le code du travail regroupent les personnes énumérés par l'article 1er de la loi n° 68/LF/19 du 18 novembre 1968 et font l'objet du présent décret.

Article 2.- Les associations ou syndicats visés par le présent décret doivent demander leur agrément au ministre chargé de l'administration territoriale, responsable du contrôle des libertés publiques.

Le dépôt de la demande d'agrément vaut déclaration de l'association ou du syndicat considéré.

Article 3.- Les demandes sont déposées à la préfecture du département où l'association ou le syndicat a son siège.

La décharge prévue à l'article 5 de la loi sur la liberté d'association vise à la fois la déclaration et la demande d'agrément. Elle doit être donnée dans le délai de vingt jours suivant la date du dépôt de la demande.

Article 4.- Le récépissé visé à l'article 5 de la loi sur la liberté d'association vaut agrément.

Il est délivré par le Ministre chargé du contrôle des libertés publiques dans le délai de deux mois suivant la date du dépôt de la demande.

Article 5.- La demande d'agrément n'est recevable que si elle porte la signature de tous les dirigeants et comprend en annexe deux exemplaires des statuts et la liste de tous les membres avec indication de leur emploi et de leur grade dans la fonction publique.

Article 6.- Les statuts doivent indiquer ou prévoir:

- 1) la dénomination et l'adresse du siège de l'association ou du syndicat,
- 2) l'objet détaillé de sa création,
- 3) le mode selon lequel les statuts peuvent être modifiés, ou abrogés,
- 4) le mode de désignation et de destitution des membres de la commission administrative générale, du trésorier et des autres membres dirigeants,
- 5) l'établissement d'une liste nominative des membres indiquant leur emploi, leur grade et leur numéro matricule dans la fonction publique,
- 6) des dispositions prévoyant pour toute personne ayant intérêt légitime dans les fonds de l'association ou du syndicat, la possibilité d'examiner les livres de comptes et la liste nominative des membres,
- 7) des dispositions concernant le placement des fonds ou leur dépôt en banque et la vérification annuelle ou plus fréquente des comptes,
- 8) la tenue d'une comptabilité complète et la présentation aux membres une fois par an, d'un bilan visé par un expert comptable,
- 9) le mode de dissolution du syndicat ou de l'association et le mode de distribution des biens en cas de dissolution, étant entendu qu'ils ne peuvent être répartis entre les membres adhérents.

Article 7.- Lorsque le préfet auprès duquel la demande est déposée estime qu'elle n'est pas recevable, il doit faire connaître ses objections aux déclarants par écrit dans le délai de vingt jours suivant le dépôt de la demande, en les invitant à présenter à nouveau leur requête.

S'il estime que la nouvelle requête n'est pas davantage recevable, il la transmet néanmoins au ministre chargé du contrôle des libertés publiques avec son avis motivé.

Article 8.- Nul association ou syndicat professionnel ne peut être agréé :

- s'il n'a son siège à Yaoundé ou à Buéa ;
- s'il n'a pour cadre géographique un Etat Fédéré ou l'ensemble de la République Fédérale;
- s'il n'a au moins pour champ professionnel un cadre dans un corps de la fonction publique;
- si les signataires de la demande d'agrément n'ont pas apporté

la preuve qu'ils appartiennent à la fonction publique et ne sont pas en position de disponibilité;

- si sa désignation est identique ou tellement ressemblante à celle d'un syndicat déjà créé qu'elle risque d'induire en erreur ses membres ou le public.

L'agrément peut être refusé si, de l'avis du ministre chargé du contrôle des libertés publiques, le nombre des membres ne permet pas la constitution d'une association ou d'un syndicat de fonctionnaires viables.

Article 9.- Si le ministre chargé du contrôle des libertés publique estime que la demande d'agrément est irrecevable ou inacceptable quant au fond, il notifie par écrit son refus d'agrément aux demandeurs dans le délai de deux mois suivant le dépôt de la demande.

L'absence de réponse pendant trois mois équivaut à un refus d'agrément.

Article 10.- L'agrément peut être retiré notamment :

- a) s'il a été obtenu par fraude ou par erreur;
- b) si l'association ou le syndicat utilise des moyens d'action autres que ceux que lui confère la loi;
- c) si l'association ou le syndicat a cessé d'exister.

Article 11.- Si le ministre chargé du contrôle des libertés publiques estime qu'une décision d'agrément doit être rapportée il donne à l'association ou au syndicat intéressé un préavis d'au moins deux mois en indiquant brièvement le motif de sa décision.

Quant il est d'avis, sans en avoir été informé par les dirigeants, qu'un syndicat a cessé d'exister, le préavis de retrait d'agrément est adressé au siège du syndicat. Le préavis est considéré comme superflu dans le cas où le ministre a été informé par les dirigeants que l'association ou le syndicat a cessé d'exister à une date déterminée.

Article 12.- Toute décision administrative portant agrément ou retrait d'agrément d'une association ou d'un syndicat de fonctionnaires doit être notifiée aux intéressés dans les délais prévus aux articles 4 et 9 ci-dessus et publiée au Journal Officiel de la République Fédérale.

Article 13.- Les associations et syndicats régis par le présent décret doivent tenir une comptabilité régulière ainsi que la liste à jour des membres. Ces documents doivent être soumis au visa du ministre chargé du contrôle des libertés publiques au moins une fois par an.

L'absence de comptabilité ou sa tenue défectueuse peut entraîner le retrait de l'agrément.

Article 14.- Les règles qui précèdent s'appliquent également aux unions d'associations ou de syndicats de fonctionnaires.

Article 15.- Les cotisations syndicales peuvent être prélevées au profit des associations ou syndicats de fonctionnaires au moyen du système de prélèvement à la source.

Article 16.- Les syndicats ou fédérations d'associations ou de syndicats professionnels de fonctionnaires peuvent former une confédération avec les fédérations nationales de syndicats du code du travail.

La confédération ainsi constituée est régie par le titre 2 du code du travail uniquement en ce qui concerne son enregistrement et sa comptabilité.

Article 17.- Lorsqu'un fonctionnaire occupe un poste de responsabilité au sein d'une association ou d'un syndicat, il peut être mis en position de détachement soit d'office, soit sur sa demande dans les conditions prévues par le statut de la fonction publique à laquelle appartient l'intéressé.

Article 18.- Les moyens d'action dont disposent les associations ou syndicats professionnels de fonctionnaires pour la défense des intérêts de leurs membres sont:

- a) le dialogue écrit ou oral;
- b) la représentation des membres en justice;
- c) la formation civique, intellectuelle ou morale des membres;
- e) l'étude de toute question intéressant les fonctionnaires.

Article 19.- Aucune association ou syndicat professionnel de fonctionnaires ne peut adhérer à une organisation professionnelle étrangère s'il n'a, au préalable, obtenu à cet effet l'autorisation du ministre chargé du contrôle des libertés publiques.

Article 20.- il est formellement interdit à toute association ou syndicat de fonctionnaires de recevoir des dons ou des subventions d'une personne ou d'une organisation syndicale étrangère. Toutefois le président de la République peut autoriser l'acceptation d'un don de cette nature s'il estime que son principe ne porte pas atteinte à l'indépendance des fonctionnaires de l'Etat vis-à-vis des influences extérieures indues.

Article 21.- En attendant la mise en place des nouvelles structures syndicales, toute fédération nationale dont le Bureau est constitué de fonctionnaires et de non fonctionnaires à la date de signature du présent décret, peut être enregistrée comme confédération syndicale.

Article 22.- Le présent décret sera enregistré et publié suivant la procédure d'urgence ainsi qu'au Journal Officiel de la République Fédérale du Cameroun en français et en anglais./-

YAOUNDE, le 6 Janvier 1969

Le président de la République fédérale

El Hadj AHMADOU AHIDJO

#### ANNEXE 4: exemple de questionnaire.

Origines:

-Age :

-Province d'origine:

-Origine socioprofessionnelle des parents:

Vie professionnelle:

-Formation professionnelle:

-Postes de travail occupés:

-Nature des activités:

-Grade:

Culture:

-Lectures préférées: ouvrages.....journaux.....(préciser le genre).

-Emissions de télévision: documentaires.....journaux....variétés....

Vie associative:

-Nature de l'association: culturelle.... professionnelle....politique...autres...

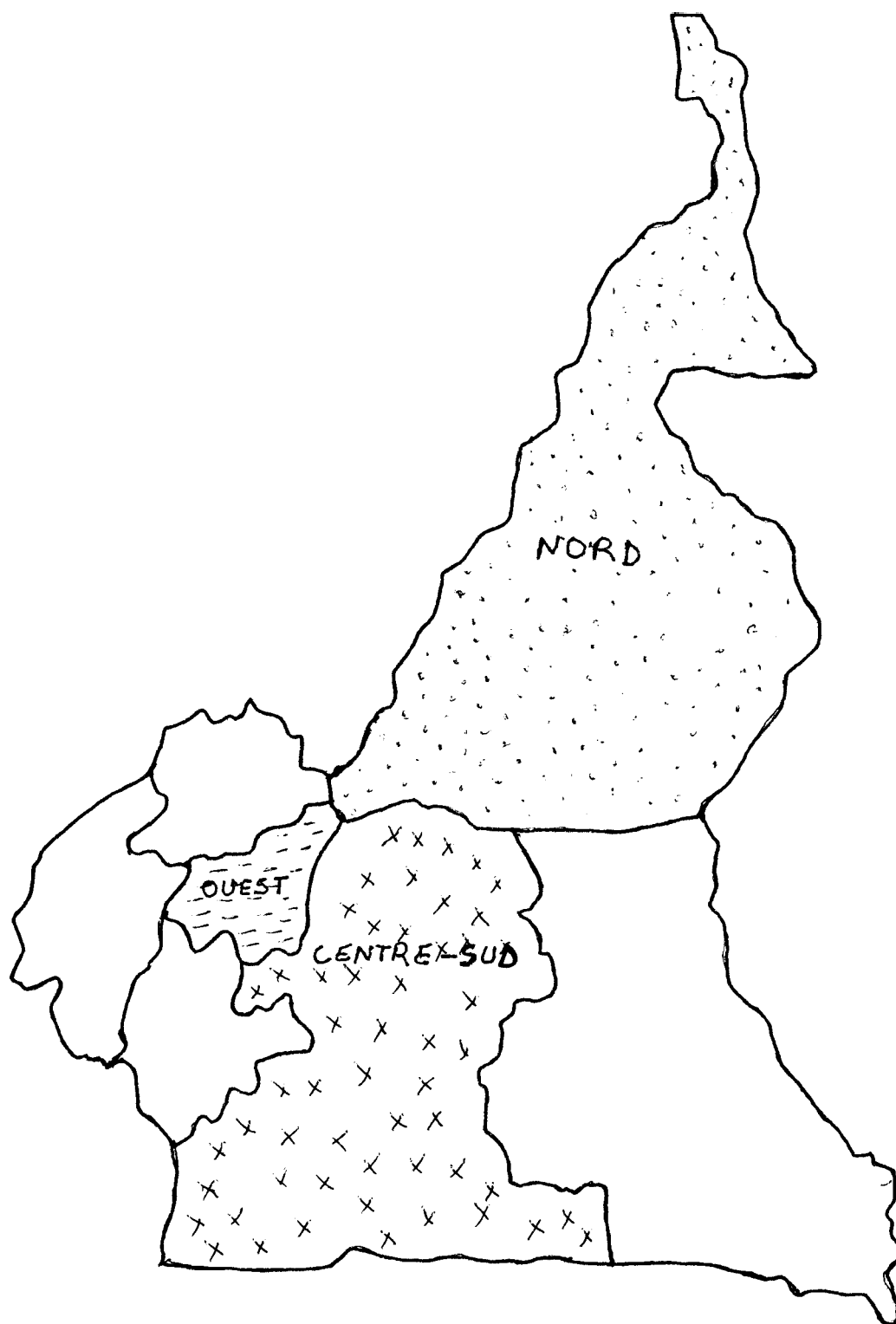
-Position: responsable....membre actif....simple adhérent....

Perspectives:

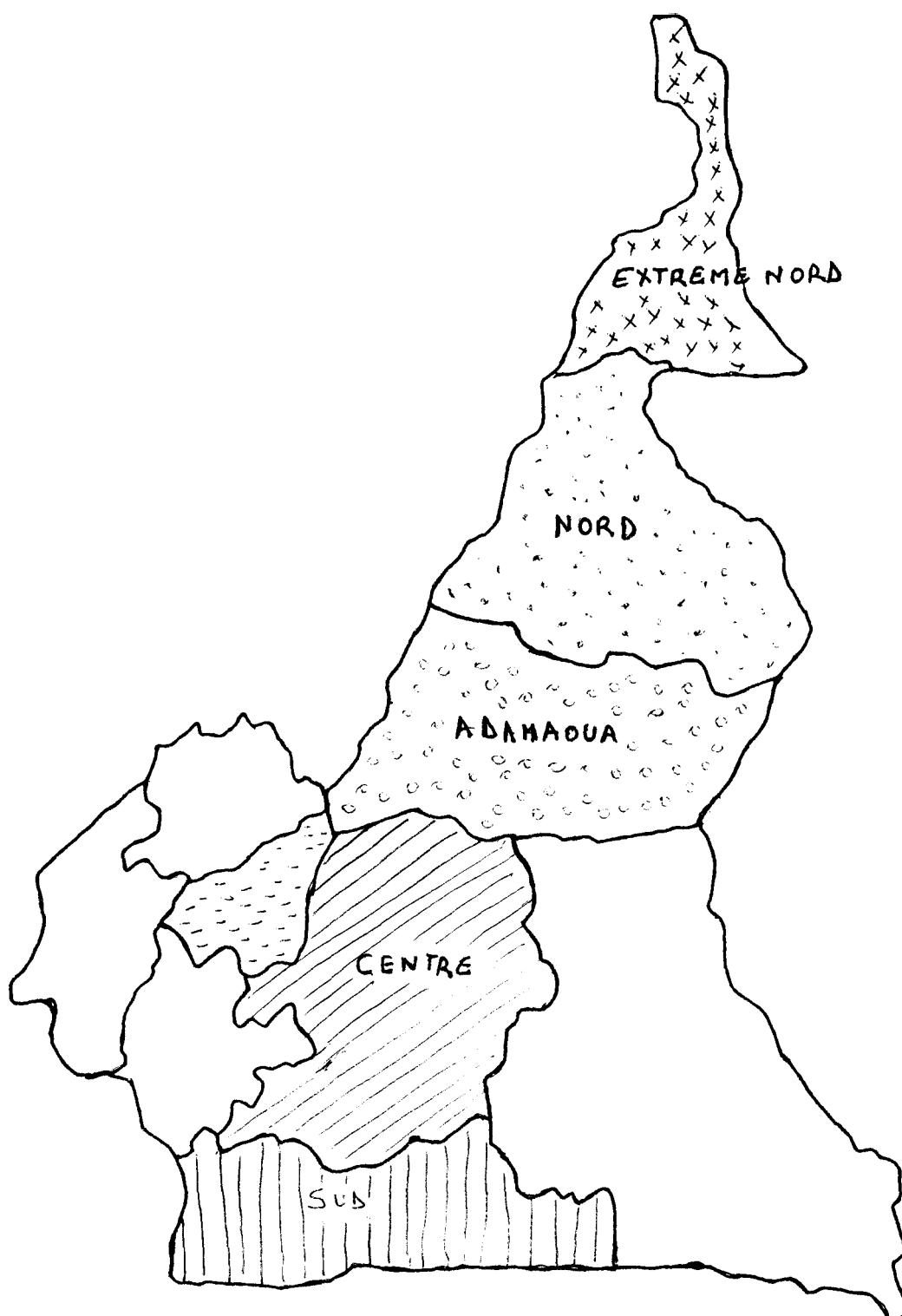
-Postes de travail envisagé....

-Activités envisagées....

ANNEXE 5 : DÉCOUPAGE ADMINISTRATIF PROVINCIAL AVANT 1983.



ANNEXE 6 : CARTE ADMINISTRATIVE PROVINCIALE APRES 1983





ANNEXE 7 : Configuration  
générale.



## BIBLIOGRAPHIE.

### I-OUVRAGES GENERAUX.

- ARON (Raymond), La philosophie critique de l'histoire, librairie philosophique 1969 316p.
- AUBIN (Emmanuel), Droit de la fonction publique, Gualino éditeur Paris 2001 216p.
- AUBY (Jean Marie), Ducos Ader (Robert), Droit administratif, 5e Ed. Dalloz 1979, 588p
- AUBY (Jean Marie), AUBY (Jean Bernard), DIDIER (JP), TAILLEFAIT (Antony), Droit de la fonction publique 4ed Dalloz 2002.
- BARTHELEMY (J), DUEZ (P), Traité de droit constitutionnel, Economica 1985 955p.
- BELANGER (André-J), LEMIEUX (Vincent), Introduction à l'analyse politique, PUM 1996 326p.
- BRAUD (Philippe), Sociologie politique, LGDJ 2000 680p.
- BRAUD (Philippe), Science politique1, la démocratie politique, seuil 2003 243p.
- BRUAIRE (Claude), La raison politique, fayard 1974.
- BURDEAU (Georges), Libertés publiques, 4e Ed. LGDJ 1972, 457p.
- BURDEAU (Georges), Traité de science politique, 3e Ed. T1 VOL 1 LGDJ 1980 483p.
- BURDEAU (François), Histoire de l'administration française du 18è au 20è siècle, Montchrestien 1994 377p.
- CARRE de MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Paris CNRS 1962 T1 837p et T2 638p.
- CATHERINE (Robert), THUILLIER (Guy), Introduction à la philosophie de l'administration, Colin 1969.
- CHAPUS (René), Droit administratif général, T1 13ed Montchrestien 1999 1369p.
- CHEVALLIER (Jacques), LOSCHACK (Danièle), Science administrative, T1 LGDJ 1978 579p.
- CHEVALLIER (Jacques), Science administrative, PUF 2002 633p.
- CNRS (Publié avec le concours du), La logique du droit, ouvrage collectif, Sirey 1966, archives de philosophie du droit, 380p.
- COLLIARD (Claude-Albert), Libertés publiques, Dalloz 1989 904p.
- COT (Jean-Pierre), MOUNIER (Jean-Pierre), Pour une sociologie politique, seuil 1974 T1 246p et T2 186p.

DARBON (Dominique), DUBOIS de GAUDUSSON (Jean), (dir), La création du droit en Afrique, karthala 1997 496p.

DEBRAY (Régis), Critique de la raison politique, gallimard 1981.

DECRAENE (Philippe), L'Afrique centrale, CHEAM 1989 154p.

De LAUBADERE (André), VENEZIA (Jean-Claude), GAUDEMET (Yves), Traité de droit administratif, T1, 14 ed LGDJ 1996, 1027p.

DELOYE (Yves) et VOUTAT (Bernard), Faire de la science politique, pour une analyse socio-historique du politique, Belin 2002 352p.

DENQUIN (Jean-Marie), Science politique, PUF 1996 491p.

DUEZ et DEBEYRE, Traité de droit administratif, 1952.

DUGUIT (Léon), Traité de droit constitutionnel, Ed de Bocard 1927 vol1 1927 vol2 1930.

DUPUIS (Georges), GUEDON (Marie-José), CHRETIEN (Patrice), Droit administratif, A. Colin 8ed 2002 657p.

DUVERGER (Maurice), Introduction à la politique, Gallimard 1964 342p.

DUVERGER (Maurice), Sociologie de la politique, PUF 1988 448p.

DUVERGER (Maurice), Constitutions et documents politiques, 13 ed PUF 1992 992p.

DUVERGER (Maurice), Institutions politiques et droits constitutionnel, T1 Les grands systèmes politiques, 18 ed PUF 1993 608p.

FABRE (Michel Henri), Principes républicains de droit constitutionnel, 4e Ed. LGDJ 1984 515p.

FOILLARD (Philippe), Droit administratif, Paradigme 2003 426p.

FORGES (Jean Michel de), Droit administratif, 6ed PUF 1991.

FRIER (Pierre Laurent), Précis de droit administratif, Montchrestien 2001 525p.

GOHIM (Olivier), Institutions administratives, Dalloz 4ed 2002 782p.

GOURNAY (Bernard), Introduction à la science administrative, A. Colin 1978.

GOURNAY (Bernard), Administration publique, PUF 1967 516p.

GOW (JI), BARETTE (M), DION (S), FORTMANN (M), Introduction à l'administration publique, Gaëtan Morin 1993 321p.

GOYARD-FABRE (Simone), Les principes philosophiques du droit politique moderne, PUF 1997, 425p.

GOYARD-FABRE (Simone), Philosophie critique et raison juridique, PUF 2004 253p.

HAURIOU (André), GICQUEL (Jean), GELARD (Patrice), Droit Constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien Paris 1975.

HEYMANN-DOAT (Arlette), Libertés publiques et droits de l'homme, LGDJ 1997 280p.

Histoire de la fonction publique, T3 NLF 1993 486p.

ISRAEL (Jean Jacques), Droit des libertés fondamentales, LGDJ 1998 596p.

JEZE (Gaston), Principes généraux du droit administratif, Paris LGDJ 1934 T4 464p.

LAGROYE (Jacques), Sociologie politique, Dalloz 1997 511p.

LECLERCQ (Claude), CHAMINADE (André), Droit administratif, Litec 1992 739p

LECLERCQ (Claude), Libertés publiques, 4ed Litec 2000 310p.

LEBRETON (Gilles), Libertés publiques et droits de l'homme, Armand Colin 1996 463p.

LECOMTE (Patrick), DENNI (Bernard), Sociologie du politique, PUG 1990 242p.

LENAIN (Pierre), La chose politique, economica 1988 139p.

MOURGEON (Jacques), THERON (Jean-Pierre), Les libertés publiques, PUF 1979 156p.

MORAND-DEVILLER (Jacqueline), Cours de droit administratif, 8ed Montchrestien 2003 857p.

MORANGE (Jean), Droits de l'homme et libertés publiques, PUF 1989 400p.

MORIN (Jacques-Yvan), OTIS (Ghislain), (dir), Les défis des droits fondamentaux, AUPELF-UREF 2000 470p.

PLANTEY (Alain), Traité pratique de la Fonction Publique, 3e Ed. LGDJ 1971.

PLANTEY (Alain), La fonction publique, traité général, 2<sup>ème</sup> éd Litec 2001 826p.

RICHIER (Laurent), Les droits de l'homme et du citoyen, Economica Paris 1982.

RIVERO (Jean), Libertés publiques, PUF 1997 T1 262p et T2 417p.

RIVERO (Jean), Droit administratif, Dalloz 2002 558p.

ROBERT (Jacques), DUFFAR (Jean), Droits de l'homme et libertés fondamentales, 7ed Montchrestien 1999 909p.

ROBERT (Jacques), Libertés fondamentales et droits de l'homme: textes français et internationaux, Montchrestien 2002 5ed 719p

ROUVIER (Catherine), Sociologie politique, Litec 1998 342p.

SAUTEL (Gérard), Histoire des institutions publiques, Dalloz 1990 651p.

SCHWARZENBERG (Roger-Gérard), Sociologie politique, Montchrestien 1998 623p.

TABRIZI ben Salah, Droit de la fonction publique, Armand Colin 2ed 2003.

VLACHOS (Georges), Principes généraux de droit administratif, Ellipses 1993 430p.

## II- OUVRAGES SPECIALISES ET THESES.

### A- Fonctionnaire, administration publique.

- AYOUB (Eliane), La fonction publique en vingt principes, ed Frisson-roche 1998 295p.
- BELORGEY (Gérard), Le droit de la grève et les services publics, B. Levraut 1964 293p.
- BERNARD (Jean), Le haut fonctionnaire, agent autonome d'un modèle politico- économique, CEPREMAP, 1993.
- BERNARD (Laurent), Le préfet et le Conseil général, 1991.
- BERNARD (Paul), Le préfet de la République, Economica 1992.
- BIRNBAUM (Pierre) - Administration et politique sous la Vème République : de la République des députés à la République des fonctionnaires Seuil 1977
- BIRNBAUM (Pierre), Les sommets de l'Etat: essai sur l'élite du pouvoir en France, seuil 1994 210p.
- BLOCH LAINE (François), Profession : fonctionnaire, Seuil 1976 254p.
- BODIGUEL (Jean Luc), QUERMONNE (Jean Louis), La haute Fonction Publique sous la Vème République, PUF 1983 270p.
- BODIGUEL (Jean-Luc), Les fonctions publiques de l'Europe des 12, LGDJ 1994 177p
- BORELLA (François), Le préfet, 1800-2000, (coll.) PUN 2000.
- BOURDONCLE (René), Fonction Publique et liberté d'opinion en droit positif français, LGDJ 1957 213p.
- BOURNAZEL (Alain), Le conseil général et l'administration du département, ed. du moniteur 1988 269p.
- CATHERINE (Robert), Le fonctionnaire français, Sirey 1973.
- CATHERINE (Robert), Fonction Publique II, Sirey 1958
- CHAGNOLLAUD (Dominique), QUERMONNE (Jean Louis), La Vème République. 2- Le pouvoir exécutif et l'administration, flammariion 1996 295p.
- CHAMBON (François), GASPON (Olivier), La déontologie administrative, LGDJ 1996 174p.
- CONAC (Gérard), La Fonction Publique aux U.S.A., A. Colin 1958.
- CONAC (Gerard), (Sous la direction de), Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire, Economica 1979, 314p.

De BAECQUE (Francis), Administration et politique sous la Vème République, PFNSP 1982 391p.

DEBRE (Michel), ces princes qui nous gouvernent, Plon 1957 206p.

De PERETTI (A.), L'administration phénomène humain, Berger Levrault 1968, 353p.

DIDIER (Jean Pierre), L'éthique du fonctionnaire civil : son contrôle dans les jurisprudences administratives et constitutionnelles françaises, LGDJ 1999.

Di STEFANO (Alain), La participation des fonctionnaires civils à la vie politique, LGDJ 1979 333p.

ENGEL (L) et GARAPON (A), La fonction publique saisie par le droit, Esprit 1999.

EZRA N. (Suleiman), Les hauts fonctionnaires et la politique, Le seuil 1976 237p.

FOURRIER (Charles), La liberté d'opinion du fonctionnaire, Essai de droit public comparé. LGDF 1957, 466p.

GAUDEMET (Paul Marie), Le civil service britannique. Essai sur le régime de la Fonction Publique en grande Bretagne, Paris A. Colin 1952 173p.

GREGOIRE (Roger), Fonction Publique, A. Colin 1954.

GUELLEC (Agnès), GUELLEC (Jean), Le département, espace et institution, Dunod 1993.

GOURNAY (Bernard), KESLER (Jean François), SIWEK POUYDESSEAU (Jeanne) Administration publique, Paris PUF 1967 516p.

GRANDGUILLAUME (Nicolas), Théorie générale de la bureaucratie, Economica 1996 149p.

GREMION (Catherine), Profession : décideurs, pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat, Gauthier Villars 1979 454p.

GROSSER (Alfred), Administration et politique en Allemagne occidentale, A. Colin 1954 246p.

HERBERT A. Simon, Administration et processus de décision, Economica 1983.

König (Klaüs), Von Oertzen (HJ), Wagener (F) (dir.), L'administration publique en RFA, Economica 1983, ouvrage collectif.

KAMTO (Maurice), Droit administratif processuel du Cameroun, P.U.C. 1990.

LACAM (Jean Patrice), La France une République de mandarins, Les éditions Complexes 2000 189p.

LA LOI du 28 pluviôse an VIII. Deux cents ans après: survivance ou pérennité ? PUF 2000 291p.

MINOT (J.), Hommes et administrations, G. Villars 1968, 191p.

OWONA (Joseph), Droit administratif spécial de la République du Cameroun, paris Edicef 1985, 256p

OLAMA ONGBWA (François), L'action de l'autorité administrative dans le processus de développement du Cameroun, Yaoundé, s.d.

PFISTER (Thierry), La République des fonctionnaires, les faiblesses, les privilèges de l'administration, les scandales de l'argent, Albin Michel 1988 249p.

PIQUEMAL (Marcel), BARBIER (Guy), Le fonctionnaire 2, droits et garanties des fonctionnaires, Berger Levrault 1989 465p.

PIQUEMAL (Marcel), le fonctionnaire 2, 2e Ed. B. Levrault.

PISIER (Evelyne), BOURETZ (Pierre), Le paradoxe du fonctionnaire, Calmann Levy.

ROUBAN (Luc), La fin des technocrates ? PFSP 1998 181p.

ROUBAN (Luc), Les fonctionnaires, Le cavalier bleu 2001 127p.

ROUBAN (Luc), La fonction publique, ed la découverte 2004 189p.

SADRAN (Pierre), Le système administratif français, Montchrestien 1992 155p.

SHARKANSKY (Ira), L'administration, un catalyseur. Nouveau regard sur le rôle du fonctionnaire, Tendances actuelles.

SALON (Serge), Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, LGDJ 1967, 375p.

SALON (Serge), SAVIGNAC (Jean Charles), Administrations et fonction publique en France, Sirey 2002 504p.

SIEGFRIED (André), Politique et technique, P.U.F. 1958.

SIWEK POUYDESSEAU (Jeanne), Le personnel de direction des ministères, A. Colin 1969, 144p.

SPANOU (Calliope), Citoyens et administration, l'Harmattan 2003 270p.

TIMSIT (Gérard), Administrations et Etats. Etude comparée, P.U.F. 1987 247p.

VAISSE (Maurice) (dir.), Les préfets, leur rôle, leur action dans le domaine de la défense de 18000 à nos jours, (coll.) LGDJ 2001.

VIEUX (Serge Alain), L'administration zaïroise, Berger Levrault 1974.

VIGOUROUX (Christian), Déontologie des fonctions publiques, Dalloz 1995 144p.

ZILLER (Jacques), Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des 12, Montchrestien 1993 511p.

## B- Syndicalisme, administration, grève.

BIDOUZE (René), Les fonctionnaires, sujets ou citoyens ? Le syndicalisme, des origines à la scission de 1947-1948, Les éditions sociales 1979 377p

BRANCIARD (Michel), Syndicats et partis, autonomie ou dépendance ? Syros 1982 2 vol T1 1879-1947, T2 1947-1981.

DIOH (Adrien), Les syndicats des travailleurs au Sénégal, L'harmattan 2003 400p.

FREEMAN (Richard B.), MEDOFF (James L.), Pourquoi les syndicats ? une réponse américaine, Economica 1984 286p.

KAPLAN (Steven L.), La fin des corporations, Fayard 2001 740p.

KESTER (Gérard), PINAUD (Henri), Syndicats et participation démocratique, L'harmattan 1995 334p.

MOURIAUX (René), Syndicalisme et politique, Les éditions ouvrières Paris 1985 212p

SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne), Les syndicats des fonctionnaires depuis 1948, PUF 1949.

SEGUY (Georges), La grève, L'Archipel 1993 187p.

ZIMMERN (Bernard), La dictature des syndicats, Albin Michel 2003 281p.

## C-Armée, défense.

BANGOURA (Dominique), Les armées africaines 1960-1990, CHEAM 1992.

CAPLAW (Théodore), VENESSON (Pascal), Sociologie militaire, Armand Colin 2000 280p.

COHEN (Samy), La défaite des généraux, le pouvoir politique et l'armée sous la Vème République, Fayard 1994 276p.

D'ALBION (Jean), Une France sans défense, Calmann levy 1991 344p.

DUVAL (Eugène Jean), Etapas de la citoyenneté des militaires, 1789-1999 éditions les écrivains 2000 366p.

GIRARDET (Raoul), La société militaire de 1815 à nos jours, Perrin 1998 341p.

JANOWITZ (Morris), The military in the political development of new nations, The University of Chicago press 1964, 134p.

MARTIN (Michel Louis), Le soldat africain et le politique : essai sur le militarisme et l'Etat prétorien au sud du Sahara, PIEP Toulouse 1990.

PLANCHAIS (Jean), Adieu Valmy, la fin de la Nation en armes, éditions le Félin 2003.



.PLANCHAIS (Jean), Le malaise de l'armée, Plon, 114p.

NKOA A. (Camille), Les armées africaines à l'heure de la démocratie et des droits de l'homme, edicef 1996 191p.

ROBERT (Jacques), L'esprit de la défense, Economica Paris

SENECHAL, Droits politiques et liberté d'expression des forces armées, LGDJ 1964, 323p.

SERMAN (William), BERTAUD (Jean Paul), Nouvelle histoire militaire de la France (1789-1919), Fayard 1998 885p.

SHERBROOKE , La militarisation des systèmes politiques africains, Naaman 1976.

D- Justice, magistrature.

BURGELIN (Jean François), LOMBARD (Paul), Le procès de la justice, Plon 2003 162p

DEVEDJIAN (Patrick), Justice, autopsie d'une réforme, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, 2000 200p.

GABORIAU (Simone), PAULIAT (Hélène), Justice et démocratie, Pulim 2003 535p.

LEROY (Etienne), Les africains et l'institution de la justice: entre mimétisme et métissage, dalloz 2004, 283p.

LOSCHACK (Danièle), Le rôle politique du juge administratif français, LGDJ 1972.

MERLE (Jean-Christophe), Justice et progrès, PUF 1997 253p.

SANSISCO (Virginie), La justice du pire, les cours martiales sous VICHY, Payot 2003 258p.

III- Politique, autres ouvrages et thèses.

ABOYA E. (Manassé), L'approche behavioriste appliquée à l'étude du personnel politique camerounais : le cas des parlementaires, Thèse science politique, Tours 1996.

AIT Ahmed Hocine, l'afrofascisme, l'Harmattan 1980 437p.

ARENDT Hannah, Condition de l'homme moderne, Calman Levy 1961 414p.

ARENDT Hannah, Qu'est-ce que la politique, seuil 2001.

ARENDT Hannah, La politique, l'existence et la liberté, Bordas 2003.

BADIE (Bertrand), HERMET (Guy), Politique comparée, PUF 1990.

BADIE (Bertrand), Culture et politique, 3ed Economica 1993.

BAYART (Jean François), L'Etat du Cameroun, PFNSP 2e Ed. 1985 298p.

BAYART (Jean François) L'Etat en Afrique : la politique du ventre, Paris Fayard 1989 439p.

BERNARD (Paul), L'Etat républicain au service de la France, Economica 1988.

BIRNBAUM (Pierre), La fin du politique, Hachette 1995 290p.

BIYA (Paul), Pour le libéralisme communautaire, Pierre Marcel Favre 1987 158p.

BONINCHI (Marc), Pouvoir et société en temps de crise, (coll.), Perspectives juridiques, 2003.

BOURDIEU (Pierre), Le sens pratique, Les ed de minuit 1980 475p.

BOURDIEU (Pierre), la noblesse d'Etat, Les éditions de minuit Paris 1989 568p.

BOURGI (Albert), CASTERAN (Christian), Le printemps de l'Afrique, Hachette 1991.

BRECHON (Pierre), Les partis politiques, Montchrestien 1999 158p.

BRUAIRE (Claude), La raison politique, Fayard 1974.

.CABANNES (Jean), Le personnel gouvernemental sous la Vème République 1959-1986, LGDJ 1990 350p.

CANIVEZ (Patrice), Qu'est-ce que la Nation ? Librairie philosophique Paris 2004 126p.

CAZAYUS (Paul), Pouvoir et liberté politique, actualité de SPINOZA, ed. mardaga 2000 269p.

CHANDERNAGOR (Françoise), L'archange de Vienne, Ed. de Fallois 1989.

CHARLOT (Monica), Le pouvoir politique en Grande Bretagne, PUF 1990 361p.

CHARPENTIER (Hubert), PERRIER (Yves), Enjeu local, pourquoi une démocratie locale aujourd'hui ? GRAL 1981.

CHOUAIBOU MFENDJOU (Modeste), L'Afrique à l'épreuve du développement durable, L'harmattan, 2002 297p.

COLAS (Dominique), Le léninisme, PUF 1998 314p.

CROUZET (Michel), L'époque contemporaine. A la recherche d'une civilisation nouvelle. 4e Ed. P.U.F. 1966 Collection histoire générale des civilisations.

CROZIER (Michel) et ERHARD (Friedrich), L'acteur et le système, Seuil 1977.

CROZIER (Michel), avec TILLIETTE (Bruno), La crise de l'intelligence, essai sur l'impuissance de l'élite à se réformer, Interéditions Paris 1995 200p.

De BAECQUE (Francis), Qui gouverne la France ? essai sur la répartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement, PUF 1976 208p.

DEBRAY (Régis), Critique de la raison politique, Gallimard 1981.

DUVERGER (Maurice), Les régimes semi-présidentiels, Paris PUF 1986 367p.

DUVERGER (Maurice), Les partis politiques, seuil 1992 564p.

ERRERA (R.), Les libertés à l'abandon, Seuil 1975, 316p.

EASTON (David), Analyse du système politique, A. Colin 1974 493p.

EBOUA (Samuel), Interrogations sur l'Afrique noire, l'Harmattan 1999 196p.

EFOUA MBOZO'O (Samuel), L'Assemblée Nationale du Cameroun à la croisée des chemins, Herodote 1994 150p.

EHRMANN (Henry), Politics in France, Boston 1968.

ETEKI-OTABELA (Marie Louise), Misère et grandeur de la démocratie au Cameroun, khartala 1987 143p.

ETEKI-OTABELA (Marie-Louise), Le totalitarisme des Etats africains: le cas du Cameroun, l'Harmattan 2001 564p.

FARAGO (Bela), L'état des libertés, Aubier Montaigne 1981 235p.

FAUPIN (Hervé), Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes, LGDJ 1998 554p.

FREUND (Julien), L'essence du politique, Dalloz 2004 867p.

FRIER (Pierre Laurent), L'urgence, LGDJ 1987.

GONIDEC (Pierre François), BOCKEL (Alain), L'Etat africain, évolution, fédéralisme, centralisation, décentralisation, 2ed LGDJ 1985.

GONIDEC (PF), Les systèmes politiques africains, LGDJ 1997 242p.

GUIFFO MOPPO (Jean Philippe), Constitutions, documents politiques et diplomatiques, Ed. Stella Yaoundé.

HOUNGNIKPO (Mathurin C.), L'illusion démocratique en Afrique, L'harmattan 2004.

INSTITUT international des droits de l'homme René CASSIN, Méthodologie des droits de l'homme T.IV Ed A. Pedone Paris 1972.

IBRAHIM Fall, Sous développement et démocratie multi partisane : l'expérience du Sénégal, NEA 1977.

KAMTO (Maurice), Pouvoir et droit en Afrique noire, essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone, Paris LGDJ 1987 545p.

KOM (Ambroise), Education et démocratie en Afrique, le temps des illusions, L'harmattan 1996.

KOM (David), Le Cameroun, essai d'analyse économique et politique, l'Harmattan 2001 334p.

KRULIG (Brigitte), La Nation, une idée moderne, Ellipses 1999.

LAGROYE (Jacques), La politisation, Belin 2003 564p.

LATTES (J.C.), Le droit d'être un homme, Anthologie mondiale de la liberté, UNESCO 1968, 588p.

LASSALE (Jean Pierre), Clefs pour la politique, Ed. Seghers Paris 1969, 192p.

LAZZERI (Christian), REYNIE (Dominique), Le pouvoir de la raison d'Etat, PUF 1992.

LECLERCQ (Jean Michel), La Nation et son idéologie, éditions Anthropos 1979 350p.

LECRUEZ (Jacques), Le phénomène THATCHER, ed complexe 1991 336p.

LECRUEZ (Jacques), Le système politique britannique depuis 1945, Armand Colin 1994.

LECRUEZ (Jacques), Le système politique britannique, de Winston Churchill à Tony Blair, Armand Colin 2ed 2001 331p.

LENAIN (Pierre), La chose politique, Economica 1988.

LENINE (V), L'Etat et la Révolution, éditions de Pékin 1978.

LISSOUCK (Felix-François), Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone. Essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone, ANRT 2000, thèse Lyon 3, 450p

LURBE (Pierre), Le royaume uni aujourd'hui, Hachette 2004 158p.

MANDJACK (Albert), La participation politique au Cameroun, thèse science politique, Limoges 1993.

MARION (Pierre), Le pouvoir sans visage, Calmann Levy 1990 268p.

MARTELLI (Roger), Comprendre la Nation, éditions sociales Paris 1979 199p.

MBARGA (Emile), Le Cameroun de la tutelle à l'indépendance, Thèse paris 1976.

MBARGA (Emile), Les institutions politiques camerounaises, Vol 1 et 2 Yaoundé 1971

MANDENG Nyobe (Jules Marcel), Essai d'analyse systémique de la Fonction Publique camerounaise, Thèse Yaoundé 1987.

MONTESQUIEU, De l'esprit des lois T1 Garnier Flammarion 1979.

MORANGE (Jean), La liberté d'expression, PUF 1993 127p.

.NEMBOT (Moïse), Le glas de la fonction publique dans les Etats d'Afrique francophone. Essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité, l'Harmattan 2000 428p.

NEVEU (Erik), Sociologie des mouvements sociaux, éditions La Découverte et Syros, 2000 125p.

NICOLET (C), L'idée républicaine en France, Gallimard 1982 528p.

N'DA (Paul), Les intellectuels et le pouvoir en Afrique noire, l'Harmattan 1987.

NIZARD (L), Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative, LGDJ 1962 293p.

NGAYAP (Pierre Flambeau), Cameroun : Qui gouverne ? de Ahidjo à Biya, l'héritage et l'enjeu, l'Harmattan 1983 351p.

NGONGO (Louis Paul), Histoire des forces religieuses au Cameroun, Khartala, 1982 304p.

NLEP (Roger Gabriel), L'administration publique camerounaise, contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique, LGDJ 1986 406p.

NOVICK (Peter), L'épuration française, 1944-1949, Balland 1985 364p.

OBENGA (Théophile), Les Bantu, langues, peuples, traditions, PA 1985 376p.

ONANA (Hugues François), Les transitions démocratiques en Afrique : le cas du Cameroun CEPER mars 1994.

.PEYREFITTE (Alain), Le mal français, PLON Paris 1976 524p.

POIRIER (François), Génération THATCHER, PUV 1992 255p.

POMPIDOU (Georges), Le noeud gordien, Paris PLON 1974

PROUZET (Michel), Le Cameroun, LGDJ 1974 377p.

RANGEON (François), L'idéologie de l'intérêt général, economica 1986 246p.

RAWLS (John), Le libéralisme politique, PUF 2001 450p.

ROSANVALLON (Pierre), Le peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France, gallimard 1998 491p.

ROSANVALLON (Pierre), Pour une histoire conceptuelle du politique, Seuil 2003 60p.

ROSANVALLON (Pierre), Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours, seuil 2004 445p.

ROSSI LANDI (Guy), les hommes politiques, PUF 1973, 113p.

SAUTEL (Gérard), Histoire des institutions publiques, 4ed Dalloz 1978.

SAYMOUR (Martin Lipset), L'homme et la démocratie, Seuil 1962.

SINDJOUN (Luc), L'Etat ailleurs. Entre noyau dur et case vide, economica 2002 332p.

SLIMANI (Ahmed), La modernité du concept de Nation au XVIIIe s. (1715-1789) : apport des thèses parlementaires et des idées politiques du temps, P.U. d'Aix-Marseille 2004 623p.

SUNG Nak-In, Les ministres de la Vème République française, LGDJ 1988 291p.

TASSIN (Etienne) (dir.), Hannah Arendt, l'humaine condition politique, L'harmattan 2001 362p.

VEDEL (Georges) (dir.), La dépolitisation, mythe ou réalité? Armand Colin 1962.

VIMBERT (Christophe), La tradition républicaine en droit public français, LGDJ 1992 392p.

VIOLA (André), „La notion de République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel LGDJ 2002 322p

WEBER (Max), Le savant et le politique, collection recherches en sciences humaines, PLON 1959 184p.

ZAHIR Farès, Afrique et démocratie, espoirs et illusions, L'Harmattan 1992.

ZIEGLER (Jean), Sociologie de la nouvelle Afrique, Gallimard 1964, 380p.

## VI-ARTICLES ET REVUES.

Aletum Tabuwe « *Tradition versus modernity : a socio-political survey of conflicts in african societies* » Revue Camerounaise de Droit n° 8 1975

Badinter (Robert) « *Le complexe médiatico-judiciaire* » Le nouvel Observateur, n° 1644 mai 1996

Bardeche (Marcel) « *L'armée et la Nation : la fin du mythe de « la grande muette* », Les sept couleurs n° 56-57 novembre-décembre 1958.

Brechon Moulènes (Christine), « *Obligation de réserve et liberté syndicale* » à propos de l'arrêt Delle Obrego, A.J.D.A. 1973

Biays (Philippe), « *Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service* » D.1954 chr.

Bugnicourt, « *Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement* », Revue française de Science Politique Août- Septembre 1973

Cruzafon (Jean-Luc), « *La publicisation du droit syndical* », revue Administrative 1985

Drais (Pierre), « *Le juge dans la société française* », Le Rotarien septembre 1993

Duverger (Maurice), « *La génération du silence* », Le Monde 14 Août 1953

Kamto (Maurice), Dynamique Constitutionnelle du Cameroun indépendant, RJA 1995

Lafaille (Franck), *l'obligation de réserve et de loyauté du fonctionnaire d'autorité. A propos de l'arrêt Lecanu*. Revue administrative 1999.

Lekene Donfack (Etienne), *Réflexions sur le nouveau statut général de la Fonction Publique* Juridis Info n° 20

Lekene Donfack (E), *Une réforme fondamentale sous influence : le nouveau statut général de la Fonction Publique du Cameroun* , Revue Juridique Africaine 1994.

Lelong (Pierre), *Trois attitudes du fonctionnaire en face de l'activité politique* , Revue Administrative 1954 n° 41

Les cahiers de la sécurité intérieure, *Sécurité et démocratie: deux objectifs concurrents ou complémentaires ?*, IHESI 2003.

Morange (Georges) *La liberté d'opinion des fonctionnaires* Dalloz 1959 chr.

*Problèmes politiques et sociaux, « Administration et politique* », La documentation française n° 429 4 décembre 1981.

Plantey (Alain), *La garantie professionnelle du fonctionnaire public* , Revue Administrative 1982.

Plantey (Alain), *Essai de prospective de l'Etat africain* , Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération 1977.

Pekonen K., *Déclin de l'influence bureaucratique dans l'élaboration des politiques dans les démocraties développées*, Revue Internationale de Science Administrative 1985 n° 3

Robert (Jacques), *Liberté publique et défense*, revue de Droit Public 1977.

Robin (Gabriel), *Armée et Nation*, Revue Défense nationale, avril 2004.

Salon (Serge), *Nominations et emplois à la discrétion du gouvernement*, Les cahiers de la fonction publique et de l'administration, n°240 12-2004.

Spyros A. Pappas, *Grèce : Fonction Publique et Politique*, Revue Française d'Administration Publique 1990 juillet-septembre.

Subramanian V. *La haute bureaucratie et l'élaboration des politiques dans les pays anglo saxons du Commonwealth*, Revue Internationale de Science Administrative, 1985 n) 3

Thuillier (Guy), *Aux origines du syndicalisme des fonctionnaires*, Revue Administrative 1969

Tore Modeen, *Le recrutement aux échelons supérieurs de l'Administration centrale en Europe occidentale*, Revue Internationale de Science Administrative, 1983 n° 1

Vedel (Georges) et Duhamel (Olivier), *La réforme des institutions*, Le Monde 5 déc. 1991

Vincent (Jean Yves), *L'obligation de réserve des agents publics*, Revue Administrative 1973

Waline (Marcel), *La liberté politique du fonctionnaire*, Revue Administrative 1957 n° 61.

## TABLE DES MATIERES

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Introduction générale:</b>                                                                         | 8   |
| <b>1-Le cadre conceptuel.</b>                                                                         | 9   |
| <b>a- La notion de fonctionnaire.</b>                                                                 |     |
| <b>b-La substance de la notion de politique.</b>                                                      | 20  |
| <b>2-Objet</b>                                                                                        | 18  |
| <b>3-Methodologie.</b>                                                                                | 22  |
| <b>4-Plan.</b>                                                                                        | 24  |
| <br><b>Première partie: Le cadre normatif d'expression politique du fonctionnaire camerounais.</b>    | 25  |
| <br><b>Chapitre I: L'identification des droits et libertés politiques du fonctionnaire.</b>           | 29  |
| <br><b>Section1 : L'environnement des droits et libertés politiques du fonctionnaire camerounais.</b> | 31  |
| <b>I- L'empreinte du monolithisme sur les droits et libertés politiques du fonctionnaire.</b>         | 33  |
| A- Fonction publique et monolithisme «orthodoxe» (1966-1986).                                         | 34  |
| 1- Les fondements et les traits caractéristiques.                                                     | 34  |
| 2- Les implications du monolithisme orthodoxe sur le fonctionnement de l'administration.              | 42  |
| B- L'apport de la démocratie mono partisane (1987-1990).                                              | 45  |
| 1-Les fondements.                                                                                     | 45  |
| 2-L'impact sur les droits et libertés politiques.                                                     | 49  |
| <b>II- L'impact de la restauration du pluralisme.</b>                                                 | 50  |
| A- Les fondements de la restauration du pluralisme.                                                   | 52  |
| 1-Le cadre conceptuel.                                                                                | 52  |
| 2-La théorie politique officielle.                                                                    | 55  |
| B- La dynamique du changement.                                                                        | 56  |
| 1-Les facteurs du changement.                                                                         | 57  |
| 2-Les dissensions et la poussée des revendications internes.                                          | 59  |
| <br><b>Section2: L'articulation des droits et libertés politiques du fonctionnaire camerounais.</b>   | 63  |
| <b>I- Les libertés d'opinion et d'association du fonctionnaire camerounais.</b>                       | 72  |
| A- La liberté d'opinion du fonctionnaire.                                                             | 72  |
| 1- Les dispositions générales.                                                                        | 76  |
| 2- Les positions particulières.                                                                       | 86  |
| B- Les libertés d'association des fonctionnaires.                                                     | 97  |
| 1- La liberté partisane du fonctionnaire camerounais.                                                 | 97  |
| 2- Syndicalisme et politique dans la fonction publique.                                               | 102 |
| <br><b>II-Les droits du fonctionnaire à la participation à l'exercice de la souveraineté.</b>         | 122 |



|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A-Le droit de vote du fonctionnaire.                                                                          | 122 |
| 1- Les conditions d'exercice.                                                                                 | 123 |
| 2- La problématique du vote du militaire.                                                                     | 124 |
| B- L'implication du fonctionnaire dans les activités électorales.                                             | 127 |
| 1- L'encadrement administratif des activités électorales.                                                     | 127 |
| 2- La participation du fonctionnaire aux campagnes électorales.                                               | 129 |
| <b>Chapitre II: Les restrictions aux droits et libertés politiques du fonctionnaire.</b>                      | 133 |
| .                                                                                                             |     |
| <b>Section 1- Les incertitudes juridiques et sémantiques de l'obligation de réserve.</b>                      | 135 |
| <b>I- La substance et les dimensions de l'obligation de réserve.</b>                                          | 138 |
| A- Les variations du contenu de l'obligation de réserve.                                                      | 138 |
| 1- Définition.                                                                                                | 138 |
| 2- Le contenu de l'obligation.                                                                                | 138 |
| B- les dimensions de l'obligation de réserve.                                                                 | 141 |
| 1- La dimension personnelle de l'obligation de réserve.                                                       | 142 |
| 2- La dimension temporelle.                                                                                   | 145 |
| <b>II- L'instrumentation de l'obligation de réserve.</b>                                                      | 146 |
| A- Une obligation d'intensité variable.                                                                       | 146 |
| 1- Les facteurs d'aggravation.                                                                                | 146 |
| 2- Les facteurs d'atténuation.                                                                                | 152 |
| B- Une obligation malléable.                                                                                  | 155 |
| 1- Le risque de partialité.                                                                                   | 155 |
| 2- La neutralisation partisane.                                                                               | 156 |
| <b>Section 2 : Les contraintes du loyalisme.</b>                                                              | 158 |
| <b>I- Les fondements de l'obligation.</b>                                                                     | 161 |
| A- Les fondements juridiques.                                                                                 | 161 |
| 1- Les fondements constitutionnels.                                                                           | 161 |
| 2- Les autres fondements juridiques.                                                                          | 161 |
| B- Les fondements psychologiques.                                                                             | 163 |
| 1- L'idée de conscience collective.                                                                           | 163 |
| 2- Le corollaire de la clause de conscience.                                                                  | 163 |
| <b>II- Les formes de loyalisme.</b>                                                                           | 164 |
| A- Les formes institutionnelles de loyalisme                                                                  | 165 |
| 1- Le loyalisme à l'égard du gouvernement et du régime.                                                       | 165 |
| 2- Le loyalisme vis-à-vis de la Nation et de l'Etat.                                                          | 166 |
| B- L'évolution des formes personnelles de loyalisme.                                                          | 167 |
| 1- Les formes surannées.                                                                                      | 168 |
| 2- Les formes actuelles de loyalisme personnel.                                                               | 169 |
| <b>Deuxième partie: Les implications de la participation du fonctionnaire camerounais à la vie politique.</b> | 174 |

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Chapitre I : La problématique de la politisation de l'administration.</b>                    | 179 |
| <b>Section 1: La politisation des carrières.</b>                                                | 182 |
| <b>I- Les mécanismes de politisation des carrières.</b>                                         | 184 |
| A- L'ethno-politisation.                                                                        | 184 |
| 1- Les fondements.                                                                              | 184 |
| 2- L'application.                                                                               | 185 |
| B-L'influence des partis politiques.                                                            | 186 |
| 1- L'explication.                                                                               | 187 |
| 2- Les pratiques.                                                                               | 188 |
| <b>II-Les effets sur la carrière de l'agent public.</b>                                         | 189 |
| A-Les effets pervers.                                                                           | 189 |
| 1- Le spectre de l'ethnisme.                                                                    | 189 |
| 2- Les disgrâces et la dégénérescence.                                                          | 190 |
| B-Les effets constructifs.                                                                      | 195 |
| 1- La formulation théorique.                                                                    | 195 |
| 2- Les avantages.                                                                               | 195 |
| <b>Section 2: Les implications sur le fonctionnement et l'organisation de l'administration.</b> | 198 |
| <b>I-L'association des fonctionnaires à la direction politique.</b>                             | 202 |
| A-L'implication des fonctionnaires dans l'élaboration et les rapports politiques.               | 202 |
| 1- Les structures ouvertes de concertation.                                                     | 202 |
| 2- Le rôle des hauts fonctionnaires et les rapports spécifiques.                                | 204 |
| B- Les conséquences de leur implication sur les décisions politiques.                           | 233 |
| 1- L'illusion d'un pouvoir administratif autonome.                                              | 233 |
| 2- Le rôle tampon.                                                                              | 238 |
| <b>II-Les aspects structurels et organiques de la politisation de l'administration.</b>         | 239 |
| A-Le privilège des emplois d'interface entre le politique et l'administratif.                   | 240 |
| 1- Fonction politique des emplois de direction.                                                 | 240 |
| 2- Les cabinets : des structures controversées.                                                 | 243 |
| B- Les découpages administratifs des problèmes politiques.                                      | 249 |
| 1- Les fondements théoriques.                                                                   | 250 |
| 2- La mise en pratique.                                                                         | 252 |
| <b>Chapitre II: La conquête des institutions politiques.</b>                                    | 259 |
| <b>Section 1: La position des fonctionnaires vis-à-vis des partis politiques.</b>               | 261 |
| <b>I- L'étendue de la présence des fonctionnaires au sein des partis politiques.</b>            | 262 |
| A- Une présence élitiste.                                                                       | 262 |
| 1- Aux origines du phénomène.                                                                   | 262 |
| 2- La confirmation de la tendance.                                                              | 262 |
| B- Une présence de masse.                                                                       | 264 |
| 1- Une présence significative.                                                                  | 264 |
| 2-Quelques illustrations                                                                        | 264 |

|                                                                                                                                                                                                        |         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>II- Les activités militantes des agents publics au sein des formations politiques.</b>                                                                                                              | 265     |
| A- La formation des militants.                                                                                                                                                                         | 265     |
| 1- Les instruments pratiques d'intervention.                                                                                                                                                           | 266     |
| 2- Les lacunes.                                                                                                                                                                                        | 267     |
| B- Le financement des partis politiques.                                                                                                                                                               | 268     |
| 1- Le financement régulier.                                                                                                                                                                            | 269     |
| 2- Le financement occulte.                                                                                                                                                                             | 270     |
| <br><b>Section 2 : La conquête des fonctions politiques électives et nominatives.</b>                                                                                                                  | <br>273 |
| <b>I- L'invasion des assemblées élues.</b>                                                                                                                                                             | 274     |
| A- La présence des fonctionnaires au sein du Parlement.                                                                                                                                                | 277     |
| 1- L'étendue de cette présence.                                                                                                                                                                        | 278     |
| 2- L'influence de la présence des fonctionnaires au Parlement.                                                                                                                                         | 283     |
| B- La problématique de la participation des fonctionnaires à la vie politique des collectivités locales.                                                                                               | 286     |
| 1- L'ampleur et les conséquences de leur présence.                                                                                                                                                     | 288     |
| 2- L'issue des fonctions publiques électives.                                                                                                                                                          | 292     |
| <br><b>II- Le quasi monopole des fonctions ministérielles.</b>                                                                                                                                         | <br>294 |
| A- Les implications de la présence des fonctionnaire au gouvernement.                                                                                                                                  | 298     |
| 1- Les mécanismes de recrutement des ministres fonctionnaires et la configuration.                                                                                                                     | 298     |
| 2- Les conséquences de cette présence sur le fonctionnement et la conduite de la politique du gouvernement.                                                                                            | 307     |
| B- L'issue des fonctions gouvernementales.                                                                                                                                                             | 311     |
| 1- La cessation des activités gouvernementales.                                                                                                                                                        | 312     |
| 2- Les incertitudes des lendemains.                                                                                                                                                                    | 316     |
| <br><b>Conclusion générale.</b>                                                                                                                                                                        | <br>323 |
| <br><b>Annexes1 : illustration des rapports d'interpénétration administration-parti unique en Afrique.</b>                                                                                             | <br>331 |
| <b>Annexe2 : discours du ministre chargé de la fonction publique et de la réforme administrative lors de la rentrée solennelle de l'Ecole nationale d'administration et de magistrature 1992-1993.</b> |         |
| <b>Annexe3 : décret n°69/DF/7 du 6-1-1969 relatif au syndicalisme dans la fonction publique.</b>                                                                                                       |         |
| <b>Annexe4 : indications de questionnaire.</b>                                                                                                                                                         |         |
| <b>Annexe5 : carte du découpage administratif provincial avant 1983.</b>                                                                                                                               |         |
| <b>Annexe6 : carte administrative provinciale après 1983.</b>                                                                                                                                          |         |
| <b>Annexe7 : carte de configuration générale.</b>                                                                                                                                                      |         |
| <br><b>Bibliographie.</b>                                                                                                                                                                              | <br>346 |