

République du Cameroun

Paix – Travail – Patrie

Ministère de l'Enseignement Supérieur

UNIVERSITÉ DE YAOUNDE II

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

B.P. 1365 Yaoundé

B.P. 18 Soa

Tél. +237 233 01 59 26

Département de Droit Public Interne



Republic of Cameroon

Peace – Work – Fatherland

The Ministry of Higher Education

THE UNIVERSITY OF YAOUNDE II

Faculty of Law and Political Science

P.O. Box: 1365 Yaoundé

P.O. Box: 18 Soa

Phone: +237 233 01 59 26

Internal Public Law Department

LE DROIT DE LA GOUVERNANCE AU CAMEROUN

Thèse pour l'obtention du
Doctorat/Ph.D en Droit Public

Présentée et soutenue publiquement le 25 juin 2015 par :

ZIBI Paul

D.E.A. en Droit Public

Jury :

Président : - **M. Léopold DONFACK SOKENG**, Professeur, Université de Dschang

Rapporteurs : - **M. Patrick ABANE ENGOLO**, Maître de Conférences, Université de Yaoundé II

- **M. MANASSE ABOYA ENDONG**, Maître de Conférences, Université de Douala

Membres : - **M. Joseph-Marie BIPOUN WOUM**, Maître de Conférences, Université de Yaoundé II

- **M. Magloire ONDOA**, Professeur, Directeur de Thèse, Université de Yaoundé II.

Aux Très Regrettés
BEKONO Brigitte, notre Grand-mère,
NANGA Aloys, notre Père,
Tombés le même jour.

REMERCIEMENTS

Que tous ceux qui, de près ou de loin, ont œuvré à la réalisation de cette étude, trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

Celle-ci s'adresse particulièrement au Professeur **Magloire ONDOA** qui nous a ouvert les portes du monde de la recherche et a bien voulu diriger cette thèse. Nous lui exprimons aussi toute notre reconnaissance pour la rigueur méthodologique qu'il a insufflée à ce travail.

Très sincères remerciements au Docteur **Mathieu B. MEBENGA**, aux côtés de qui nous avons tant appris, et qui nous a sans cesse apporté les moyens nécessaires à la réalisation de nos objectifs académiques.

Nous voudrions également remercier notre famille pour les sacrifices consentis pendant de longues années. Nous ne saurons oublier dans le même sens tous nos amis pour leur soutien déterminant depuis notre accession en cycle de recherche.

Enfin, remerciements particuliers aux Enseignants de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques (FSJP) de l'Université de Yaoundé II-Soa qui contribuent à façonner des générations d'intellectuels aguerris.

AVERTISSEMENT

L'Université de Yaoundé II n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans la présente thèse. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

- **AAI** :.....Autorités Administratives Indépendantes
- **ACP** :.....Afrique, Caraïbes et Pacifique
- **AJDA** :.....Actualité Juridique-Droit Administratif
- **ANIF** :.....Agence Nationale d'Investigation Financière
- **APE** :.....Accord de Partenariat Economique
- **API** :.....Agence de Promotion des Investissements
- **ARMP** :.....Agence de Régulation des Marchés Publics
- **BIP** :.....Budget d'Investissement Public
- **CADEG** :.....Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance
- **CAMAIR** :.....Cameroon Airlines
- **CAMAIR Co.**:.....Cameroon Airlines Corporation
- **CAMPOST**:.....Cameroon Postal Services
- **CAMTEL** :.....Cameroon Telecommunications
- **CAMWATER**:.....Cameroon Water Utilities Corporation
- **C2D** :.....Contrat Désendettement-Développement
- **CDBC** :.....Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable
- **CDBF** :.....Conseil de Discipline Budgétaire et Financier
- **CDE** :.....Camerounais Des Eaux
- **CDMT** :.....Cadres de Dépenses à Moyen Terme
- **CEMAC** :.....Communauté Economique et Monétaire des États de l'Afrique Centrale
- **CGI** :.....Code Général des Impôts
- **CHOC-Cameroun** :.....Changer d'Habitude-s'Opposer à la Corruption au Cameroun
- **CNC** :.....Conseil National de la Communication
- **CONAC** :.....Commission Nationale Anti-corruption
- **CONSUPE** :.....Contrôle supérieur de l'État
- **CTD** :.....Collectivités Territoriales Décentralisées
- **DGEPIP** :.....Direction Générale de l'Économie et de la Programmation des Investissements Publics
- **DPO** :.....Direction par Objectif
- **DRSP** :.....Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
- **DSCE** :.....Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
- **DSX**:.....Douala Stock Exchange
- **ECAM** :.....Enquête Camerounaise auprès des Ménages
- **ECOSOC** :.....Conseil Economique et Social des Nations Unies
- **Ed.** :.....Edition
- **EDC**:.....Electricity Development Corporation
- **EDLK**.....Les Editions Le Kilimandjaro
- **ELECAM**:.....Elections Cameroon
- **EITI** :.....Extractive Industries Transparency Initiative
- **FASR** :.....Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé
- **FEICOM** :.....Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale
- **FSJP** :.....Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

- **FMI** :Fonds Monétaire International
- **GABAC** :Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale
- **Ibid.** :Ibidem
- **IDE** :Investissements Directs Etrangers
- **IGE** :Inspection Générale de l'État
- **IGERA** :Inspection Générale de l'État et de la Réforme Administrative
- **INTOSAI**:Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
- **IPPTE** :Initiative Pays Pauvre Très Endetté
- **ISC** :Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
- **ITIE** :Initiative de Transparence pour les Industries Extractives
- **LGDJ** :Lexique Général de Droit et de Jurisprudence
- **MAEP** :Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
- **MINEPAT** :Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
- **MINPLAPDAT** :Ministère de la Planification, de la Programmation du Développement et de l'Aménagement du Territoire
- **NEPAD** :Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
- **NMP** :Nouveau Management Public
- **OCDE** :Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
- **OHADA** :Organisation de l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
- **OMD** :Objectifs du Millénaire pour le Développement
- **ONG** :Organisation Non Gouvernementale
- **ONU** :Organisation des Nations Unies
- **Op. cit.** :Opus Citatum
- **OSC** :Organe de Surveillance de la Concurrence
- **PAS** :Programme/Politique d'Ajustement Structurel
- **PINORAC** :Projet d'Introduction des Normes de Rendement dans l'Administration Camerounaise
- **PIP** :Programmes d'Investissement Public
- **PNG** :Programme National de Gouvernance
- **PNUD** :Programme des Nations Unies pour le Développement
- **PNUE** :Programme des Nations-Unies pour l'Environnement
- **PPA** :Projets de Performance des Administrations
- **PSTE** :Pays Pauvre Très Endetté
- **PROMAGAR** :Programme de Modernisation de l'Administration camerounaise sur la Gestion Axée sur les Résultats
- **RADP** :Revue Africaine de Droit Public
- **RASJ** :Revue Africaine des Sciences Juridiques
- **RCEI** :Revue Camerounaise des Etudes Internationales
- **RDP** :Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger
- **RFAP** :Revue Française d'Administration Publique
- **RFDA** :Revue Française de Droit Administratif
- **RFFP** :Revue Française de Finances publiques
- **S.** :Suivants
- **SCDP**:Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers

- **SIGIPES** :.....Système Informatique de Gestion Intégrée des Personnels de l'État et de la Solde
- **SNEC** :.....Société Nationale des Eaux du Cameroun
- **SNH** :.....Société Nationale d'Hydrocarbures
- **SNI** :.....Système National d'Intégrité
- **SNI** :.....Société Nationale d'Investissement
- **T.** :Tome
- **Th.** :Thèse
- **Th. DE.** :Thèse de Doctorat d'Etat
- **Th. NR.** :Thèse Nouveau Régime
- **TI** :Transparency International
- **TI-C:**.....Transparency International - Cameroon
- **UEAC** :.....Union Economique de l'Afrique Centrale
- **UMAC** :.....Union Monétaire de l'Afrique Centrale
- **V.** :Voir
- **Vol.** :Volume

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	2
PREMIERE PARTIE : LE DROIT DE LA GOUVERNANCE COMME SCIENCE JURIDIQUE.....	41
Titre I : Les fondements du droit de la gouvernance.....	44
Chapitre I : La notion de droit de la gouvernance.....	47
Chapitre II : Les sources et principes du droit de la gouvernance.....	79
Titre II : La consistance normative du droit de la gouvernance.....	127
Chapitre I : La consécration des normes du droit de la gouvernance.....	130
Chapitre II : L'autorité des règles du droit de la gouvernance.....	175
DEUXIEME PARTIE : LE DROIT DE LA GOUVERNANCE COMME DISCIPLINE JURIDIQUE	219
Titre I : Le particularisme du droit de la gouvernance.....	222
Chapitre I : La pluridisciplinarité du droit de la gouvernance	225
Chapitre II : L'autonomie du droit de la gouvernance	263
Titre II : La systématisation du droit de la gouvernance.....	306
Chapitre I : La branche d'appartenance du droit de la gouvernance.....	309
Chapitre II : La redéfinition du droit public par le droit de la gouvernance.....	353
TROISIEME PARTIE: LE DROIT DE LA GOUVERNANCE COMME SCIENCE EMPIRIQUE.....	394
Titre I : La rationalisation de la gestion publique	399
Chapitre I : L'incitation à la saine gestion publique.....	403
Chapitre II : La libéralisation de la gestion publique.....	454
Titre II : La recomposition de l'action publique.....	494
Chapitre I : La décentralisation de l'action publique.....	499
Chapitre II : La vision prospective de l'action publique	542
CONCLUSION GENERALE.....	584

RESUME

Dans son approche contemporaine, la gouvernance est considérée comme le terreau de l'émergence d'un langage commun et universel associé à la conduite des affaires publiques. Langage dont l'écho résonne parfaitement en droit public en raison de la nature même de ces affaires. En effet, la gouvernance est tellement liée à l'État et au droit que toute réflexion s'y rapportant appelle nécessairement l'intervention du droit public. Cette intervention est rendue possible grâce à l'immanence de la notion de gouvernance à l'État, et par conséquent, au droit qui étudie les rapports entre celui-ci, ses démembrements, les particuliers et les autres acteurs sociaux. C'est donc dans cette branche du droit que se pose la question de l'existence d'un droit de la gouvernance.

La réponse esquissée se décline naturellement en une affirmation qui découle d'un ensemble de raisons attestant non seulement de son existence en tant que science juridique et discipline juridique, mais aussi en tant que science empirique. Autrement dit, le droit de la gouvernance existe parce qu'il met en exergue un corpus de règles juridiques qui l'érige en une véritable discipline scientifique reposant sur certains objectifs dits de gouvernance.

D'abord, en tant que science juridique, le droit de la gouvernance s'attache à mettre en lumière ses fondements et sa consistance normative. Les fondements vont de la notion même de droit de la gouvernance qui est la poutre maîtresse à l'origine de l'étude, jusqu'aux sources et principes qui l'ont vu naître. La consistance normative, quant à elle, présente les normes et les institutions qui forment le droit de la gouvernance, mais aussi expose l'autorité dont sont investies ses règles.

Ensuite, la preuve de l'existence du droit de la gouvernance est rapportée par la possibilité qu'il y a de le saisir comme une discipline juridique. En tant que tel, il s'agit d'une discipline qui se réclame d'un certain particularisme et dont la systématisation en droit public se pose comme une évidence. Le particularisme pose le constat selon lequel, bien qu'il s'agisse d'une discipline dont l'existence est aussi tributaire d'autres disciplines de sciences sociales en sus de la science du droit, le droit de la gouvernance jouit néanmoins d'une autonomie propre. La systématisation, de son côté, tient notamment à son insertion en droit public comme branche d'appartenance et à sa capacité à redéfinir cette branche.

Enfin, le droit de la gouvernance comme science empirique semble concilier la dimension opératoire de la gouvernance avec le droit, en mettant en exergue les objectifs de rationalisation de la gestion publique et de recombinaison de l'action publique. Le premier objectif pose comme attributs de toute gestion publique l'incitation à la saine gestion et la technique de libéralisation. Le second fait quant à lui de la décentralisation et de la vision prospective des fins poursuivies par toute action publique étatique.

ABSTRACT

From a contemporary point of view, governance is seen as the ground to the development of a common and universal language with respect to the management of public affairs. A language that outstandingly falls in line with the public law given the nature of affairs thereto related. In fact, governance is so linked to State and law that any discussion surrounding it falls within the framework of public law. The intervention of public law is unavoidable thanks to the close link between State and governance resulting to law that studies the relation between State, its institutions, private individuals and other actors of the society. It is therefore in this sub-field of law that the question of the existence of a governance law arises from.

The provided answer is an affirmation naturally drawn from a set of reasons attesting its existence not only as a law science and a law subject field, but also as an objective. In other words, the governance law exists because it puts in light a body of legal rules that enables governance to stand as a real legal subject field with some governance objectives.

Firstly, as a law science, governance law aims at defining its basis and its normative consistence. These bases are ranging from the notion of governance from where it sources to the foundations and principles that generated governance law. As far as the normative consistence is concerned, it presents the norms and institutions that constitute the governance law, highlighting also the authority behind the rules of this discipline.

Secondly, the proof to the existence of a governance law is provided by the necessity to define it as a law subject field. As such, it presents some particularities and its systematization in public law happened to be evidence. The particularity advocates for the fact that, though the discipline whose existence is related to other social sciences subject fields including law, the governance law keeps its autonomy. Concerning systematization, it falls within public law as a sub-field and the capacity to redefine that sub-field.

Finally, the governance law as a pragmatic science seems to conciliate the practical aspect of governance with law by highlighting the rationalization of public management and the reconstitution of the public action. The first objective has as attributes of public management the urge to good governance and liberalization techniques. The second takes decentralization and the prospective vision as the aims that should guide any public action carried out by the State.

*"Ainsi la tâche n'est point de contempler
ce que nul n'a encore contemplé,
mais de méditer comme personne n'a encore médité
sur ce que tout le monde a devant les yeux"*

Arthur SCHOPENHAUER.

INTRODUCTION GENERALE

Il est des notions qui, sans être étymologiquement proches, recouvrent une réalité dont l'évocation sous-tend une certaine synonymie. Les mots "*intégrité*", "*transparence*" et "*gouvernance*"¹ en font justement partie. Ils sont l'objet de nombreux débats dans les milieux administratif, universitaire, politique et médiatique, ou encore dans ceux de la société civile et de l'opinion publique. Quelles qu'elles soient, ces notions abstraites sont imprégnées du devoir de responsabilité, de rectitude et d'éthique tant pour ce qui est de la gestion des affaires publiques que pour ce qui concerne la probité comportementale dont doivent faire preuve les hommes en société. Leur communauté d'usage fonde donc de s'interroger sur leur portée. Toutefois, à mesure que l'on visite les sciences sociales, force est de constater que les réflexions théoriques qui leur sont consacrées restent encore embryonnaires et fragmentaires.

Cette réalité est perceptible dans l'ensemble des sciences sociales, mais aussi et surtout dans la science du droit². Il est en effet difficile de leur trouver de prime abord une filiation juridique quelconque tant les textes évitent quasiment leur emploi. La présente étude ambitionne donc d'ouvrir un pan de ce vaste chantier en imprimant une empreinte juridique à des questions qui achoppent encore sur le terrain de la systématisation scientifique ou, en ce qui concerne cette recherche, de la scientificité juridique. Cependant, le prétentieux projet de les "*juridiciser*"³ viendrait sans doute *ex nihilo* si ces concepts n'entretenaient pas avec le droit cette proximité qu'on leur reconnaît implicitement.

¹ Ces trois notions, à l'origine de la présente réflexion, sont la résultante d'un échange que nous avons eu avec le Professeur Magloire ONDOA qui, dans son élan de systématisation d'un droit national, a bien voulu consentir à diriger cette thèse. Toutefois, les idées émises dans le cadre de cette étude doivent être considérées comme propres à leur auteur.

² Par science du droit, Hans Kelsen entend, la science qui a pour objet le droit ou, si l'on veut, les normes juridiques. Il ajoute qu'on peut dire aussi qu'elle porte sur des faits de comportement humain, si tant est que ce comportement est prévu par les normes juridiques. V. Kelsen (H.), *Théorie pure du droit*, Traduction de Charles Eisenmann, LGDJ, Paris, 1999, p. 77.

³ La "*juridicisation*" se définit comme "*l'extension du droit et des processus juridiques à un nombre croissant de domaines de la vie économique et sociale*", mieux encore "*un processus peut être décrit comme juridicisé dans la mesure où il fait l'objet de modes de création ou d'application de règles, ou encore de modes de résolution des conflits, semblables aux processus qui ont cours à l'intérieur du système juridique*", ARNAUD (A.-J.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2^e éd., LGDJ, Paris, pp. 319-320.

Certes, pourrait-on reprocher à cette étude qu'il est facile de pointer du doigt un concept et prétendre vouloir en faire une notion de droit ou – de manière plus sacrale – vouloir le faire entrer au panthéon du droit, sans mesurer la possibilité qu'un tel dessein peut susciter les désaveux désobligeants des défenseurs du cercle très fermé des disciplines de droit. Mais les fondements théoriques du droit ne sont-ils pas, en fin de compte, inépuisables ? Le droit a-t-il déjà ouvert toutes les portes ? La question peut se poser avec plus d'acuité surtout dans les États en développement qui n'en sont encore qu'à leur préadolescence juridique. Les joutes et désaccords doctrinaux consécutifs à la recherche d'une autonomie ne doivent pas fonder l'argument selon lequel ces pays ont servi de réceptacles à une décalcomanie du droit occidental, à laquelle ils se seraient rendus coupables.

Sans doute exacerbés depuis un cinquantenaire par l'idéologie qui sous-tendit l'aphorisme pascalien selon lequel il y a une "*vérité en-deçà des Pyrénées, erreur au-delà*"⁴, les défenseurs de l'autonomie des sciences sociales en général et de la science du droit en particulier s'affirment dans une Afrique débordante d'originalité et de créativité⁵. Toutefois, ils ne sont pas naïfs au point de crier au triomphalisme de la négation absolue d'une politique d'assimilation généralisée, mais reconnaissent tout de même qu'est surannée l'époque où l'on pensait que l'Afrique est l'aire de la réception servile des savoirs. Il n'est même pas encore question de l'évidence qui veut que l'on reconnaisse au droit sa capacité à se saisir de tout et son habilité à servir partout. Il s'agit simplement d'observer que les fondements théoriques du droit et partant l'émergence de celui-ci sont intemporels et inlocalisables.

Toutefois, le danger qui guette l'introduction de notions nouvelles dans le champ du droit, serait la banalisation de cette discipline. Surtout dans la mesure où ceci impliquerait la démocratisation de sa connaissance. Mais le droit ne poursuit-il pas justement cette finalité ? N'est-on pas censé ne pas ignorer la loi ? La loi entendue

⁴ Le GUERN (M.), *Pensées de Blaise Pascal*, Ed. Gallimard, Coll. Folio classique, 1977, p. 72.

⁵ Le Professeur Magloire ONDOA est certainement l'un des parfaits illustreurs de l'autonomie des droits africains, V. ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement*, Thèse de Doctorat d'État en Droit Public, Université de Yaoundé II, 1997, pp. 36 à 69 ; du même auteur, « Le droit administratif français en Afrique francophone : Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *RJPIC*, Vol. 56, n° 3, 2002, pp. 287-337.

ici au sens large et en tant qu'expression formelle du droit et dont le législateur est le dépositaire principal. Cette maxime juridique qui prône la connaissance de la loi – expression de la volonté générale – voudrait autrement dire que le législateur est le mandataire du peuple entier. A ce titre, il n'est donc pas concevable que le peuple ignore les lois qu'il édicte lui-même. Quoique cette assertion soit irréfutable, il y a une nette différence entre la connaissance épistémologique du droit, réservée aux techniciens de cette discipline, et sa perception cognitive, domaine du commun des mortels. Il s'agit du droit pris dans ses considérations communes qui est une affaire de tous, puisque nous en réclamons tous parfois la connaissance, chacun est détenteur d'une parcelle et toute personne doit s'y soumettre ; et du droit en tant que science, souvent élitiste car réputé comme le terreau des initiés. C'est, en d'autres termes, la différenciation qu'un auteur établit entre le "*langage juridique commun*" et le "*langage juridique scientifique*"⁶.

Par ailleurs, tout peut partir de rien et aboutir à une logique épistémologique du droit. C'est en d'autres termes reconnaître le paternalisme exacerbant du droit dont semblent se plaindre, non sans quelque gêne, les tenants de certaines disciplines de sciences sociales⁷. En dépit de ce pouvoir qu'a le droit de se saisir de tout, il ne s'agit pas ici de communier les trois notions à l'origine de la présente réflexion à la chapelle des disciplines juridiques. Point besoin de les affilier dans un dessein commun, sinon au nom de quoi se justifierait un tel tri. Surtout que d'autres notions proches d'elles auraient pu faire partie du champ d'étude⁸. Il est simplement

⁶ Il identifie en effet trois types de langages juridiques : le "*langage juridique jurisprudentiel (LJJ)*", celui dans lequel on formule les décisions relevant de l'application du droit ; le "*langage juridique scientifique (LJS)*", propre au discours de la science juridique ; et le "*langage juridique commun (LJC)*", en tant que langage utilisé dans les discours concernant le droit, mais qui n'est ni le langage légal, ni le langage juridique jurisprudentiel, ni le langage juridique scientifique, WROBLEWSKI (J.), « Les langages juridiques : une typologie », *Droit et Société*, 8-1988, p. 17.

⁷ A ce propos, lire : CHARREAUX (G.), « Pour une gouvernance d'entreprise comportementale. Une réflexion exploratoire », *Revue Française de Gestion*, 2005/4, n° 157, pp. 215-238. Cet auteur se propose de "*construire une théorie de la gouvernance permettant de remédier aux nombreuses lacunes de la théorie juridico-financière dominante*" afin de résoudre les anomalies des marchés financiers, p. 215. Pour cela, il faut comprendre le courant comportemental "*Droit et économie*", l'objectif étant d'"*avoir une meilleure théorie explicative du droit, notamment de son caractère paternaliste*", Tableau 2, p. 223. Du même auteur, « Vers une théorie du gouvernement des entreprises », IAE DIJON-CREGO/LATEC, mai 1996, pp. 1-56.

⁸ Dans une approche purement littéraire, on peut adjoindre à ces notions d'autres mots telles que *probité, incorruptibilité, honnêteté, éthique, morale, sincérité* (notion récemment introduite en droit public

question ici de s'interroger sur celles dont l'usage est récurrent. Ceci fort du postulat selon lequel "*toute activité théorique ou pratique se doit de disposer de notions ou de concepts qui l'aident à s'orienter dans le désordre du monde*"⁹.

Le souhait est de fixer au préalable le cadre conceptuel de ces trois notions, notamment en les définissant dans un premier temps et, dans un second, en examinant le rapprochement qu'ils peuvent respectivement avoir avec le droit (Section I). C'est cet exercice qui permettra aussi d'extirper le concept de gouvernance, lequel fédère, dans une approche holistique, les deux autres, afin de l'introduire dans le champ des disciplines juridiques et notamment en droit public. La primauté de cette question en droit impose par conséquent que l'on retienne le cadre spatial dans lequel elle s'insère (Section II), d'en évoquer le cadre méthodologique (Section III), avant de souligner les données du problème qui la sous-tendent (Section IV). Enfin, la suite consistera à annoncer la structure des développements qui seront menés à son endroit (Section V).

SECTION I : LE CADRE CONCEPTUEL

Telle la prose qui côtoie la poésie, la dérivation originelle des mots *intégrité*, *transparence* et *gouvernance* commande au préalable de partir d'une démarche littéraire (Paragraphe I), afin d'en cerner finalement les contours juridiques (Paragraphe II), car il est de la nature de certaines choses de servir de fondements à d'autres.

Paragraphe I : Définition des concepts

Sans que cette classification soit dictée par une logique quelconque, nous procéderons d'abord par la définition du concept d'*intégrité* (A), ensuite viendra celui

financier), *justice* (dans le sens philosophique de ce dernier c'est-à-dire la justice en tant que principe moral), *responsabilité* (notion très usité en droit), *imputabilité* (processus pour tenir les personnes et les institutions responsables de leurs actes en toute objectivité), etc.

⁹ TUSSEAU (G.), « Critique d'une métanotion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », *RFDA*, Ed. Dalloz, 2009, p. 1.

de *transparence* (B) et enfin il s'agira d'apporter des éclaircissements sur le vocable très usuel de *gouvernance* (C).

A. La notion d'intégrité

Peu connu dans le langage juridique, la notion d'*intégrité* peut être définie dans une autre perspective car "*il existe certains concepts fondamentaux que les juristes ne peuvent espérer élucider sans pénétrer dans la jungle inextricable de la discussion philosophique*"¹⁰. Cette notion par essence morale en fait justement partie. Elle renvoie concrètement à un état de ce qui n'a subi aucune altération, aucun dommage ou aucune diminution. C'est la qualité consistant à se conformer à ce que commandent le devoir et la conscience morale. Elle sous-tend le sentiment de probité et d'incorruptibilité qui devrait animer les êtres humains dans leur vie dans une société civilisée. Il peut aussi s'entendre comme la possibilité d'"*œuvrer et agir de sorte à refléter les meilleures pratiques connues, et obéir à des principes moraux*"¹¹. C'est au regard de ce qui précède que l'on peut sans doute trouver au mot *intégrité* les synonymes dérivés des notions les plus couramment utilisées à l'instar de *franchise, droiture, pureté, justice, honnêteté, conscience, moralité, scrupule, vertu, pureté, sincérité, fiabilité*, etc. Concept proche de la philosophie, il y est présent pour déterminer les principes qui doivent, tous les jours, régir le comportement des hommes dans la société.

La notion d'intégrité est devenue le leitmotiv de la société civile qui en fait constamment mention dans les débats publics et autres rencontres utilitaires. Elle figure abondamment dans les rapports diagnostics de diverses études. L'exemple le plus illustratif est l'usage qu'en fait l'Organisation Non Gouvernementale (ONG) mondiale *Transparency International (TI)* qui a élaboré un Système National d'Intégrité (SNI) dans les pays où l'indice de la perception de la corruption est élevé. Cet outil de mesure a été internalisé par la section *Transparency International-Cameroun (TI-C)* qui s'est chargée de sa promotion et sa diffusion dans le pays. Pour cette ONG, le

¹⁰ HART (H.L.A.), « L'importance des définitions en droit », Texte n° 9, in GRZEGORCZYK (C.), MICHAUT (F.), TROPER (M.), *Le positivisme juridique*, LGDJ, Paris, 1992, p. 90.

¹¹ V. « Généralités sur la transparence et l'imputabilité », www.waterintegritynetwork.net/page/254, 15 septembre 2010.

Système National d'Intégrité est une "*approche holistique de lutte contre la corruption*"¹². En sus, Transparency International avait déjà élaboré un Pacte d'intégrité dans les années 1990 "*pour permettre aux gouvernements, aux entreprises et aux organisations de la société civile, qui sont disposés à lutter contre la corruption, de pouvoir mener ce combat dans le domaine des marchés publics*"¹³.

C'est donc sur le terrain de la lutte contre la corruption que le mot *intégrité* acquiert toute sa signification. Mais l'intégrité en tant que concept pluriel irradie plus d'un domaine et suppose le devoir d'éthique dans la marche de la société en général. L'ONG *Transparency International* - de la traduction française *transparence internationale* - ne se trompe donc pas si elle choisit le mot *intégrité* pour en faire un baromètre de la rectitude des institutions nationales. Les mots *intégrité* et *transparence* cohabitent souvent sans friction¹⁴. On dira par exemple que le Système National d'Intégrité "*comprend les institutions fondamentales, les secteurs d'activités (les 'piliers') qui contribuent à l'intégrité, la transparence [...] dans la société*"¹⁵.

B. La notion de transparence

Transparence ou faculté de voir à travers les objets, est sans doute le mot qui symbolise le mieux la faculté de voir des deux côtés d'un miroir. Cette esquisse de l'approche littéraire de la notion de transparence revêt néanmoins plusieurs significations. La signification la plus connue est celle qui renvoie à la visibilité rendue possible grâce à l'absence de coloration ou d'obstacle au passage de la lumière. Le mot suppose aussi la clarté due à l'absence de dissimulation ou de mensonge ; la clarté d'expression ; l'éclat lumineux et clair et enfin l'absence d'équivoque qui facilite la compréhension ou l'utilisation. Plus proche de l'objet de la présente étude que l'on déclinera tout au long de celle-ci, la notion peut également se définir comme tout caractère ou tout aspect dépourvu de fausseté ou d'opacité.

¹² MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système National d'Intégrité*, Etude de pays, Cameroun, Transparency International, 2007, Berlin, Allemagne, p. 9.

¹³ Programme Pacte d'intégrité et Marchés publics, Transparency International, 2002, p. 1.

¹⁴ Pour illustration, l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) en a fait des maîtres-mots pour réguler les pratiques de lobbying, V. « Transparence et intégrité dans les pratiques de lobbying ».

¹⁵ MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système National d'Intégrité*, op. cit., p. 9.

La transparence est donc premièrement l'état d'un corps solide ou liquide qui laisse passer la lumière ou qui laisse voir de l'autre côté d'une surface et deuxièmement le comportement qui ne laisse place à la fourberie. De ces deux définitions, on peut déceler le devoir de clarté qui est exigible aussi bien dans la gestion des affaires publiques qu'en matière d'action publique. On dira alors que la transparence caractérise ce qui est connu et vérifiable par tous¹⁶. C'est en ce sens que l'on pourrait entendre parler de la transparence dans les industries extractives, de la transparence du processus électoral, de la transparence dans le traitement des informations au sein d'un organe de presse, de la transparence des procédures, etc.

C'est justement dans ce sens que sera abordée cette notion qui - comme l'étude le mentionnera plus loin - constitue d'ailleurs un principe du droit de la gouvernance¹⁷. D'ailleurs, ce besoin de rechercher une signification de la notion de transparence dans celle de gouvernance est bien plus réelle qu'elle ne paraît. C'est ce que tend à démontrer l'auteur qui vient juste d'être cité, lorsqu'il estime que la transparence renvoie à la qualité d'une gouvernance qui laisse paraître la réalité entière, qui ne masque ni n'altère cette réalité¹⁸.

C. La notion de gouvernance

On peut littéralement définir la notion de gouvernance comme l'*"Action de gouverner ; manière de le faire"*¹⁹ ou encore tout simplement comme *"l'art et la manière de gouverner"*²⁰. Ce terme renvoie plus précisément à l'ensemble de modalités auxquelles les personnes publiques et privées font recours pour gérer leurs affaires. Il peut aussi vouloir renvoyer à une gestion menée avec efficacité. C'est ce que le Professeur Célestin KEUTCHA TCHAPNGA tend à affirmer lorsqu'il précise que : *"La gouvernance, art de gouverner consiste à administrer la chose publique*

¹⁶ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, Ed. A. Pedone, Paris, 2013, p. 50.

¹⁷ V. *Infra* : Chapitre II du Titre I de la Première Partie.

¹⁸ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 50.

¹⁹ *Le Petit Larousse illustré 2014*, Larousse, Paris, 2013, p. 550.

²⁰ DUSSART (V.), « L'exécution du budget européen et la gouvernance financière de l'Union Européenne », in *Réforme des Finances Publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Actes de la 1^{ère} Université de printemps du GERFIP, LGDJ, p. 324 ; KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 15-16.

avec méthode et efficacité"²¹. Dans ce sens, la gouvernance fait aussi référence à la gestion axée sur les objectifs précis dans laquelle l'exigence de performance est une obligation. Dans un autre sens, la gouvernance peut vouloir renvoyer à la gestion menée avec rigueur. Elle implique dans cette optique une gestion dans laquelle l'éthique et la morale constituent des principaux attributs.

Enfin, la gouvernance peut être définie comme un processus gestionnaire mettant en scène plusieurs acteurs sous fond de coordination, de collaboration ou encore de coopération. On reconnaît d'ailleurs que de cette approche pluraliste de la gouvernance semble se dégager l'élément commun de la plupart des définitions proposées. Cet élément est celui qui désigne la gouvernance comme un *"mouvement de décentrement de la prise de décision avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision"*²². Même cette assertion qui suggère de considérer ce mot comme *"une dynamique commune dans l'usage de ce terme"*²³ se révèle être en réalité une vérité partielle, car ce mouvement de décentrement de la prise de décision ne renvoie qu'à la gouvernance d'entreprise.

Sans doute le plus abouti des trois concepts à l'origine de la présente étude, la *"notion controversée"*²⁴ de gouvernance fait donc l'objet de définitions dont les unes sont plus ou moins distinctes des autres. M. Mathieu MEBENGA reconnaît, dans le même sens, que *"le concept gouvernance en lui-même est complexe et sa définition peut donner lieu à controverse"*²⁵. Pour lui, le terme est défini de *"manière très diverse et contradictoire"*, de sorte que l'*"on ne saurait ici imposer une signification qui doive être acceptée par tous"*²⁶. Aujourd'hui, en effet, la notion de gouvernance peut donner lieu à de définitions qui correspondent au modèle de gouvernance dont

²¹ KEUTCHA TCHAPNGA (C), « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *Revue Africaine de Droit Public (RADP)*, Vol. 1, n° 1, Juin-Déc. 2012, Les Editions Le Kilimandjaro, p. 154.

²² V. « Gouvernance », in Encyclopédie libre Wikipédia, op. cit.

²³ Ibid.

²⁴ DUSSART (V.), « L'exécution du budget européen et la gouvernance financière de l'Union Européenne », op. cit., p. 324.

²⁵ V. MEBENGA (M.), « Contexte et défis de la gouvernance publique au Cameroun », Communication présentée à l'occasion du *Corporate Governance Forum*, Séminaire sur la gouvernance d'entreprises du public/privé, Transparency International-Cameroun, Centre de la Fondation Solomon Tandeng Muna, Yaoundé.

²⁶ Ibid.

il est question. La réalité étant que presque aucun domaine ne semble être étranger à cette notion. On parle ainsi de *gouvernance locale*, de *gouvernance urbaine*, de *gouvernance territoriale*, de *gouvernance financière*, de *gouvernance forestière*, de *gouvernance mondiale*, de *gouvernance globale*, de *gouvernance électronique*, de *gouvernance familiale*, de *gouvernance politique*, de *gouvernance économique*, etc.

A juste titre considéré par différents auteurs comme un "*mot-valise*"²⁷, un "*mot fétiche, censé condenser et résumer à lui seul l'ensemble des transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines*"²⁸, l'idée demeure néanmoins qu'"il n'y a pas qu'un seul modèle de gouvernance mais des *systèmes de gouvernance*"²⁹. Sans doute que le droit s'y reconnaîtrait dans au moins l'un de ces modèles.

Paragraphe II : Recherche du critère juridique

Le droit contribue à rendre contraignantes les règles abstraites élaborées parfois de manière spontanée par la société. Dans une quête de qualification juridique de certains documents et règles élaborés spontanément par la pratique administrative, un auteur parle à juste titre de "*droit spontané*"³⁰. C'est par exemple cette logique qui sous-tend la dialectique du droit et de la morale. Cette dialectique est sans doute l'identité légitimant le rapprochement qui peut être opéré entre les notions d'intégrité, de transparence et même de celle de gouvernance dans le domaine du droit. Ce qui fonde à dire que les notions d'*intégrité* (A), de *transparence* (B) et surtout celle de *gouvernance* (C) peuvent être saisis par le droit ; avec la particularité que cette dernière englobe en son sein un corps de règles juridiques que l'on peut qualifier de "*droit de la gouvernance*" (E) et que l'on ne saurait ramener à la formule réductrice de "*droit de la bonne gouvernance*"(D).

²⁷ V. GAUDIN (J.-P.), *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po., 2002, (La bibliothèque du citoyen), p. 9 ; MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », in *Réforme des Finances Publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, op. cit., p. 121.

²⁸ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 2003/1-2, n° 105-106, p. 203.

²⁹ V. « Gouvernance », in Encyclopédie libre Wikipédia, op. cit.

³⁰ SABLIERE (P.), « Les documents référents ? Une nouvelle source du droit », *AJDA*, 15 janvier 2007, p. 66.

A. Intégrité et droit

La notion d'intégrité entretient des rapports de voisinage avec le droit tant son caractère ontologique est le fondement même des comportements humains tels que prescrits par les normes juridiques. Si on considère que l'intégrité du droit suppose la finalité même que poursuit le droit à savoir la recherche de la justice sociale et la garantie de la vérité d'ordre juridique, le droit de l'intégrité renverrait à l'ensemble des normes qui dicte la conduite et les comportements des hommes tant sur le plan éthique que moral. Valeur morale par excellence, l'intégrité serait un des fondements moraux du droit dans la mesure où l'on considère dans les rangs de certains juristes que *"le droit est moral par essence"*³¹, quoique dans un élan purement positiviste, il est *"absurde que le droit doit être moral"*³². Pour l'école du positivisme normativiste en effet, *"La science du droit ne saurait avoir pour objet que le droit et une seule méthode : la méthode juridique"*³³, car comme le souligne Hans Kelsen, figure de proue de cette école, *"La théorie pure du droit isole complètement la notion de norme juridique de celle de norme morale dont elle est issue, et donne une légalité propre au droit, indépendante de l'autorité de la loi morale"*³⁴.

Tout au plus, on peut reconnaître que le droit contribue même à rendre les hommes intègres. Dans cette perspective constructiviste, l'intégrité ne se borne pas à rappeler ce que doivent faire les hommes en société pour croître leur intégrité, elle permet aussi de rendre ceux-ci intègres. C'est ce que semble soutenir le Professeur Bernard CUBERTAFOND lorsqu'il évoque *"l'approche positiviste"* et *"l'approche génétique"* dans la conception et la création du droit³⁵. Ainsi, toutes les normes de comportement humain qui rappellent le devoir d'intégrité seraient d'essence positiviste car étant du droit pur. Par contre, toutes celles qui sont de nature à rendre

³¹ Kelsen (H.), *La séparation du droit et de la morale*, Texte n° 24 (Extraits), in GRZEGORCZYK (C.), MICHAUT (F.), TROPER (M.), *Le positivisme juridique*, LGDJ, 1992, p. 143

³² Ibid.

³³ BRIMO (A.), *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'État*, Pedone, Paris, 1978, p. 303.

³⁴ Kelsen (H.), « La méthode et la nature fondamentale de la théorie pure du Droit », in *Revue métaphysique et morale*, 1934, p. 183, cité in BRIMO (A.), *ibid.*

³⁵ CUBERTAFOND (B.), *La création du droit*, ellipses, 1999, pp. 5-9.

les hommes intègres seraient génétiques, car pouvant être puisées dans l'ordre des normes morales décelables dans d'autres sciences sociales.

Dans ses rapports avec le droit, le terme intégrité est aussi fondamentalement lié aux droits et libertés fondamentaux de l'homme. En effet, dans sa Charte des droits fondamentaux adoptée le 7 septembre 2000, l'Union Européenne pose *"l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains"* en défendant notamment en son article 31 le *"droit à l'intégrité de la personne"*. Droit intangible par excellence, le droit à l'intégrité physique et morale de la personne humaine est tout aussi protégé par d'autres instruments juridiques internationaux et régionaux à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Convention européenne des droits de l'homme,³⁶ etc.

Par ailleurs, le rapport intégrité-droit se jauge également à l'aune des considérations du droit constitutionnel. Le préambule de la loi constitutionnel du 18 janvier 1996 précise par exemple que *"toute personne a droit à la vie et à l'intégrité physique et morale"*. Cette approche constitutionnelle de la notion d'intégrité est le fondement des droits de l'homme qui portent sur l'organisme humain en tant qu'entité somatique inviolable. Elle sous-tend la proscription d'actes de torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; ou encore la réprobation du viol, de l'excision, des violences physiques et morales de toutes sortes, et même du respect du corps humain après la mort. Même si cela a été la résultante de vifs débats doctrinaux, le droit des personnes défend même l'intégrité physique du fœtus et de l'embryon, c'est-à-dire l'être humain dès sa conception.

La dernière fréquentation de la notion d'intégrité avec le droit est toute aussi retentissante en droit constitutionnel, en ceci qu'elle a trait à la définition sociologique de l'État. En effet, le droit constitutionnel enseigne que l'État peut être défini à travers son élément organique : le gouvernement ; son élément humain la population et son élément géographique ou physique qui est le territoire. C'est à

³⁶ V. articles 2, 3 et 4 de la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits intangibles sont ceux visent à protéger l'intégrité physique et morale de la personne humaine.

travers ce dernier élément que les plus hautes autorités de l'État sont garantes de "*l'intégrité du territoire*"³⁷. En réalité, la défense de l'intégrité du territoire est une obligation consacrée par les instruments juridiques internationaux qui proclament la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, la primauté de l'État sur ses ressources naturelles, etc.

Toutefois, dans le cadre de cette réflexion la notion d'intégrité entend être utilisée conformément à sa première approche. Il s'agit de l'intégrité en tant que vertu cardinale de l'homme ; ce qui n'est pas le cas du concept de transparence qui renvoie plutôt à la sincérité et à la clarté dans la gestion.

B. Transparence et droit

Le domaine dans lequel on rencontre le moins la notion de transparence est sans doute le droit. Même le droit constitutionnel évite d'en faire mention, malgré la récurrence de son emploi par les protagonistes des élections. En effet, ce mot est généralement utilisé pour qualifier la tenue conforme des opérations électorales. Il n'est pas cependant rare de le rencontrer dans certains textes de lois qui l'utilisent de manière incidente. C'est le cas de la loi n° 2006/011 du 29 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement d'*Elections Cameroon* (ELECAM) qui rappelle, en son article 6 alinéa 1, que "*le Conseil électoral veille au respect de la loi électorale par tous les intervenants de manière à assurer [...], la transparence, [...] des scrutins*". On dira ainsi que les élections se sont tenues ou doivent être tenues de manière libre et transparente. Tout au plus, ce sont les législations relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales qui émettent généralement le vœu que le régime du financement de ces opérations brille par sa transparence³⁸.

³⁷ L'article 5 (1) de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 fait du président de la République "*[...] le garant [...] de l'intégrité du territoire*".

³⁸ V. GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 22^e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 648 ; ces auteurs y précisent que le régime est fixé par la loi française du 11 mars 1988 modifiée, "*en vue de favoriser sa transparence*" ; c'est-à-dire la transparence du régime de financement de la campagne.

Il ressort donc que le rapport entre transparence et droit est surtout celui qui a trait à la transparence financière des opérations revêtant une nature publique. Bien plus, le droit dans sa recherche de l'égalité sociale est sans doute plus porté à faire recours à la notion de transparence en tant que concept autour duquel se construit le dénominateur commun de toute redistribution des dividendes sociales. Pour s'en tenir au droit public financier, la transparence est considérée comme l'un des principes "*modernes*" parmi les dix principes de Finances Publiques identifiés par M. LIENERT³⁹. Pour celui-ci, transparence suppose que "*les rôles de chaque acteur sont clairs. Les informations sur le budget sont disponibles au public dans un délai réduit*"⁴⁰. C'est cette exigence qui semble sous-tendre le devoir d'information du parlement et le principe de sincérité budgétaire et comptable énoncés dans le cadre de la réforme des Finances publiques camerounaises consécutives à la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État. De même, au plan international, les organisations "*telles que l'OCDE et le FMI*"⁴¹ *ont publié des normes de transparence des finances publiques*"⁴², sans oublier la place qu'occupe, en matière d'audit externe, l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI)⁴³.

De même, dans le vocabulaire consacré au droit international notamment dans ses aspects dévolus à l'aide humanitaire et à l'aide au développement, il n'est pas rare de prôner la transparence dans l'utilisation des fonds alloués pour ces fins. Il s'agit même d'une conditionnalité qui s'impose aux bénéficiaires si jamais ceux-ci désirent voir d'autres fonds levés à leur profit à l'avenir⁴⁴. C'est ce type de conditionnalité qui sous-tendit par exemple la politique d'ajustement structurel. Le

³⁹ Cet auteur opère une classification entre le principe universel (*autorité du parlement*), les principes "*classiques*" (*annualité, universalité, unité, spécificité et équilibre*) et les principes "*modernes*" (*transparence, responsabilité, stabilité et résultats* entendu ici comme *performance*), V. LIENERT (I.), « Existe-t-il un modèle standard de gestion publique ? », in *Réforme des Finances Publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, op. cit., pp. 116-117.

⁴⁰ Ibid., p. 116.

⁴¹ Le FMI publie en collaboration avec les pays membres des rapports sur la transparence des finances publiques et ceci pays par pays, *ibid.*

⁴² Ibid., p. 115.

⁴³ Du sigle anglais "*International Organisation of Supreme Audit Institutions*" (INTOSAI).

⁴⁴ Lire utilement : BOUBAKARI (O.), « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », *Afrilex*, n° 4, 2004, pp. 132-148.

lien de cause à effet qui en résultait alors a fait dire au Professeur Magloire ONDOA que cette politique fournit *"sa matière à la relation entre les bailleurs de fonds et les États en crise"*⁴⁵ en même temps qu'*"elle précise le cadre et le contenu des exigences, à la réalisation desquelles est suspendu le soutien financier des premiers aux seconds"*⁴⁶.

Dans le même ordre d'idées, la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (CADEG) du 30 janvier 2007 prône la transparence dans son préambule. Ainsi, les États membres de l'Union Africaine sont *"résolus à promouvoir et à renfoncer la bonne gouvernance par l'institutionnalisation de la transparence, de l'obligation de rendre compte et de la démocratie participative"*⁴⁷ et sont *"convaincus de la nécessité de renforcer [...] la transparence et la loyauté des élections"*. Elle figure comme le dixième objectif que poursuit la Charte. Elle y est également perçue comme un principe notamment dans sa formulation suivante : *"la transparence et la justice dans la gestion des affaires publiques"*⁴⁸. Elle entend aussi militer pour *"la promotion de la transparence dans la gestion des finances publiques"*⁴⁹, *"la mise en place de systèmes fiscaux efficaces basés sur la transparence et l'obligation de rendre compte"*⁵⁰. Cette Charte qui n'a malheureusement pas encore été internalisée par bon nombre d'États membres de l'Union Africaine est l'un des rares instruments juridiques qui reconnaissent le devoir de transparence comme nouveau paradigme intégrateur, non seulement pour le droit, mais aussi pour la construction des grands ensembles.

Tout compte fait, il convient de remarquer que le rapport entre transparence et droit porte moins sur les dispositions juridiques qui se voudraient comme tel, mais plutôt sur les diverses opérations et procédures auxquelles renvoient de telles

⁴⁵ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais », *RASJ*, Vol. 2, n° 1, 2001, p. 81.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance adoptée par la huitième Session ordinaire de la Conférence tenue le 30 janvier 2007 à Addis Abeba en Ethiopie ; cette Charte à ce jour n'a été que ratifiée que par seulement deux États.

⁴⁸ Article 3-8, *ibid.*

⁴⁹ Article 33-2, *ibid.*

⁵⁰ Article 33-13, *ibid.*

dispositions. C'est le cas dans le domaine des marchés publics où, selon l'article 2 du décret n° 2004/275 du 24 septembre 2004 portant Code des marchés publics, les règles reposent entre autres sur le principe de "*transparence des procédures*". En clair, ce sont moins les normes juridiques qui sont censées être transparentes, mais plutôt les procédures auxquelles elles renvoient. Toutefois, ce n'est pas la même logique qui sous-tend le concept de gouvernance dans ses rapports avec le droit.

C. Gouvernance et droit⁵¹

De son étymologie et de ses usages les plus connus, le mot gouvernance revêt une double connotation : "*la gouvernance d'entreprise pour le secteur privé et la gouvernance politique pour la pensée politique et administrative*"⁵². Dans le même sens, certains auteurs notamment ceux des juristes qui se sont attachés à étudier, parfois de manière incidente, ce concept, ont affirmé qu'il "*se substitue progressivement au terme « gouvernement » dans le secteur public, « gestion » dans le secteur privé*"⁵³. D'ailleurs, c'est "*Sous les apparences avenantes de la bonne gestion [que] la gouvernance émerge lentement dans le vocabulaire du droit*"⁵⁴. Il implique "*la substitution aux techniques classiques de gouvernement des méthodes nouvelles de gouvernance*"⁵⁵. Il est inconnu du droit tout simplement en raison de son absence de formalisation dans les textes juridiques. En réalité, pour le Professeur Daniel MOCKLE c'est "*la trop grande élasticité du terme « gouvernance » [qui] apparaît comme un défi aux catégories du droit*". Il reconnaît d'ailleurs que "*ce phénomène n'est pas nouveau, car le constat d'imprécision demeure récurrent pour quelques*

⁵¹ A l'aube de la présente réflexion et alors même que nous procédions à la revue de littérature et avons déjà adopté ce sous-titre, nous avons été confortés dans notre analyse à travers le constat qu'il existe un article avec cet intitulé, en l'occurrence celui du Professeur Jacques CHEVALLIER, « La gouvernance et le droit », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 857 p., pp. 189-207. Nous serons encore confortés plus tard par l'œuvre du Professeur Maurice KAMTO qui a entrepris de conceptualiser la notion de gouvernance en droit international, V. KAMTO (M.) *Droit international de la gouvernance*, op. cit.

⁵² V. article « Gouvernance », in encyclopédie libre Wikipédia, www.wikipédia.com, 15 septembre 2010.

⁵³ V. MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 122.

⁵⁴ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, Bruylant, Bruxelles, 2007, op. cit., pp. 259-260.

⁵⁵ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 203.

termes, notamment en droit public"⁵⁶. Pour le Professeur Jacques CHEVALLIER, "le concept de gouvernance ne sera pas utilisé pour rendre compte des transformations dans les conditions de l'emploi de la technique juridique, alors que certains travaux de précurseurs semblaient l'annoncer"⁵⁷.

La doctrine dans son ensemble semble être assez circonspecte à employer ce mot, considérant que : "la gouvernance se présente comme un de ces concepts migrants, vis-à-vis desquels les chercheurs sont conduits à prendre leurs distances, parce qu'ils font l'objet d'une utilisation non-critique"⁵⁸. C'est dans ce même sens qu'un auteur reconnaît que : "De la gouvernance, l'analyse juridique nous dit en définitive assez peu de chose. On peut même dire que la doctrine juridique est assez largement hostile à l'utilisation de ce concept venu d'autres champs disciplinaires [...]"⁵⁹.

De sa théorisation en droit en tant qu'objet d'étude, on estime d'ailleurs que : "la bonne gouvernance [...] ne se prête guère à une systématisation théorique, tant sont divers et hétéroclites les éléments la constituant"⁶⁰. L'usage modéré qui en est fait et qui conduit à cette prudence de la doctrine contraste évidemment avec la récurrence du concept dans les milieux politique et médiatique ainsi que celui de l'opinion publique. C'est ce qui semble faire dire à certains auteurs que : "l'emploi du terme gouvernance relève désormais bel et bien d'un effet de mode : c'est un simple label, dont le contenu conceptuel est de plus en plus vague et incertain"⁶¹.

Toutefois, le mutisme des textes et la prudence de la doctrine ne peuvent suffire à dissuader la prégnance tant fonctionnelle que matérielle de ce concept qui,

⁵⁶ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », *Les Cahiers de Droit*, Vol. 47, n° 1, 2006, p. 94. Il précise que le même constat a pu être dressé à propos du terme *constitutionnalisme* en droit constitutionnel.

⁵⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 205. Comme précurseur en France, cet auteur cite notamment : AMSELEK (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *RDP*, 1982, p. 287 et s.

⁵⁸ Ibid., p. 204.

⁵⁹ BRISSON (J.-F.), « Aéroports décentralisés et libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 2009, p. 1153 et s.

⁶⁰ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais », op. cit., p. 103.

⁶¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 204.

de toute évidence, sert "*à conforter les certitudes sociales*"⁶². Les questions de gouvernance sont trop présentes dans la vie des États pour ne pas être saisies par le droit et préfigurer la naissance d'une théorie qui leur est propre. Ce mot est le reflet même des paradigmes nouveaux, avec "*le problème classique de l'imbrication du monde des paradigmes scientifiques et de l'univers des représentations idéologiques : l'idéologisation des paradigmes scientifiques, construits par les chercheurs [...], c'est le moment où ces paradigmes tombent dans le domaine public, [...] qui acquiert par ce biais une aura de scientificité*"⁶³.

Pour ainsi dire, la peur de l'absence de critiques et l'unanimité du concept de gouvernance ne doivent pas servir d'arguments de refoulement au point où "*les chercheurs sont conduits à prendre leurs distances*"⁶⁴.

Pour s'en convaincre, il suffit de remarquer qu'en l'état actuel des choses, seul le droit international et communautaire semble avoir vraiment adopté cette notion. Tandis que le législateur camerounais semble plutôt privilégier l'expression "*bonne gouvernance*"⁶⁵. Au-delà de ces exceptions et à bien observer, toutes les formes de gouvernance ne sont-elles pas que le retord d'une gouvernance juridique dissimulée. Autrement dit, lorsqu'on parle des exigences qui renvoient à ce vocable, il est toujours question en filigrane de gouvernance sans que cela ressorte explicitement. Même si sa fulgurance peut "*inciter à son abandon pur et simple*"⁶⁶, il n'en demeure pas moins que "*la gouvernance, non seulement a besoin d'un cadre institutionnel pour se développer, mais encore ne peut se passer d'une traduction juridique ; elle est en réalité enkystée dans des processus juridiques dont elle est indissociable*"⁶⁷.

Toutes les formes de gouvernance ne sont donc qu'un langage muet du droit dont certaines autres disciplines de sciences sociales et humaines avaient tôt fait de systématiser. Un auteur rappelle par exemple à ce sujet que le concept de

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ V. *Infra*: Chapitre I du Titre II de la Première Partie.

⁶⁶ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 204.

⁶⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », in *Mélanges Paul AMSELEK*, op. cit., p. 196.

gouvernance est un emprunt à l'économie institutionnelle où elle serait le cadre institutionnel qui permet de viser une plus grande maîtrise des coûts de transaction⁶⁸.

A cet égard, l'on est tenté de soutenir que c'est au tour de la science du droit de faire valoir sa capacité à se saisir des faits sociaux et de plaider pour l'uniformisation de ce paradigme pluriel. Pas étonnant donc que le Professeur KAMTO ait recouru au concept de gouvernance pour en faire un champ d'étude spécifique du droit international⁶⁹ où il ne manque pas de constater qu'*"Il s'est développé progressivement un ensemble de règles juridiques et de normes de valeur qui étayent ce concept au point d'en faire une notion dotée d'un régime juridique spécifique"*⁷⁰.

C'est sans doute pour marquer désormais son appartenance au droit que le concept vient de faire son entrée dans le *Lexique des termes juridiques 2014-2015* qui le définit comme une idéologie, notamment l'idéologie de la bonne gouvernance, qui *"[...] à appréhender la gestion, aussi bien des institutions publiques que des personnes privées, sous l'angle de l'efficacité économique, de la transparence et des procédures participatives, dans un contexte économique libéral"*⁷¹.

Au plan interne et dans leurs dispositions les plus pertinentes, les textes de droit à portée financière ; ceux qui organisent le statut des travailleurs et des fonctionnaires ; ceux qui commandent la conduite, l'éthique et la déontologie ; ceux qui prescrivent les gestions sectorielles ; ceux qui fixent l'organisation et les modalités de fonctionnement des services centraux, déconcentrés et décentralisés ; ceux qui préviennent et répriment les atteintes portées à la *"chose publique"*⁷² ; ceux

⁶⁸ OSMONT (A.), « La gouvernance : un concept mou, une politique ferme », Communication aux travaux de la 19^e Assemblée générale du Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA), Dakar, Sénégal, 1998.

⁶⁹ V. KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., 339 p.

⁷⁰ Ibid., p. 8.

⁷¹ GUINCHARD (S.), DEBARD (T.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 22^e éd., Dalloz, 2014-2015, p. 495.

⁷² V. KAMTO (M.), « La chose publique », *RASJ*, Vol. 1, N° 2, 2001, pp. 9-18. Pour cet auteur, *"il y a toujours des choses qui n'appartiennent pas aux individus, mais à la collectivité"*. La chose publique serait donc la chose de tout le monde, ce qui est connu dans la culture occidentale comme *"l'intérêt général"*, *"l'intérêt collectif"*.

qui sollicitent les interactions entre différents acteurs sociaux, etc., prévoient des mécanismes juridiques dont le *"but est de rendre l'action publique efficace et les sociétés plus facilement gouvernables"*⁷³.

C'est dire que le rapport de la gouvernance au droit et l'État⁷⁴ exprime les mutations que subit le droit public au contact d'une gestion publique plus encline à intégrer les nouvelles méthodes de gestion qui essaient désormais les administrations publiques et servent à l'élaboration des politiques publiques. C'est ce que démontre explicitement un auteur, lorsqu'il estime notamment que : *"Réalité politique et administrative, non seulement la gouvernance, sous sa dimension de gouvernance publique, a un impact direct sur l'apparition de catégories nouvelles pour le droit, mais elle pose à une tout autre échelle la question du droit dans le modèle de la nouvelle gestion publique et l'élaboration des politiques publiques"*⁷⁵.

Pour ne prendre que cet exemple, les transformations observées dans la gestion des entreprises publiques aujourd'hui sont la conséquence de la transposition des règles de la gouvernance d'entreprises héritées du droit privé⁷⁶. Ces règles tiennent globalement à la gestion de celles-ci, à la responsabilité des dirigeants, à la responsabilisation des actionnaires, etc. Les principes comme l'imputabilité, l'obligation redditionnelle, la maximisation du rendement, la gestion axée sur les résultats et la recherche de la performance qui innervent les structures publiques de nos jours, trouvent une traduction juridique dans les textes de droit qui y sont consacrés. Qu'il suffise pour étayer cette argumentation de recentrer le rôle que jouent respectivement, en matière de sauvegarde de la chose publique, le législateur dans l'édition des normes légales, le juge dans l'application du droit de la

⁷³ Le mot gouvernance est une dérivation contemporaine du mot *"gouvernabilité"* qui a eu cours jusqu'en 1975, CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 196. On nous apprend aussi que le *"gouvernail"* du navire est à l'origine de cette métaphore, avec ces connotations : le choix d'un cap, les ajustements continus dans un contexte naturel changeant, V. GAUDIN (J.-P.), *Pourquoi la gouvernance ?*, op. cit., p. 27.

⁷⁴ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit.

⁷⁵ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 95.

⁷⁶ L'adoption de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, de l'Acte Uniforme OHADA du 17 avril 1997 relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, de l'Acte Uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, etc. a sans doute été inspirés par les règles de la *Corporate Governance*.

prévention et de la répression, l'autorité réglementaire dans l'établissement des prescriptions relatives à la protection, à la régulation des secteurs d'activités, etc.

C'est donc au gré de ces considérations que la présente étude ambitionne de mener une réflexion sur le concept de gouvernance qui, assurément, est unificateur non seulement d'une réalité plurielle, mais aussi d'une hétérogénéité juridique que ni l'espace, ni le lieu ne pourront contester.

SECTION II. LE CADRE GEOGRAPHIQUE

Sans prétendre inventer la poudre, le droit de la gouvernance et le cadre d'étude qui lui est consacré dans la présente réflexion ont vocation à établir leurs origines en droit camerounais (Paragraphe III), même si, il faut l'avouer, des prémisses ont vu le jour en France (Paragraphe I) ; et que le Canada est assez avancé sur des études liées aux questions à la gouvernance (Paragraphe II).

Paragraphe I : La tentative française

L'antériorité du droit français dans l'étude des droits africains post-coloniaux est souvent de nature à exaspérer les plus fervents défenseurs de l'autonomie de ceux-ci. Mais le recours au droit français ne doit parfois être considéré que comme une recherche de légitimité des études qui se croient souvent à tort manquées d'originalité si elles ne recouraient pas à leurs supposées sources inspiratrices françaises. Là-dessus la doctrine reste partagée⁷⁷.

Pouvons-nous trouver une certaine antériorité au rapport gouvernance et droit en France ? La réponse est à l'affirmative, même s'il ne s'agit encore que des prémisses d'une interrogation sur un "*droit de gouvernance*" comme se le demande

⁷⁷ Pour ne prendre que cet exemple, il n'y a qu'à consulter le débat qui a eu cours en droit administratif où différentes thèses se sont affrontées quant à savoir si les droits africains coloniaux et postcoloniaux sont autonomes par rapport au droit français. Pour une vue d'ensemble, lire notamment : BIPOUN WOUM (J.-M.), « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les États d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *RJPIC*, n° 3, 1972, pp. 359-388 ; ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement*, op. cit., pp. 36 à 69 ; du même auteur, « Le droit administratif français en Afrique francophone : Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », op. cit., pp. 287-337.

un auteur français⁷⁸. Domaine par excellence d'études multidisciplinaires⁷⁹, la gouvernance n'a été qu'effleurée par les juristes. En effet, les études les plus pertinentes en la matière sont les articles du Professeur CHEVALLIER⁸⁰. La difficulté de saisir en droit un concept dont les contours sont imprécis est sans doute à l'origine du peu d'engouement qui caractérise les juristes français à l'encontre de la notion de gouvernance. En effet, il est d'abord que *"commandée par une rationalité politique, la gouvernance se situe à première vue dans un rapport d'extériorité au droit"*⁸¹. C'est pourquoi en France, *"le concept de gouvernance ne sera pas utilisé pour rendre compte des transformations dans les conditions d'emploi de la technique juridique, alors que certains travaux précurseurs semblaient l'annoncer"*⁸².

On assiste donc dans ce pays à une tentative de juridicisation de la gouvernance, mais celle-ci semble se considérer comme exprimant prioritairement un ordre qui prend en compte les interactions et la coopération entre les différents acteurs sociaux. Ainsi conçue, *"la gouvernance constitue un modèle d'exercice du pouvoir d'application très générale, transposable à tous les niveaux et dans les sphères de l'organisation sociale"*⁸³ dont la traduction juridique prend la forme des procédures juridiques classiques. En effet, *"elle tend irrésistiblement à se juridiciser par le biais de la procéduralisation et de la contractualisation"*⁸⁴. De plus, il s'agit d'un droit qui *"associe, selon les modalités infinies, droit « dur » (hard law), écrit, aux effets nets, et droit « mou » (soft law), mouvant, évolutif"*⁸⁵.

⁷⁸ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., pp. 205 et 207.

⁷⁹ Il existe une littérature abondante traitant de la notion de gouvernance. V. par exemple les références citées in CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit., Note de bas de page 2, p. 203.

⁸⁰ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », in *Mélanges Paul AMSELEK*, op. cit., pp. 189-207, et « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », op. cit., 203-216 ; il est vrai que ce dernier article, publié à la Revue française d'administration publique et enseigné à l'École Nationale d'Administration (ENA) de Paris, a plutôt vocation à être plus proche de la science administrative que du droit. Mais cela n'enlève en rien la renommée de juriste publiciste du Professeur CHEVALLIER.

⁸¹ Ibid., « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 191.

⁸² V. AMSELEK (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *Revue de droit public (RDP)*, 1982, pp. 287 et s., cité in CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 205.

⁸³ Ibid., p. 206.

⁸⁴ Ibid., p. 207.

⁸⁵ Ibid.

La conception française de la gouvernance en rapport avec le droit est celle qui favorise *"la promotion d'un droit négocié et souple, aux antipodes du droit de commandement traditionnel"*⁸⁶. Elle obéit donc à une approche que l'on qualifierait de théorique et formelle⁸⁷. La conception camerounaise quant à elle – tout en prenant en compte les considérations exposées dans le cas français – adopte au surplus une démarche pragmatique et fonctionnelle. Dans ce sens que la gouvernance y est d'abord considérée comme une notion fonctionnelle, c'est-à-dire une notion *"qui remplit, dans un contexte donné, une fonction. Celle-ci peut d'abord être d'ordre pratique"*⁸⁸.

Paragraphe II : L'exemple canadien

Contrairement au cas français, le modèle canadien de la gouvernance vu sous l'angle du droit semble plus avancé, du moins pour ce qui est des études qui y sont consacrées et en ce qui concerne, de manière générale, la perception de l'administration publique. Dans ce pays en effet, nombre d'études ont trait aux questions de gouvernance associée au droit, comme en témoigne l'ouvrage du Professeur MOCKLE⁸⁹. Cet auteur évoque même, dans l'un de ses articles, *"le droit de gouvernance publique"*⁹⁰ comme pour témoigner de la proximité de la gouvernance avec le droit. Aussi, la bibliographie thématique qu'il présente à la fin de son ouvrage témoigne de la diversité des disciplines dans lesquelles entrent en jeu les thématiques liées à la gouvernance, à l'État et au droit. Il y mentionne tour à tour l'administration publique⁹¹, le nouveau management public, le droit public et le droit

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ L'approche formelle est entendue ici comme rendant uniquement compte des formes en l'occurrence la contractualisation et la procéduralisation, sans restitution du caractère fonctionnel de la gouvernance. C'est probablement pourquoi un *"droit de (la) gouvernance"* est si difficile à émerger en France.

⁸⁸ Sur la clarification du qualificatif *"fonctionnel"*, V. TUSSEAU (G.), « Critique d'une métonymie fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », op. cit., p. 3.

⁸⁹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit.; du même auteur : « La gouvernance publique et le droit », op. cit. M. MOCKLE est Professeur et Chercheur au Département des sciences juridiques de la Faculté de science politique et de droit à l'Université de Québec à Montréal (UQAM).

⁹⁰ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 98.

⁹¹ D'ailleurs un lien fort existe entre l'administration publique et le droit au Canada, puisque plusieurs universités canadiennes disposent d'une Faculté de droit et d'administration publique, à l'exemple de l'Université de Sherbrooke. Des auteurs ont même vu entre les deux notions, un champ d'expression de la tradition et de la postmodernité, V. notamment : BERGEAT (L.), GIROUX (I.), « Droit et

administratif, puis la gouvernance elle-même, les politiques publiques, enfin la théorie du droit et les perspectives théoriques sur le droit⁹².

L'exemple canadien auquel on peut rapprocher la démarche camerounaise en gestion peut aussi être considéré comme pragmatique et fonctionnel car, *"Dans sa dimension «interne» relative à la réforme de l'État, ce droit de la gouvernance reflète une prépondérance croissante des impératifs propres au management public"*⁹³. D'ailleurs, et c'est un élément qui pourrait inspirer le législateur camerounais, la province francophone canadienne du Québec s'est dotée d'une loi dite *"Loi sur l'administration publique"*⁹⁴ dont on relèvera, à titre de droit étranger, quelques dispositions pour étayer notre argumentation tout au long de cette étude. Non seulement cette loi vient modifier plus d'une centaine lois⁹⁵, mais aussi elle consacre dans ses dispositions pertinentes les préceptes qui sont propres aujourd'hui au paradigme de la gouvernance, tels que : la gestion axée sur les résultats, la reddition de comptes, le plan stratégique, ainsi que les principes de transparence, de performance et d'imputabilité, etc.

Ainsi donc et si l'on pouvait encore douter de la pertinence de la présente étude, soulignons à la suite de l'auteur susmentionné qu'*"Entre l'impératif de l'efficacité et les exigences du droit, la gouvernance publique montre une nette évolution du droit, avec des lignes de fracture plus marquées"*⁹⁶. C'est pourquoi le recours à certaines notions, approches et choix méthodologiques pourrait paraître surprenant de la part des fervents défenseurs de la science pure du droit. Mais ne pas tenir compte des transformations que ce paradigme de la gouvernance implique aujourd'hui serait faire fi de la réalité selon laquelle : *"[...] l'absence d'ouverture à la réalité de la gouvernance en droit public contribue à rendre ce dernier plus ou moins*

administration publique : entre tradition et postmodernité », *Administration Publique du Canada*, Vol. 40, n° 2, 1997, pp. 307-327.

⁹² V. MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 267 et s.

⁹³ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 98.

⁹⁴ *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01, entrée en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2000. On y retrouve même des lois plus explicites à l'instar de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* de 2006, etc.

⁹⁵ V. Préambule de cette loi.

⁹⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 264.

*désincarné, sans prise directe sur l'ampleur des transformations en cours*⁹⁷. C'est pour ne pas exacerber une telle méconnaissance que l'émulation camerounaise du droit de la gouvernance, sous-tendue par le présent travail, tend à se mettre en mouvement afin de prouver qu'il existe un corps de règles juridiques que l'on peut désigner comme tel.

Paragraphe III : L'émulation camerounaise

Loin de nous le simple désir égocentriste de réclamer la paternité d'une théorie qui se voudrait théorie juridique de la gouvernance. La présente étude ambitionne de mettre en lumière l'existence au Cameroun d'un corpus de règles juridiques que l'on peut regrouper sous le vocable générique de "*droit de la gouvernance*". La tentation est grande, mais ne pas le faire serait se rendre complice de la continuation d'un droit partitionné, d'un droit saucissonné, tels que l'ont toujours été les divers aspects juridiques liés à la gouvernance. A bien observer, l'inflation normative des questions relatives à ce paradigme est même de nature à embarrasser et à dissuader le chercheur quant à l'idée d'en faire une branche du droit (A) ou encore *a fortiori* une discipline juridique (B).

A. Le droit de la gouvernance, branche du droit ?

Cette idée ferait sans doute son chemin s'il n'était pas difficile de ne pas classer dans l'une des branches du droit existantes, les questions qui seront soulevées dans le cadre de cette réflexion⁹⁸. Mais au regard de l'immensité du concept de gouvernance, l'on peut légitimement aussi procéder par sédimentation afin de prétendre à l'exhaustivité. En effet, les implications juridiques de la gouvernance sont multiples. Elles essaient presque toutes les disciplines du droit en général et du droit public en particulier. Elles peuvent même constituer autant de disciplines juridiques. C'est ainsi que l'on pourrait par exemple parler de *droit de la gouvernance financière*, de *droit de la gouvernance environnementale*, de *droit de la gouvernance*

⁹⁷ Ibid., p. 1.

⁹⁸ V. *Infra*, L'interdisciplinarité aboutissant au droit de la gouvernance, p. 438.

managériale, de droit de la gouvernance entrepreneuriale, de droit de la gouvernance comportementale, etc.

Eu égard à cette première tentative de systématiser un droit de la gouvernance au Cameroun, l'on devra garder à l'esprit que la présente réflexion ne sert que d'approche pionnière en vue d'une éventuelle juridicisation de la gouvernance. Au terme de cette étude, des pans entiers resteront encore inexplorables et chaque sous-ensemble de la gouvernance pourrait encore constituer une discipline à part entière de cette branche. Chaque discipline renverrait alors à l'assemblage et à l'étude de règles de droit applicables au type de gouvernance juridique pris en considération.

B. Le droit de la gouvernance, discipline de droit ?

Du droit de la gouvernance en tant que discipline juridique, c'est bien cette hypothèse qui semble emporter l'adhésion⁹⁹. Pour ce faire, le recours à la sélectivité s'impose dans l'élan de construction de ce corps de règles. La raison en est que "*la gouvernance est une notion polysémique*"¹⁰⁰ qui traduit "*le développement d'une approche pluraliste et consensuelle de l'action publique*"¹⁰¹. Elle représente en réalité – pour reprendre une belle formule – "*une multiplicité terminologique pour un sens commun*"¹⁰². Il s'agit donc concrètement de regrouper sous le sceau d'une même discipline des critères de ressemblance dans un large éventail de facteurs de dissemblance. Bâtir un droit commun et cohérent à partir des questions globales tel est le défi auquel s'attaque la présente recherche. Autrement dit, le droit de la gouvernance a vocation à exposer les aspects juridiques communs à la pléthore des modèles de gouvernance existants.

Il n'est pas tant le désir de consacrer une nouvelle discipline en droit, encore moins de satisfaire aux ambitions carriéristes de son auteur ; mais l'approche actuelle

⁹⁹ D'ailleurs, la deuxième partie de l'étude envisage d'appréhender le droit de la gouvernance comme une discipline juridique, V. *Infra*.

¹⁰⁰ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », *op. cit.*, p. 203.

¹⁰¹ CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 16/2004, p. 127.

¹⁰² BOUTONNET (M.), « La force normative des principes environnementaux, entre droit et théorie générale du droit », in *La force normative. Naissance d'un concept*, LGDJ, 2009, p. 479.

tient plutôt du souci de délimiter à un champ raisonnable une étude dont les limites semblent infinies. Sur le fond, il est question de mettre en lumière les traits communs des dispositions éparses qui sont disséminées dans de nombreux textes juridiques afin de conférer à la gouvernance une identité, une cohérence, une homogénéité. La discipline se construira donc à partir de la lecture pertinente des instruments juridiques qui, d'une façon expresse ou incidente, renvoient aux questions de gouvernance qu'il faudra identifier. D'ores et déjà, remarquons que les préalables formels inconditionnels à l'existence d'un droit, en tant que discipline, s'accompagneront des questions relatives à la gestion des affaires publiques. Autour de celles-ci, l'ambition est d'ériger une théorie juridique de la gouvernance dans laquelle pourraient se reconnaître toutes les approches qui s'y réclameraient.

En dernière analyse, point besoin de rappeler que du droit de la gouvernance en tant que branche du droit et du droit de la gouvernance comme discipline de droit, seule la dernière hypothèse appelle l'adhésion de la présente étude. La raison de ce choix se veut à la fois quantitative et qualitative. Quantitative en raison de l'impossibilité d'aborder dans un tel travail – si ce n'est prétendre à l'exhaustivité – tous les modèles de gouvernance. Ce qui constituerait d'ailleurs un risque de *"généralisations abusives et nocives"*¹⁰³. Or, la présente étude n'a aucune prétention à l'exhaustivité, elle ne fait que servir de rampe de lancement à un champ d'analyse encore vaste ; car il faut bien le reconnaître avec un auteur, *"le plus grand apport de connaissance [...] a été la connaissance des limites de la connaissance"*¹⁰⁴.

Qualitative enfin parce qu'une étude qui se démarque par son fond nécessite un bon choix de la matière étudiable. Celle-ci serait donc ici le regroupement autour d'une discipline commune des questions éparses de gestion des affaires publiques. Le but étant d'apporter la preuve, d'une part, qu'il existe un corps de règles juridiques que l'on peut qualifier de droit de la gouvernance ; et d'autre part, que ce droit pourrait être considéré comme une discipline juridique à part entière.

¹⁰³ ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique...*, Th. D.E., op. cit., p. 24. Par cette formule, l'auteur reprend Roger Gabriel NLEP in NLEP (R.G.), *L'Administration publique camerounaise : Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, LGDJ, Paris, 1987, p. 2.

¹⁰⁴ MORIN (E.), *La tête bien faite. Repenser la réforme, Réformer la pensée*, Ed. du Seuil, Paris, 1999, p. 61.

Tout compte fait, l'adhésion ou non de la doctrine est indépendante du dessein que poursuit la présente réflexion. Car, pour bien comprendre d'où viendrait un éventuel droit de la gouvernance, une image nous inspire. C'est celle d'un arbre constitué d'une multitude de fruits, à partir duquel on peut extraire le jus, produit fini et homogène.

En plus des prolégomènes usuels, le droit de la gouvernance a précisé son cadre conceptuel, a fixé le cadre géographique de son étude. Il doit par la suite préciser son cadre méthodologique par la clarification de la démarche à adopter. Enfin, la réflexion entend se sublimer à travers l'exposé des données du problème ; lesquels serviront de point d'ancrage aux développements sur le fond.

SECTION III : LE CADRE METHODOLOGIQUE

Par méthode, on entend le "*moyen pour bien conduire sa pensée*"¹⁰⁵. De cette définition de DESCARTES découle la logique qui dicte toute recherche. La question est de savoir comment arriver à délimiter le champ de l'étude dans la diversité des considérations sous-jacentes au concept de gouvernance. Le défi est tout aussi énorme de construire une théorie juridique de la gouvernance sans heurter les sensibilités des défenseurs du cercle très fermé des disciplines du droit. Mais comme l'opinaut déjà le Professeur ONDOA, "*de la méthode choisie dépend en effet la fiabilité des résultats attendus*"¹⁰⁶ ; à travers donc la démarche méthodologique (Paragraphe I) et la délimitation du cadre de la recherche (Paragraphe II), il s'agira d'aboutir aux résultats de la présente réflexion par le biais d'une méthode qui se réclame d'ores et déjà exclusivement juridique.

Paragraphe I : La démarche méthodologique

L'approche se veut essentiellement être la dogmatique juridique entendue comme le domaine de la science du droit consacré à l'interprétation et à la

¹⁰⁵ GAUDEMET (Y.), « Les méthodes du juge », in ALLAND (D.), RIALS (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, LAMY-PUF, Paris, 2003, p. 1018.

¹⁰⁶ ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique...*, Th. D.E., op. cit., p. 22.

systematisation des normes juridiques¹⁰⁷. Conscients de la prégnance du concept, "à tous les niveaux, les producteurs de droit sont invités à se conformer aux préceptes de la gouvernance"¹⁰⁸. La démarche envisagée ici procède donc au principal par l'interprétation des textes (A), mais accessoirement elle ne manquera pas d'évoquer, en tant que de besoin, la doctrine et la jurisprudence (B).

A. Les normes, source principale du droit de la gouvernance

C'est à travers l'analyse des textes de droit de portée législative, réglementaire, internationale et même communautaire que s'émancipera la recherche. Construire un corps de règles juridiques relatif aux questions de gouvernance suppose, d'une part, l'observation des prolégomènes indispensables à l'existence de toute discipline ; d'autre part, un examen approfondi du cadre légal et réglementaire applicable en matière de construction d'une éthique juridique dans la gestion des affaires publiques, de rationalisation des choix publics et de formalisation juridique du développement économique et social. L'approche est somme toute syncrétique car elle a l'avantage de mettre en commun les dispositions éparses poursuivant un même dessein. Pour une discipline qui n'est pas préétablie, on serait sans doute étonné par l'abondance et l'inflation des dispositions autour desquelles le droit de la gouvernance entend se construire.

En effet, si on considère que le droit est un système de normes, alors les textes juridiques constituent le socle de toute construction théorique du droit et par extension le matériau à l'usage du juriste. C'est ce formalisme qui permet de reconnaître celui-ci parmi la multitude des représentants des sciences sociales. Hans KELSEN sanctifie, à cet égard, le normativisme comme étant l'auréole du juriste. Pour lui, "la science du droit a pour objet les normes juridiques"¹⁰⁹, entendu que celles-ci n'existent que si elles sont posées par un acte de volonté¹¹⁰. Normes qui sont, *stricto sensu*, contenues dans les textes juridiques. L'exploration de ceux-ci dans le

¹⁰⁷ ARNAUD (A.-J.) (dir.), « Dogmatique juridique », in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 188.

¹⁰⁸ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 206.

¹⁰⁹ KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 77.

¹¹⁰ KELSEN (H.), *Théorie générale des normes*, PUF, Paris, 1996, pp. 4 et s.

cadre de la présente réflexion a donc pour objet de mettre en lumière un droit qui, jusque-là, semble en léthargie et dont les dispositions sont disséminées et dissimulées dans nombre d'instruments juridiques.

En clair, une approche méthodologique qui prend en compte l'interprétation des textes a non seulement pour objet le droit, mais aussi confère à l'étude sur laquelle elle se fonde le caractère de méthode juridique. C'est ce que rappelle utilement un auteur lorsqu'il précise que : "*La science du droit ne saurait avoir pour objet que le droit et une seule méthode : la méthode juridique*"¹¹¹. Qui plus est, lorsque la doctrine et la jurisprudence viennent s'y adjoindre même de manière accessoire.

B. La doctrine et la jurisprudence, sources auxiliaires du droit de la gouvernance

Peu référencée en droit interne¹¹² comme une source du droit, il n'en demeure pas moins que la doctrine est "*la présentation orale ou écrite de la science du droit, c'est-à-dire la présentation systématique et critique des différentes matières juridiques*"¹¹³. Il faut le reconnaître, l'œuvre de systématisation est difficilement inspirée des opinions et thèses des auteurs. Elle s'appuie sur des normes élaborées par les jurislatoeurs. Autrement dit, elle émane soit du législateur, soit du juge. Mais, le droit de la gouvernance n'est qu'une juxtaposition de normes existant prioritairement au sein des disciplines des deux branches du droit avec leur extension internationaliste pour ce qui concerne notamment le droit public. C'est ce qui fait reconnaître au Professeur CHEVALLIER que "*la logique de la gouvernance tend à pénétrer l'ensemble du droit aussi bien privé que public*"¹¹⁴.

¹¹¹ BRIMO (A.), *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'État*, Pedone, Paris, 1978, p. 303.

¹¹² Le droit international public par contre reconnaît la doctrine comme une source. En effet, selon l'article 38 alinéa 1-d du Statut de la Cour Internationale de Justice (CIJ), la Cour applique "[...] *la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit*".

¹¹³ PESCATORE (P.), *Introduction à la science du droit*, Luxembourg, 1960, p. 117, cité in ARNAUD (A.-J.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la théorie et de la sociologie du droit*, op. cit., p. 187.

¹¹⁴ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 205.

N'ayant pas encore fait l'objet d'études abondantes en droit, la gouvernance constitue un paradigme dont la doctrine pourrait en réclamer la paternité. Sans en faire une discipline à part entière ni entièrement à part, certains auteurs français et canadiens ont esquissé le lien de plus en plus ténu entre le droit et la gouvernance. Même si en droit français, depuis les deux articles du Professeur CHEVALLIER : "*La gouvernance, nouveau paradigme étatique ?*" et "*La gouvernance et le droit*" parus respectivement en 2003 et 2005, la doctrine s'est caractérisée par un mutisme qui traduit sans doute la difficulté qu'il y a à constituer un objet d'étude en droit. Au-delà même de la question d'autonomie, se trouve la question de l'introduction en droit de la métanotion de gouvernance. Car, c'est un concept vis-à-vis duquel "*les chercheurs sont conduits à prendre leurs distances*"¹¹⁵, parce qu'il "*fait l'objet d'une utilisation non-critique*"¹¹⁶.

Le droit étant essentiellement dynamique, on ne saurait cependant continuer à taire l'infiltration tous azimuts de ce concept en droit. Le droit évolue avec la société qu'il entend régir. A ce titre, il introduit de nouvelles règles censées réguler les rapports entre les différents sujets de la société. La gouvernance devrait donc constituer aujourd'hui un de ces concepts qui viendraient enrichir le vocabulaire juridique, car que l'on parle tout simplement de "*gouvernance*" ou de "*bonne gouvernance*" ou plus spécifiquement de "*bonne gouvernance financière*"¹¹⁷, il faut admettre que le droit de la gouvernance épouse "*une tendance lourde d'évolution du droit dans les sociétés contemporaines*"¹¹⁸.

Par ailleurs, en l'état actuel, la jurisprudence ne saurait constituer une source déterminante du droit de la gouvernance. Cela est vrai dans la mesure où il n'existe pas encore en tant que discipline autonome, quoique la présente étude ait vocation à l'instituer comme tel¹¹⁹. Il n'est donc pas possible aujourd'hui pour les tribunaux de se prévaloir des normes dites *normes de gouvernance*. La preuve en est qu'aucune

¹¹⁵ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 204.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Nous empruntons cette expression à MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 123.

¹¹⁸ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 205.

¹¹⁹ V. *Infra* : Deuxième partie.

juridiction ne semble avoir jamais fait allusion. Vu sous cet angle, les normes jurisprudentielles de gouvernance sont actuellement inexistantes.

Toutefois, à bien observer, la nature des litiges relatifs au droit de la gouvernance n'est pas étrangère au prétoire. En effet, les tribunaux et cours connaissent des questions de gouvernance sans que celles-ci soient forcément qualifiées par cette appellation. C'est le cas du juge des deniers publics dont le rôle est à la fois préventif et répressif. Par juge de deniers publics, il faut entendre, d'une part, les juridictions financières à l'instar des juridictions des comptes qui contrôlent et jugent les comptes des comptables publics, du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF) qui connaît des irrégularités et fautes de gestion commises par les ordonnateurs et gestionnaires de crédits publics ; d'autre part, les juridictions répressives qui sanctionnent pénalement les détournements et autres malversations financières. En cette dernière matière, la Cameroun se particularise depuis quelques années par la très sulfureuse "*Opération Epervier*"¹²⁰. Sans doute que la jurisprudence y issue servira de matériau à cette recherche qui va maintenant s'orienter vers la délimitation de son champ d'étude.

Paragraphe II : La délimitation de l'étude

Le défi du thème actuel est d'avoir un champ d'étude tellement vaste qu'il paraît impossible d'en trouver les limites. Mais comme le mentionna Nicolas BOILEAU : "*Qui ne sut jamais se borner, ne sut jamais écrire*". Il est donc impératif de conférer aux questions globales soulevées ici des traits communs. L'émiettement des règles juridiques de gouvernance se doit donc d'être rassemblé en un ensemble

¹²⁰ Nom attribué par les médias à la croisade judiciaire que mènent depuis quelques années les autorités camerounaises contre certaines hautes personnalités présumées ou convaincues de détournements et de malversations financières. Sans établir son origine, les politologues, sans doute mieux indiqués pour l'étude des faits sociaux, en même temps qu'ils veulent lui attribuer une filiation juridique, la définissent comme un "*nom faisant allusion à l'ouverture de poursuites judiciaires des présumés détourneurs de fonds publics dans le cadre de la répression de la corruption engagée par les pouvoirs publics en 2006*", V. MFOMO (S.-P.), *La lutte contre la corruption au Cameroun (1990-2006) : Contribution à l'étude de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique publique*, Th. NR. en Science Politique, Université de Yaoundé II, novembre 2006, p. xv. Cette expression a d'ailleurs été inscrite dans le DSCE.

normatif suffisamment cohérent pour pouvoir être l'objet d'une systématisation inédite.

Les cadres juridiques applicables à la gouvernance pouvant donc être aussi hétéroclites que ce concept lui-même, la délimitation au droit public tient tout simplement compte, au-delà de la formation publiciste de l'auteur, de la nature publique de l'objet de l'étude. Toutefois, comme il sera souligné plus loin, elle n'exclut nullement d'autres branches du droit et même au-delà. En effet, la recherche ne se privera pas – pour étayer ses arguments et sans remettre en cause son appartenance publiciste et partant sa scientificité juridique – de procéder à des incursions momentanées en droit privé, en droit international et communautaire, ainsi que dans d'autres disciplines de sciences sociales. En réalité, le concept de gouvernance que l'on peut aisément associer au Nouveau Management Public (*New Public Management*)¹²¹, est aujourd'hui l'une des notions qui expriment l'adaptation de la rationalité managériale à la rationalité juridique¹²² et vice versa, au point où l'on aboutit à *"un mouvement de managérialisation du droit en même temps que de juridicisation du management"*¹²³.

Par ailleurs, le choix du contenu des règles à étudier dans le cadre du droit de la gouvernance commande la mise en exergue des *"modèles représentatifs"*, car *"répondant à la fonction d'unification des champs d'analyse [les représentations] permettent d'organiser les éléments disparates de la réalité juridique et d'accéder à leur compréhension globale"*¹²⁴. C'est ce qu'un auteur appelle en d'autres termes le *"conventionnalisme"*, c'est-à-dire une pratique qui consiste à concevoir les théories scientifiques comme de simples instruments qui *"résultent de décisions, visant à*

¹²¹ V. à ce sujet : MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 50 et s. L'expression "Nouveau Management Public" utilisée à partir des années 1980 décrit *"un ensemble de changements dans le champ du secteur public remontant à la fin des années 1970"*, BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.), (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^e éd., Presses de la Fondation Nationales de Sciences Politiques, Paris, 2010, p. 398.

¹²² CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politique et Management public*, Vol. 11, n° 4, 1993, op. cit., p. 111.

¹²³ DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », *Politique et Management public*, Vol. 11, n° 4, 1993, p. 37.

¹²⁴ TUSSEAU (G.), « Critique d'une métanotion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », op. cit., note de bas de page 4, p. 20.

*organiser de manière intelligible des phénomènes dépourvus de tout ordre intrinsèque"*¹²⁵.

D'où l'objet de ce nouveau droit que nous voulons intelligible pour tous. Les modèles représentatifs du droit de la gouvernance étant *grosso modo* ici ceux qui tournent autour des dispositions juridiques relatives à la gestion des affaires publiques. C'est notamment sur celles-ci que repose la problématique qui sous-tend la présente étude.

SECTION IV : LES DONNEES DU PROBLEME

La propension normative de la gouvernance amène ce concept à pénétrer inéluctablement la sphère du droit. Le droit de la gouvernance – il faut l'admettre – ne sollicite pas une autonomie similaire à celle des disciplines classiques du droit. La raison est qu'il représente la somme de plusieurs disciplines qui trouvent leurs marques aussi bien en droit de manière générale que dans les sciences dites de gouvernement telles que le management public, la gestion, l'administration publique, etc. Sa spécificité tient plutôt de la réception plurielle de son objet à savoir la similarité des normes de conduite des affaires communes. Sous ce rapport, l'énonciation du problème de cette thématique commande une démarche particulière qui s'articule autour d'une question principale ou problématique de l'étude (Paragraphe I) et d'une hypothèse de recherche (Paragraphe II).

Paragraphe I : La question principale : l'existence du droit de la gouvernance comme corpus de règles juridiques

Le droit de la gouvernance existe-t-il ? Telle peut être posée, de manière simple, la problématique qui sous-tend la présente étude. La question pourrait encore être posée en d'autres termes, à savoir si l'on peut raisonnablement penser aujourd'hui qu'il est un corpus de règles juridiques qui détermine l'existence d'un droit appelé : le droit de la gouvernance ? Cette préoccupation renvoie à une

¹²⁵ Ibid., p. 1.

acceptation à deux volets, en l'occurrence la question de la gouvernance dans le droit et celle du droit dans la gouvernance.

Déjà, il faut remarquer que ce n'est pas un phénomène nouveau en droit. En effet, l'on a déjà assisté à pareil questionnement lorsqu'il a fallu que la doctrine se prononçât sur les rapports qui existent, d'une part, entre le droit et la régulation¹²⁶, et d'autre part, entre le droit et le management. Pour ce second binôme, par exemple, le Professeur CHEVALLIER remarque que la rationalité managériale a investi la rationalité juridique¹²⁷, tandis que le Professeur MOCKLE constate quant à lui que : *"Les principes du management deviennent progressivement des préceptes juridiques, et il n'est pas impossible à moyen terme, selon lui, que le management soit rejoint par le droit"*¹²⁸ ; le Professeur DURAN conclut, pour sa part, à *"un mouvement de managérialisation du droit en même temps que de juridicisation du management"*¹²⁹ .

C'est dire si la rationalité managériale constitue un précepte de la gouvernance que l'on pourrait évoquer au sein de ce qu'il est convenu d'appeler la gouvernance managériale. De la même façon, l'imbrication du droit et de la gouvernance conduit-elle à un mouvement de *"juridicisation de la gouvernance"*¹³⁰ et d'intégration des questions de gouvernance dans le droit. Mais au-delà de cette simple jonction des notions de droit et de gouvernance et du constat de leur apparente imbrication, la question au fond reste celle de savoir s'il existe vraiment un corps de règles que l'on pourrait étudier au sein d'une discipline appelé : *"le droit de la gouvernance" ?*

D'ailleurs, il n'est pas sans intérêt de noter qu'une problématique similaire est posée par le Professeur KAMTO, qui se demande, à propos du droit international de

¹²⁶ Une abondante littérature existe en la matière : FRISON-ROCHE (M.-A.), « Le droit de la régulation », *Recueil Dalloz*, 2001, n° 7, pp. 610 et s. ; du même auteur, « Définition du droit de la régulation économique », *Recueil Dalloz*, 2004, n° 2, pp. 126 et s. ; BOY (L.), « Réflexions sur le droit de la régulation. A propos du texte de M. FRISON-ROCHE », *D.* 201, p. 3031 ; MARCOU (G.) et MODERNE (F.) (dir.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2005, 2 vol. ; V. aussi : CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 205 ; etc.

¹²⁷ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit.

¹²⁸ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 103.

¹²⁹ DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », op. cit., p. 37.

¹³⁰ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 196 et s.

la gouvernance, "s'il est possible aujourd'hui de dégager dans l'ordre juridique international un ensemble de règles juridiques organisés autour d'une notion jusqu'alors inconnue dans l'univers du droit"¹³¹.

Paragraphe II : L'hypothèse de recherche

Le droit se réinvente sans cesse et les études y consacrées n'ont cessé de repousser les limites de l'immobilisme juridique. Cette incessante réinvention s'accompagne des évolutions marquantes d'une société toujours portée vers la recherche du bien-être collectif. Le droit ne prend tout son sens que grâce justement à sa vocation réformatrice de l'existant. Il se positionne ainsi comme un instrument au service de la réforme ; laquelle réforme conduit concomitamment à l'émergence d'un droit nouveau¹³². Mais parler uniquement de réforme dans le périple du droit serait un peu réducteur dans la mesure où celui-ci opère parfois une véritable révolution. La nouveauté du droit aujourd'hui est sa capacité à se projeter dans l'avenir. A un droit déductif appliqué de manière linéaire, se substitue de plus en plus un droit propulsif dans lequel "on renonce à la forme juridique classique des normes fixes"¹³³.

C'est dans ce sens que l'on peut situer aujourd'hui le retour à la planification¹³⁴ et à la programmation du développement, porté par les instruments prescriptifs de normes de gouvernance¹³⁵. Il faut dire que même les enseignements universitaires, désormais orientés vers la professionnalisation des filières, ont su s'adapter à ces évolutions. Il ne devrait donc pas être surprenant que naisse aujourd'hui une discipline juridique et que se systématisent une science du droit qui est le reflet de ces évolutions.

¹³¹ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 8.

¹³² C'est ce que soutient en substance le Professeur Magloire ONDOA, V. notamment : *La réforme administrative et le droit*, Leçon inaugurale de la 5^e Promotion, Institut Supérieur de Management Public (ISMP), 25 janvier 2011.

¹³³ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », in *Mélanges Paul AMSELEK*, op. cit., p. 617.

¹³⁴ Le recours à la planification étant même considéré comme l'un des "*instruments souples d'adaptation du droit à la poursuite d'objectifs*", ibid.

¹³⁵ Il n'y a qu'à consulter dans ce sens, le PNG, la *Vision-Cameroun 2035* et son approche décennale, le DSCE, op. cit.

Toutefois, le droit de la gouvernance n'a pas tant vocation à s'établir à tout prix comme une science juridique ou une discipline juridique, il veut tout simplement faire observer que les options juridiques des pouvoirs normateurs se départissent de plus en plus de l'abstrait pour s'inscrire dans le concret ; ou si l'on veut, elles visent à passer du discours à l'action. C'est aussi à travers ces options juridiques que l'on peut aisément affirmer aujourd'hui qu'il est un corpus de règles spécifique à la réalité empirique de la gouvernance.

A ce propos, l'on peut globalement considérer le droit de la gouvernance comme la vitrine des transformations qui déteignent non seulement sur la structure du droit, mais aussi sur celle de l'État. Elles ont un tel impact sur la gestion des affaires publiques qu'il paraît normal que le droit soit prédisposé à les accueillir comme objet d'étude. C'est sans doute pourquoi ce corps de règles s'affilie aisément au droit public. Atteindre les objectifs que se fixent les pouvoirs publics, rationaliser les choix publics, normaliser les comportements des agents publics, formaliser les options de développement des décideurs publics, telles sont exposées *"quelques-unes des manifestations de ces transformations, qu'il est désormais convenu de ranger sous un vocable de « gouvernance »"*¹³⁶.

La présente recherche se veut aussi comme le cadre d'uniformisation des normes multiformes de la gouvernance. Celles-ci peuvent être répertoriées aussi bien dans ce que le droit a de sources formelles que de sources matérielles. Parmi ces dernières, en effet, l'on peut parcourir le PNG qui identifie, selon l'article 2 de l'arrêté n° 032/PM du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première phase du Programme National de Gouvernance, comme secteurs prioritaires *"l'administration publique, la décentralisation, la justice, la gestion économique, financière et sociale, et la participation des citoyens et de la société civile dans la gestion des affaires publiques"*. L'on peut aussi mettre en lumière les deux objectifs poursuivis par le DSCE dans le cadre de la gouvernance et de l'État de droit qui consistent d'une part, à garantir à tous un meilleur respect des droits

¹³⁶ CHEVALLIER (J.), ROUBAN (L.), in *Revue française d'administration publique (RFAP), La réforme de l'État*, p. 10.

individuels et des libertés publiques, et d'autre part, à renforcer la gestion des affaires publiques¹³⁷. Tous ces cas sont la preuve incontestable que *"la gouvernance est devenue une quête permanente, qui, selon les rédacteurs de la Vision du Cameroun 2035, concerne à la fois la gouvernance politique, administrative ainsi que la gouvernance économique et des entreprises"*¹³⁸.

La nécessité d'examiner les implications juridiques de la gouvernance dans le cadre d'une étude d'une telle envergure épouse non seulement l'ère du temps, mais aussi rend compte de l'évolution contemporaine du droit. Ainsi, d'un côté on assiste à *"la multiplication des pôles de formation du droit"*¹³⁹, le parlement et le gouvernement ne détenant plus le monopole de l'édiction des normes. En effet, *"tous les acteurs étatiques participent à l'édiction de celles-ci"*¹⁴⁰. Les exemples les plus patents étant évidemment le PNG, la Vision-Cameroun 2035 et le DSCE qui ont été élaborés de manière consensuelle et participative par le gouvernement, la société civile, les collectivités décentralisées et déconcentrées, ainsi qu'avec le concours du secteur privé. D'un autre côté, le contenu et la nature des normes juridiques y issues sont porteurs de programmes concrets ou *"programmes finalisés"*¹⁴¹ et d'objectifs bien déterminés dans l'optique de la croissance et du développement socio-économique du pays.

En dernière analyse, on peut observer avec les visionnaires du Cameroun à l'horizon 2035 que *"la gouvernance [...] vise à instaurer une gestion rigoureuse et transparente nécessitant un leadership, une responsabilisation et une quête permanente d'efficacité capables de renouveler les opportunités et d'optimiser l'allocation des ressources, de libérer les énergies et d'assurer une redistribution équitable des richesses"*¹⁴².

¹³⁷ V. Point 5.1. « Gouvernance et État de droit », DSCE, op. cit., p. 21.

¹³⁸ Cameroun-Vision 2035, op. cit., p. 14.

¹³⁹ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 621.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ CHEVALLIER (J.), « La régulation juridique en question », *Droit et société*, 2001/3, n° 49, p. 832.

¹⁴² Cameroun-Vision 2035, op. cit., p. 14.

Transposés sur le champ de notre étude, force est de constater que tous ces buts poursuivis par la gouvernance sont autant de preuves témoignant de l'existence d'un corpus de règles spécifique à ce paradigme. Se demander donc s'il existe un droit de la gouvernance commande que l'on apporte une réponse sous forme de démonstration d'une hypothèse de recherche s'articulant autour d'une méthode et d'un objet. En effet, il est admis que l'existence d'un droit est subordonnée à une méthode qui ne peut être que juridique et à un objet portant sur un domaine ou un phénomène saisi par le droit.

SECTION V : L'ANNONCE DU PLAN

Il est certes encore très tôt de vouloir imposer au droit de la gouvernance en gestation une démarche qui puisse être acceptée de tous, tant le concept de gouvernance est pluriel. Mais fort heureusement, on pourrait adopter une démarche qui permettrait de rendre compte de la dissémination dans plusieurs instruments juridiques et disciplines de sciences sociales des règles propres aux questions de gouvernance. Cette démarche correspondrait bien alors à l'un des objets de science du droit qui consiste justement, selon un auteur, à *"rassembler, trier et ordonner des normes éparses afin de montrer les interrelations qui existent entre elles, leurs finalités communes et ainsi d'établir qu'elles forment un corpus juris cohérent soit par leur objet, soit par leur finalité, et que, elle peuvent constituer un objet, une matière ou un champ scientifique spécifique"*¹⁴³.

C'est fort de ce postulat que l'ambition de la présente étude est de construire une matière justifiant une méthode et un objet et réclamant une autonomie par rapport aux champs disciplinaires existants. Reflet des évolutions du droit public, ce droit nouveau est donc éligible à une appartenance juridique hétéroclite, au point où elle court le danger de ne pas trouver son chemin dans le labyrinthe de possibilités d'étude qui s'offrent à lui. Cependant, l'on ne peut nier aujourd'hui que les questions de gouvernance ont investi l'ordre juridique, en entraînant profondément la

¹⁴³ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 9.

refondation du cadre normatif régissant la gestion des affaires publiques. C'est autour de ce cadre normatif que se construit le droit de la gouvernance.

Toute construction juridique s'articulant autour des considérations liées à la méthode et à l'objet, l'on s'efforcera de démontrer dans le cadre de cette analyse que le droit de la gouvernance peut être considéré à la fois comme une science juridique (Première Partie) et comme une discipline juridique (Seconde Partie). Il peut aussi prendre la forme d'une science empirique, au sens où l'entendent Hans KELSEN et les Professeurs TROPER et OST¹⁴⁴ (Troisième Partie).

¹⁴⁴ KELSEN (H.), « La science juridique comme science empirique », Texte n° 27, in GRZEGORCZY (C.), MICHAUT (F.), TROPER (M.), *Le positivisme juridique*, op. cit., pp. 266-267 ; TROPER (M.), « Science du droit », in ALLAND (D.), RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 1393 ; OST (F.), « Science du droit », *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 540 ; V. *Infra*.

**PREMIERE PARTIE :
LE DROIT DE LA GOUVERNANCE COMME
SCIENCE JURIDIQUE**

Partant du postulat que *"la science juridique reste l'une des rares sciences sociales dans lesquelles la notion [de gouvernance] n'a pas vraiment droit de cité"*¹⁴⁵, l'on ne peut que faire œuvre de hardiesse quant à considérer le droit de la gouvernance comme une science juridique. En effet, cette assertion du Professeur CHEVALLIER montre que l'exclusion de la notion de gouvernance comme objet d'étude en droit contraste avec l'accueil que la science juridique a jusque-là réservé à certaines notions paradigmatiques. Pour étayer son propos, l'auteur prend même l'exemple de la notion de régulation qui fait l'objet de reconnaissance en droit et *"à laquelle la gouvernance est pourtant consubstantielle"*¹⁴⁶.

Certes, les développements qui suivront plus loin dans l'étude attesteront de l'existence du droit de la gouvernance en tant que discipline juridique et en tant que science empirique¹⁴⁷, mais il s'agit d'un corps de règles qui se construit à partir d'un ensemble de préalables que l'on peut rattacher à l'objet de la science juridique en gestation. Cette science aurait alors pour objet le droit ainsi construit. Pour le schématiser, le Professeur TROPER indique que : *"La science du droit porte sur un droit avant une existence objective indépendante de la science elle-même, et qu'elle ne produit pas ce droit, mais se borne à le connaître, c'est-à-dire à le décrire"*¹⁴⁸.

En effet, comme le rappelle de manière évidente Hans KELSEN, l'objet de la science du droit étant le droit¹⁴⁹, alors l'objet du droit de la gouvernance, c'est la gouvernance vue sous angle juridique. En d'autres termes, il s'agit d'une *"science du droit [qui] vise à comprendre son objet « juridiquement », c'est-à-dire du point de vue du droit"*¹⁵⁰. L'objet à comprendre juridiquement ici étant la gouvernance, l'on ne peut être que conforté par l'argument qui considère le droit de la gouvernance comme une science juridique. Ce d'autant plus que la science du droit *"consiste à*

¹⁴⁵ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 190.

¹⁴⁶ Ibid. ; V. aussi notre article, ZIBI (P.), « La régulation juridique étatique au Cameroun : Une figure du droit de la gouvernance », *RADP*, Vol. 3, n° 4, Jan.-Juin 2014, Les Editions Le Kilimandjaro, (en cours de publication).

¹⁴⁷ V. *Infra* : Deuxième et Troisième Parties.

¹⁴⁸ TROPER (M.), « Science du droit », op. cit., p. 1393.

¹⁴⁹ KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 77.

¹⁵⁰ Ibid.

décrire et rationaliser les règles juridiques"¹⁵¹ ou tout simplement "*a pour fonction de décrire un objet qui lui est extérieur et qu'elle ne crée, ni ne modifie*"¹⁵².

Le droit de la gouvernance en tant que science juridique sied parfaitement à cette fonction. Qui plus est, la notion de gouvernance à partir de laquelle s'appuie l'étude est extérieure au droit. Pour marquer la position postérieure que le droit occupe parfois – surtout lorsqu'il est amené à se saisir d'une question qui lui était jadis étrangère – un auteur affirme à juste titre que : "*la science du droit arrive forcément toujours après les transformations du droit qu'elle entend décrire, appliquer, expliquer et interpréter*"¹⁵³.

C'est dire en d'autres termes qu'avant le droit de la gouvernance, en tant que science juridique, il y a le thème de la gouvernance qui est considéré comme le nouveau paradigme étatique, c'est-à-dire "*un puissant moteur de réforme [...] alimentant la croyance en la nécessité de la promotion, à tous les niveaux et dans tous les domaines de la vie sociale, de nouvelles méthodes de décision et d'action*"¹⁵⁴. La gouvernance décrit, pour être plus précis, un ensemble de réformes qui affectent désormais l'État en termes de nouvelles méthodes de gestion des affaires publiques. Cette position extérieure du thème de la gouvernance au droit appelle un exercice préalable de clarification de la notion de droit de la gouvernance et de détermination des normes de celui-ci.

Le constat est donc celui du droit de la gouvernance comme une science juridique obéissant non seulement à une logique conceptuelle, mais aussi à une logique normative. D'une part, la logique conceptuelle appelle nécessairement de s'interroger sur les fondements de ce corps de règles (Titre I) ; d'autre part, la logique normative confère à celui-ci une consistance (Titre II) qui fait de lui une véritable science juridique.

¹⁵¹ OST (F.), « Science du droit », in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 540.

¹⁵² TROPER (M.), « Science du droit », op. cit., p. 1392.

¹⁵³ LEMOYNE de FORGES (J.-M.), « Le juriste arrive toujours plus tard », in *Mélanges en l'honneur à Roland DRAGO, L'Unité du droit*, Economica, Paris, 1996, p. 481.

¹⁵⁴ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 205.

TITRE I :
LES FONDEMENTS DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Contrairement à la plupart des sciences juridiques qui puisent leur fondement essentiellement dans des sources de nature juridique, le droit de la gouvernance va au-delà pour affirmer son existence. Cette dénaturation partielle n'est pas due au droit qui se construit, mais plutôt au concept à partir duquel on attend construire celui-ci. Autrement dit, le droit de la gouvernance ne naît pas seulement des sources formelles propres au droit ou encore des sources matérielles à partir desquelles procèdent les premières, mais au contraire il surgit à partir d'un paradigme. En effet, le Professeur CHEVALLIER qui publiera en 2005 un article sur "*La gouvernance et le droit*"¹⁵⁵ se demandait déjà en 2003 si ce concept n'est pas "*un nouveau paradigme étatique?*"¹⁵⁶. Mais qu'est-ce qu'un paradigme ? Selon les termes même d'un auteur, la notion de paradigme est accompagnée d'un flou qui remonte à son origine, lorsque son inventeur du nom de KUHN le proposa en 1962¹⁵⁷.

Un paradigme c'est, suivant la définition proposée par celui-ci, "*l'ensemble de présupposés définissant la discipline; un cas type qui sera l'image de la discipline*"¹⁵⁸. Au sens large, il s'agit, selon le Professeur OST, d'un "*ensemble de croyances, valeurs reconnues, techniques et méthodes qui sont communes aux membres d'un groupe scientifique donné*" et au sens restreint, d'un "*élément particulier de cet ensemble: la solution d'une énigme concrète qui, s'avérant particulièrement illustrative, est utilisée par les chercheurs comme modèle ou exemple commun pour la résolution d'autres énigmes qui surgissent dans le développement de la discipline*"¹⁵⁹.

C'est dans le même sens que le premier auteur cité dans cette définition de la notion de paradigme considère qu'une discipline scientifique est déterminée par ce que l'on appelle en philosophie des sciences une matrice disciplinaire ou un paradigme, c'est-à-dire une structure mentale consciente ou non, qui sert à classer

¹⁵⁵ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit.

¹⁵⁶ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit.

¹⁵⁷ FOUREZ (G.), *La construction des sciences. Les logiques des inventions scientifiques*, 4^e éd., De Boeck Université, Coll. Sciences, éthiques, sociétés, Bruxelles, 2002, p. 111 ; V. aussi OST (F.), « Science du droit », op. cit., p. 541.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ OST (F.), « Science du droit », op. cit., p. 541.

le monde pour pouvoir l'aborder¹⁶⁰. Le concept de gouvernance serait donc une matrice disciplinaire à partir de laquelle on pourrait aborder des études scientifiques portant sur bien de domaines. Tel est justement le cas en droit, où la gouvernance, loin d'être une notion dénuée de toute pertinence pour toute étude juridique, y trouve plutôt un champ expressif pour son éclosion. Ce d'autant plus que "*la gouvernance se coule dans le moule du droit existant*"¹⁶¹. La question qui la soutient se pose surtout en termes "*des rapports entre l'État et le droit dans un contexte qui semble, a priori, peu favorable pour l'État de droit*"¹⁶². Autrement dit, elle se pose "*en de termes contradictoires entre le gouvernement des lois et le gouvernement des hommes*"¹⁶³.

La vocation du paradigme de la gouvernance à polariser un certain nombre de règles, d'instruments, de principes, de valeurs, etc. justifie sans doute la prétention qu'a la présente étude de le saisir comme un objet juridique authentique. On se rendra alors compte de l'existence, dans l'ordre juridique camerounais, de dispositions particulières pouvant conduire à la formation d'un nouveau corps de règles. Le droit de la gouvernance en gestation semble donc obéir à cette logique qui veut que d'un paradigme naisse une discipline scientifique jouissant d'une autonomie propre¹⁶⁴. Une certaine retenue veut, toutefois, que l'on envisage le droit qui se construit comme l'ébauche d'une discipline scientifique en quête de perfection.

Aussi, est-il déjà loisible de rappeler que l'existence du droit en tant que science juridique ne se fait pas *ex nihilo*. Elle convoque toujours d'interroger les fondements sur lesquels se construit une telle science, en l'occurrence ici le fondement conceptuel qui s'appuie sur la notion de droit de la gouvernance (Chapitre I) et sur un ensemble de fondements juridiques et théoriques constitués de sources et de principes (Chapitre II).

¹⁶⁰ FOUREZ (G.), *La construction des sciences...*, op. cit., p. 108.

¹⁶¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 207.

¹⁶² MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 4.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ V. *Infra* : Chapitre II du Titre I de la Deuxième Partie.

CHAPITRE I : LA NOTION DE DROIT DE LA GOUVERNANCE

D'où viendrait le droit de la gouvernance ? La simplicité de cette question ne disqualifie pas la difficulté d'apporter une réponse autour de la question des origines de cette science en construction. Autrement dit, les sciences naissent difficilement à partir de rien. Elles sont parfois l'œuvre d'un emprunt conceptuel. En effet, il est des notions qui, sans appartenir à un champ d'étude particulier, investissent le vocabulaire de la science qu'elles entendent pénétrer. Elles deviennent ainsi pour ainsi dire des notions à part entière de cette science. La science du droit est coutumière de ces emprunts conceptuels. Il suffit pour s'en convaincre de mentionner la notion de régulation à partir de laquelle l'on a pu construire un droit de la régulation¹⁶⁵.

De la même manière, la notion de gouvernance est-elle reçue en droit au point d'en constituer un droit de la gouvernance, sorte de science juridique disposant d'un objet propre. L'on pourrait alors parler, à l'instar de la notion juridique de régulation¹⁶⁶, de notion juridique de la gouvernance. Toutefois, un tel dessein commande que l'on puisse aborder *"le terme gouvernance, comme le dirait le Professeur KAMTO, en tant que concept susceptible de donner matière à l'élaboration et/ou à l'étude d'un corpus de règles spécifiques"*¹⁶⁷. C'est dire en d'autres termes, qu'avant d'exposer les différents contours du droit de la gouvernance, il est important de remonter à ses origines.

De la sorte, l'extériorité de la notion de gouvernance au droit impose que l'on considère la genèse du droit qui en résulte sous un triple aspect. D'abord, il y a le concept de gouvernance dont la définition littérale, loin de constituer un modèle type, laisse néanmoins transparaître quelques traits communs. Ces traits soulignent comme élément commun d'analyse la gestion des affaires publiques. Ensuite, il y a la

¹⁶⁵ V. par exemple : FRISON-ROCHE (M.-A.), « Le droit de la régulation », op. cit.

¹⁶⁶ MARCOU (G.), « La notion juridique de régulation », *AJDA*, 2006, op cit.

¹⁶⁷ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., 15.

notion de droit dont les origines et la signification n'ont pas besoin d'être rappelées ici. Il en fin y a la notion de droit de la gouvernance, dont les premiers pas en tant que notion juridique remontent véritablement en droit international.

Il ressort donc de cette approche conceptuelle que les notions de gouvernance et de droit de la gouvernance revêtent une importance particulière. La raison en est que ces deux concepts sont au fondement de la présente réflexion. C'est pourquoi il semble pertinent de renseigner au préalable sur la notion à l'origine de la présente étude (Section I) et sur la formation de la notion dérivée de droit de la gouvernance (Section II).

SECTION I : LA NOTION À L'ORIGINE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Par notion à l'origine du droit de la gouvernance, il faut entendre la notion de gouvernance. Celle-ci a émergé au fil du temps. L'histoire de son évolution dans le temps nous est d'ailleurs rapportée par un auteur qui rappelle que l'on peut distinguer chronologiquement une période de gestation (1976-1983) durant laquelle un terme relativement banal est repris dans quelques rapports et articles isolés, une période de spécification et d'extension de ce terme (1984-1993), et une période de diffusion exponentielle (1994-2001) durant laquelle il a conquis l'ensemble des domaines de l'action publique. Selon lui, c'est durant cette troisième période que sa visibilité s'est spectaculairement accrue et qu'il a été massivement repris par les organisations internationales comme par les chercheurs¹⁶⁸. L'on ne peut donc manquer de constater que la construction de la notion de gouvernance se fonde sur les différentes conceptions de celle-ci (Paragraphe I), mais aussi sur la conception des organisations internationales (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les conceptions théoriques de la notion de gouvernance

¹⁶⁸ SIMOULIN (V.), « La gouvernance et l'action publique : Le succès d'une réforme simmélienne », *Droit et société*, n° 54, 2003, p. 313 ; V. aussi *ibid.*, p. 18.

La prégnance du concept de gouvernance dans les discours politiques et la conception que l'opinion publique se fait de celui-ci amènent généralement à l'inscrire en dehors de toute connaissance scientifique. Cependant, les écrits disponibles aujourd'hui sur cette notion sont bien l'œuvre des doctrinaires de tous bords. Ces écrits renseignent non seulement sur la conception originariaire de la notion de gouvernance (A), mais aussi celle de certaines sciences sociales (B). Il existe même une conception camerounaise de la gouvernance (C) qui résulte aussi bien de la doctrine que du principal document de planification du développement.

A. La conception originariaire

Depuis l'apparition de la notion de gouvernance, la doctrine n'a de cesse contribué à sa compréhension. L'abondante littérature qui existe aujourd'hui sur ce thème est la preuve de l'intérêt que les auteurs de diverses chapelles scientifiques ont toujours porté sur celui-ci. La contribution des auteurs a notamment permis de retracer les origines de ce concept. Ainsi, le Professeur MOCKLE fait savoir que l'apparition de la notion de gouvernance dans sa dimension contemporaine remonte à 1992, date de création de la *Commission on Global Governance*¹⁶⁹. Mais l'histoire de ce terme a une origine grecque "kubernân" qu'il partage avec "cybernétique". Il est passé ensuite en latin "gubernare". Dans l'ancien français, il était employé comme synonyme de "gouvernement" et signifiait "*l'art et la manière de gouverner*"¹⁷⁰.

Si l'on tient compte de la généalogie de la notion de gouvernance, on remarquera que celle-ci n'est pas nouvelle. Née de la langue française et renvoyant, dans le langage politique du Moyen-âge, au terme de gouvernement qui le remplace progressivement, la notion disparaît pendant des siècles avant de réapparaître dans un contexte très différent à partir des années 1970. Pour être exact, elle réapparaît

¹⁶⁹ COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 2-3, cité in MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 175.

¹⁷⁰ Sur la genèse et la généalogie de ce concept, V. « Gouvernance », in Encyclopédie libre Wikipédia, www.wikipédia.com, 15 septembre 2010 ; KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., pp. 15-16 ; DUSSART (V.), « L'exécution du budget européen et la gouvernance financière de l'Union Européenne », in *Réforme des Finances Publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Actes de la 1^{ère} Université de printemps du GERFIP, LGDJ, p. 324.

dans le monde de l'entreprise, à travers l'expression *corporate governance* (Gouvernance d'entreprise). C'est donc à partir du secteur privé que resurgit la notion, qui désigne un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui de la direction. Il s'agit alors de poser la question du type d'acteurs impliqués dans la prise de décision au sein de l'entreprise, et de leur mode d'interaction¹⁷¹.

Même si l'on reconnaît que "*les notions de gouvernement et de gouvernance sont connexes*"¹⁷² et que leur domaine est le même¹⁷³, il faut néanmoins noter que le vocable gouvernance réapparaît aujourd'hui pour contrarier le concept à partir duquel il a été phagocyté. En effet, il est admis que "*depuis quelques années, nous assistons à l'abandon, du moins à une certaine désuétude, progressive, du terme moderne de gouvernement au profit de celui, postmoderne, de gouvernance*"¹⁷⁴. Un auteur reconnaît qu'en sa forme actuelle, la gouvernance est "*une invention du XX^e siècle*"¹⁷⁵; époque qui "*reflète la prééminence des sciences de la gestion, plus précisément et, du management, dans la conceptualisation des organisations publiques ou privées*"¹⁷⁶. On pense d'ailleurs que la notion de gouvernance est pensée en négatif par rapport à celle de gouvernement¹⁷⁷, en ce sens qu'elle "*émerge face au diagnostic d'une « incapacité » des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à de nouvelles formes d'organisation sociale, économique et politique*"¹⁷⁸.

¹⁷¹ V. « Gouvernance », in Encyclopédie libre Wikipédia, op. cit.

¹⁷² MOREAU DEFARGES (P.), *La gouvernance*, Coll. « Que sais-je ? », Paris, PUF, 2003, p. 29. Cet auteur constate néanmoins que la gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement. Dans un contexte politique et temporel, il s'agit davantage du passage du gouvernement à la gouvernance : DUCHASTEL (J.), « Du gouvernement à la gouvernance. Crise ou ajustement de la régulation néolibérale » in CANET (R.), DUCHASTEL (J.) (dir.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?*, Montréal, Athéna Editions, 2004, pp. 17-39. Note de bas de page citée in MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 93.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ DUFOUR (D.-R.), « La gouvernance comme nouvelle forme de contrôle social », *Connexions* 91/2009-1, p. 41.

¹⁷⁵ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 94.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 300.

¹⁷⁸ Ibid.

En clair, le constat est que la conception originaire associe l'évolution de la notion de gouvernance dans le temps, notamment depuis ses origines jusqu'à son acception actuelle, mais aussi semble se substituer à au concept de gouvernement à partir duquel elle est née. Toutefois, si la conception originaire renseigne sur la définition de la notion de gouvernance, il faut dire que certaines sciences sociales contribuent aussi à cerner ce concept.

B. La conception des sciences sociales

S'il est difficile de recouper la paternité du vocable gouvernance à partir d'un champ scientifique quelconque, il reste que celui-ci fait l'objet d'une réception pluridisciplinaire. Cette réception s'opère notamment parmi des sciences sociales entendues comme l'ensemble de disciplines dont l'objet d'étude est lié aux activités et au comportement des êtres humains dans la société. Il semble donc normal que les matières scientifiques qui étudient ces activités accordent une place à l'activité qui consiste à gérer les affaires publiques. C'est sans doute l'importance que revêt la notion de gouvernance pour les sciences sociales qui fait dire au Professeur CHEVALLIER que : *"le concept de gouvernance a progressivement gagné la plupart des sciences sociales"*¹⁷⁹. Cependant, si la plupart de celles-ci ont reçu cette notion, il n'existe pas beaucoup qui proposent à proprement parler une définition. Seules les sciences politique et administrative, et dans une certaine mesure les sciences économiques semblent fournir des définitions plus ou moins acceptables.

Ainsi, après avoir pris acte des évolutions du concept de gouvernance au fil des années, la science politique le considère désormais comme une notion qui désigne *"l'ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publics ou privés formels aussi bien qu'informels qui régissent l'action politique"*¹⁸⁰. Vue sous l'aspect du partage des pouvoirs dans l'Etat, la science politique indique, par ailleurs, que *"la gouvernance concerne l'exercice des*

¹⁷⁹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 205.

¹⁸⁰ HERMET (G.), BADIE (B.), BIRNBAUM (P.), BRAUD (P.), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 6^e éd., Armand Colin, Paris, 2005, p. 138.

pouvoirs exécutifs, législatifs mais aussi judiciaires"¹⁸¹. C'est également cette discipline qui reconnaît d'ailleurs que le terme est souvent précédé d'un adjectif : *la bonne gouvernance*¹⁸², comme pour indiquer que gouvernance et bonne gouvernance renvoient à une même acception. Toujours dans le sillage de la science politique, le Professeur Jean LECA, pour sa part, indique que "*La notion de « gouvernance » désigne [...] une forme plus souple de pouvoir politique et consiste « dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs "gouvernants" qui ne sont pas tous étatiques ni même publics*"¹⁸³.

La science administrative, notamment anglo-saxonne, quant à elle assimile la gouvernance au *management public* notamment au "*New Public Management*", doctrine de gouvernement qui préconise le recours aux agences – c'est le cas dans les pays scandinaves comme la Suède – ou à des autorités administratives indépendantes (AAI)¹⁸⁴. Appréhendé sous cet angle, le concept de gouvernance est très proche de celui de régulation. En effet, comme celui-ci, la gouvernance est devenue "*l'un des mots-clés, pour ne pas dire passe-partout, de la pensée publiciste contemporaine*"¹⁸⁵.

Par ailleurs, la définition que l'on donne à une expression qui est proche des sciences économiques peut aider à cerner le concept de gouvernance. Il s'agit en l'occurrence de l'expression gouvernance d'entreprise. Celle-ci est entendue comme "*l'ensemble des organes et règles de décision, d'information (transparence) et de surveillance permettant aux ayants droit et partenaires d'une institution, de voir leurs intérêts respectés et leurs voix entendues dans le fonctionnement de celle-ci*"¹⁸⁶.

D'une manière générale, il ressort que "*le mot « gouvernance » est utilisé dans toutes les sciences humaines*"¹⁸⁷. D'ailleurs, d'autres disciplines l'appréhendent de

¹⁸¹ DUSSART (V.), « L'exécution du budget européen et la gouvernance financière de l'Union Européenne », in *Réforme des Finances Publiques, démocratie et bonne gouvernance*, op. cit., p. 324.

¹⁸² LAKEHAL (M.), *Dictionnaire de science politique*, L'Harmattan, Paris, 2009, p. 192.

¹⁸³ Cité in BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.), (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 300.

¹⁸⁴ « Gouvernance », in Encyclopédie libre Wikipédia, op. cit.

¹⁸⁵ AUTIN (J.-L.), « Réflexions sur l'usage de la régulation en droit public », in MAILLE (M.) (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Coll. « Logiques juridiques », Paris, L'Harmattan, 1995, p. 43.

¹⁸⁶ V. « Gouvernance », in Encyclopédie libre Wikipédia, op. cit.

¹⁸⁷ V. MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 121.

manière quasi similaire que les définitions proposées par les sciences politiques, administratives et économiques. Les sciences de gestion considèrent par exemple qu'*"il est pertinent de rapprocher la gestion publique du concept de gouvernance"*¹⁸⁸ et le définissent comme *"le schéma sociopolitique qui résulte des efforts de toutes les parties en société"*¹⁸⁹.

Toutefois, les différentes conceptions des sciences sociales ne sont que théoriques, elles ne mettent pas en exergue le caractère pragmatique de la notion de gouvernance que semble bien incarner la conception camerounaise.

C. La conception camerounaise

La conception camerounaise de la gouvernance peut être qualifiée d'édifiante, car elle est considérée comme *"pragmatique et fonctionnelle"*¹⁹⁰. En effet, comme l'ont voulu les rédacteurs du *Cameroun Vision 2035*, la gouvernance *"renvoie à une utilisation efficiente et efficace du potentiel et des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose le pays pour son développement"*¹⁹¹.

La gouvernance est un instrument indispensable pour accompagner les stratégies de développement. *"Elle vise à permettre au Cameroun de disposer plus que par le passé d'un leadership responsable, dynamique et proactif, anticipant sans cesse sur les évolutions conjoncturelles et structurelles et ayant mis en place, à tous les niveaux de responsabilités, les principes de gestion axée sur la recherche de la performance"*¹⁹².

C'est sans doute cet ensemble de facteurs qui fait dire à M. MEBENGA que la gouvernance est un outil de la réforme de l'État. Selon lui, elle est la technique ou le mode de conduite des affaires publiques qui accompagne la réforme de l'État ; technique dont l'un des effets seraient d'accélérer et de consolider le processus de

¹⁸⁸ GREFFE (X.), *Gestion Publique*, Dalloz, Paris, 1999, p. 11.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ MEBENGA (M.), *Eléments de revue des stratégies du secteur Gouvernance*, Rapport Expert-Consultant, MINEPAT, mars 2009, p. 3.

¹⁹¹ *Cameroun Vision 2035*, Document de Travail, MINEPAT, février 2009, p. v.

¹⁹² Ibid.

démocratisation¹⁹³. Elle s'est même imposée, selon le Professeur KEUTCHA TCHAPNGA, comme le nouveau concept stratégique de la gestion des affaires publiques¹⁹⁴. Cette idée de concept stratégique est également diffusée dans la conception que les organisations supranationales ont de la notion de gouvernance.

Paragraphe II : Les conceptions des organisations supranationales

Les organisations supranationales appréhendent différemment la notion de gouvernance. Les institutions financières internationales la conçoivent sous l'angle de la gestion des finances publiques et des politiques économiques, alors que les Nations unies et la plupart des organisations régionales évoquent la gouvernance pour faire référence à l'exercice du pouvoir et aux considérations politiques¹⁹⁵. C'est dire qu'il existe, en ce qui concerne les organisations supranationales, la conception des organisations internationales (A) et celle des organisations régionales (B) de la notion de gouvernance.

A. La conception des organisations internationales

Bien qu'il existe plusieurs approches de la gouvernance, la plupart des organisations internationales se sont dotées chacune d'une conception qui rend compte de la gestion de leurs différentes politiques. C'est aussi ce que constate le Professeur KAMTO lorsqu'il évoque l'approche que les institutions internationales ont de cette notion¹⁹⁶. C'est le cas de l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui, par la prise en compte d'un ensemble d'idéaux tels que la paix, la démocratie participative, la protection de l'environnement, apporte des précisions sur l'expression de gouvernance mondiale. Selon le système onusien, la gouvernance mondiale renvoie à l'idée de consolidation de l'objectif de paix et celle de protection de l'environnement. De manière globale, la Commission sur la gouvernance

¹⁹³ Sur la vision d'ensemble de la conception camerounaise, V. MEBENGA (M.), « Contexte et défis de la gouvernance publique au Cameroun », op. cit. ; du même auteur : *Eléments de revue des stratégies du secteur Gouvernance*, op. cit.

¹⁹⁴ KEUTCHA TCHAPNGA (C), « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », op. cit., p. 154.

¹⁹⁵ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 20.

¹⁹⁶ Ibid., pp. 20-27. L'auteur expose notamment les différentes approches des Nations Unies, celles des organisations communautaires régionales et celles des institutions économiques, financières et de développement.

mondiale, créée au sein des Nations Unies en 1992, définit celle-ci comme *"la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes"*¹⁹⁷.

La Banque Mondiale, dans une approche qui privilégie les principes applicables à la gestion de la chose publique dans une optique de développement, considère de manière extensive le concept de *gouvernance* doublé de son épithète *bonne* comme étant *"La manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources sociales et économiques d'un pays pour son développement"*¹⁹⁸. Cette institution conçoit aussi la gouvernance sous l'angle de la gestion des finances publiques. La gouvernance selon la Banque mondiale décrit dans ce cadre la manière dont les États doivent gérer les ressources financières qui sont mises à leur disposition. La *Good Governance* (la bonne gouvernance) est alors prônée par les organisations financières internationales comme moyen de réforme des institutions des pays en développement ; la *"gestion saine du développement"* exigeant, selon la Banque mondiale, *"l'instauration de normes et d'institutions assurant un cadre prévisible et transparent pour la conduite des affaires publiques et obligeant les tenants du pouvoir à rendre des comptes"*¹⁹⁹.

De manière plus globale, la gouvernance se caractérise, selon cette institution financière, par des politiques prévisibles, transparentes et éclairées, une fonction publique ayant le sens du devoir, un pouvoir exécutif tenu de rendre des comptes, une société civile dynamique participant aux affaires de l'État, le respect de la loi par tous²⁰⁰.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ World Bank, *Governance and development*, Washington, WB, 1992. Repris par M. SANTISO dans les termes suivants : *"the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development"*, SANTISO (C.) « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *Revue Française d'Administration Public (RFAP)*, 2006/3, n° 119, p. 462.

¹⁹⁹ Rapport *Governance and Development*, 1992, cité in CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., pp. 205-206.

²⁰⁰ World Bank, *Governance. The World Bank Experience*. Washington D.C., 1994, p. vii; Banque mondiale, *Des institutions pour les marchés. Rapport sur le développement dans le monde 2002*, Washington D.C., 2003, pp. 229-230, cité in KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 26.

Dans le même ordre d'idées, l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE), tenant compte des aspects politique, économique et social du concept, définit la gouvernance comme *"l'exercice du pouvoir politique, ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social"*²⁰¹.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour sa part établit un rapprochement entre le concept de gouvernance et ce qu'il appelle le développement humain durable. Pour cet organisme, en effet, sous les paramètres de développement humain, la gouvernance est devenue un cadre de management public basé sur la règle de droit, sur un juste et efficace système judiciaire, et sur une large participation populaire dans le processus de gouverner et d'être gouverné. Pour ce faire, cela nécessite l'établissement de mécanismes pour soutenir le système, donner du pouvoir aux gens et leur procurer un vrai pouvoir de décision²⁰². Le même organisme propose comme autre approche de la notion de gouvernance, *"l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative nécessaire pour diriger les affaires de la société"*²⁰³.

Sans qu'il s'agisse véritablement d'organisations internationales, certains organismes canadiens fournissent des approches qui permettent de mieux saisir la notion de gouvernance. C'est le cas de l'Institut sur la Gouvernance du Canada qui considère que la gouvernance est *"l'ensemble des établissements, des procédés et des traditions qui dictent l'exercice du pouvoir, la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leur voix"*²⁰⁴. Pour sa part, l'Agence Canadienne pour le Développement International définit cette notion comme *"le remodelage ou la*

²⁰¹ JOHNSON (I.), « La gouvernance : vers une re-définition du concept », op. cit., p. 12. Voir aussi, SMOUTH (M.-C.), *ibid.*, p. 4.

²⁰² *Ibid.*, p. 13., *"Under the parameters of sustainable Human Development sound governance has come to mean a framework of public management based on the rule of law, a fair and efficient system of justice, and broad popular involvement in the process of governing and being governed. This required establishing mechanisms to sustain the system, to empower people and give them real ownership of the process"*,

²⁰³ *Ibid.*, *"the exercise of political, economic and administrative authority to manage a society's affair [...]"*.

²⁰⁴ JOHNSON (I.), « La gouvernance : vers une re-définition du concept », Agence Canadienne de Développement International (ACDI), mars 1997, p. 3.

réinvention de la gestion publique, dans le sens large du terme, pour faire face aux nouveaux défis du développement à l'ère de la globalisation"²⁰⁵. Le Centre Parlementaire Canadien indique quant à lui que *"la gouvernance se réfère à la quête moderne de l'autorité politique, du pouvoir légitime en tant qu'influence de contrôle ou de direction dans la société et le monde"*²⁰⁶.

Au demeurant, si les organisations internationales conçoivent la gouvernance comme une exigence fondamentale de l'heure au point de s'en doter pour la plupart d'entre elles d'une définition de cette notion, c'est bien parce qu'elles ont en charge la gestion des affaires publiques au niveau supranational.

B. La conception des organisations régionales

Dans un monde constitué de sous-ensembles, il n'est pas de paradigmes se rapportant à la gestion des affaires communes qui n'ait fait l'objet d'une tentative de clarification par les organisations régionales. La notion de gouvernance n'échappe pas à cette emprise communautaire. Elle est notamment appréhendée par l'Union européenne à travers un livre blanc. Selon ce document *"La notion de gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence"*²⁰⁷.

La conception européenne de la gouvernance est donc celle qui met en exergue les principes qui devraient dicter l'exercice des pouvoirs à l'échelle européenne notamment en termes d'ouverture, de participation, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence²⁰⁸. A travers l'approche européenne, il s'agit de comprendre la gouvernance comme un ensemble de règles, de procédures et de pratiques qui affectent la façon dont les pouvoirs publics sont exercés.

²⁰⁵ Ibid., p. 2.

²⁰⁶ SMOUTH (M.-C.), « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *RISS*, 1999, p. 4.

²⁰⁷ *Gouvernance européenne*. Un Livre blanc. COM (2001), 428 final, 25 juillet 2001, p. 9, V. aussi: MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 122 ; article « Gouvernance », in Encyclopédie libre Wikipédia, op. cit.

²⁰⁸ Nous verrons que certains principes constituent les fondements juridiques du droit de la gouvernance, V. *Infra*.

La conception de l'Union africaine est, quant à elle, peu édifiante en ce sens qu'elle ne donne véritablement pas une définition propre à la notion de gouvernance. C'est sans doute pourquoi le Professeur KAMTO la qualifie tout simplement de "*déclaratoire*"²⁰⁹ parce qu'elle ne cherche ni à la définir, ni à en développer une théorie. Selon lui, elle ne fait que proclamer son attachement au principe de bonne gouvernance²¹⁰. Pour étayer son argumentaire, il rappelle le préambule de l'Acte constitutif de l'Union africaine signé à Lomé 110 juillet 2000 dans lequel il est dit que les Chefs d'État et de gouvernement des États membres se déclarent "*résolus [...] à promouvoir la bonne gouvernance et l'État de droit*".

Cette mise en avant du principe de bonne gouvernance est d'ailleurs rapportée dans la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance adoptée par la huitième Session ordinaire de la Conférence tenue le 30 janvier 2007 à Addis Abeba en Ethiopie. Il y est rappelé que les États membres de l'Union Africaine sont "*résolus à promouvoir et à renforcer la bonne gouvernance par l'institutionnalisation de la transparence, de l'obligation de rendre compte et de la démocratie participative*".

C'est dans le même sens qu'elle est considérée au plan communautaire comme une exigence de bonne gestion financière. C'est ce qui ressort notamment de la Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Dans ce texte, elle entend promouvoir la légalité et la publicité des opérations financières publiques, l'attribution des responsabilités des institutions, le cadre économique, l'élaboration et la présentation des budgets publics, la mise en œuvre des recettes et des dépenses, le contrôle, l'intégrité des acteurs et enfin l'information du public²¹¹.

Pour tout dire, les différentes conceptions de la gouvernance ainsi soulignées démontrent à suffisance que toute discipline scientifique qui voudrait s'en inspirer

²⁰⁹ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 22.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ V. les différentes sections de la Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

afin de bâtir une théorie ne surfe pas en terrain inconnu. Ce constat est vrai pour la science du droit à partir de laquelle la formation de la notion de droit de la gouvernance prend naturellement racine.

SECTION II : LA FORMATION DE LA NOTION DE DROIT DE LA GOUVERNANCE

Le droit de la gouvernance est autour de nous sans que sa prégnance relève d'une sinécure. Il est immanent à la société en tant que cadre d'établissement des normes. Mais de quelles normes s'agit-il ? Là est toute l'interrogation ? Anciennement, la gouvernance signifiait "*l'art et la manière de gouverner*", la réception contemporaine fut d'abord accolée à la gestion d'entreprises, aujourd'hui son entendement transcende cette simple évidence managériale. Le terme épouse désormais la littérature du développement née dans les années de crise économique et d'ajustement structurel dont se contraignirent les États jadis en voie de développement et aujourd'hui en développement. A cet égard, le droit s'y saisissant, si le retentissement international est indéniable (Paragraphe I), il reste que son internalisation (Paragraphe II) constitue d'abord le soubassement le plus illustratif de sa réalité.

Paragraphe I : L'introduction de la notion de gouvernance en droit

Dans sa dimension internationale, la notion de gouvernance recouvre une réalité diffuse qui se départit de la logique managériale qui l'imprègne au plan interne. Pour le Professeur MOCKLE notamment, "*trois réalités prédéterminent la gouvernance publique sans que les sciences de gestion soient directement en cause : la mondialisation (gouvernance globale), le néolibéralisme (gouvernance néolibérale) et enfin, les revendications altermondialistes et démocratiques (gouvernance démocratique)*"²¹². Toutefois, si la prégnance de la notion au niveau international est aujourd'hui indéniable, il faut dire qu'elle a d'abord été le fait du droit international (A), si bien qu'aujourd'hui ses préceptes sont consacrés dans nombre d'instruments juridiques internationaux (B).

²¹² MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 254.

A. L'introduction du concept de gouvernance en droit international

C'est dans le contexte international que la notion de gouvernance va s'émanciper en tant que notion susceptible d'être saisie par le droit. Tout d'abord, c'est l'expression gouvernance mondiale qui fait formellement son apparition dans le champ du droit international public (1). Puis, la notion de gouvernance va progressivement s'inscrire dans certains instruments juridiques internationaux (2).

1. L'apparition de la notion de gouvernance en droit international public

Pour certains, la notion de gouvernance est employée pour la première fois par les économistes américains vers la fin des années 1930. Elle est reprise et systématisée des années plus tard par un économiste institutionnaliste, en l'occurrence le Professeur Oliver WILLIAMSON, dans son ouvrage : *Les institutions de l'économie*²¹³. La notion est ensuite appliquée dans les années 1980 à la science politique, notamment en Grande Bretagne pour rendre compte des mutations des modes de gouvernement des institutions locales anglaises²¹⁴. Pour d'autres, la notion apparaît plutôt pour la première fois en Angleterre au Moyen Age où il désignait le mode d'organisation féodal. Puis, elle tombe en désuétude avant de réapparaître dans les années 1930 aux États-Unis dans le domaine économique, et plus précisément de l'entreprise, en particulier avec un article paru en 1937 de Ronald COASE intitulé : « *The Nature of the Firm* »²¹⁵. D'autres auteurs rattachent l'apparition du concept à l'émergence dans les années 1980 de l'expression "*Corporate governance*" ou gouvernance des entreprises en français.

²¹³ WILLIAMSON (O.), *The Economic Institutions of Capitalism : Firms, Markets and Relational contracting*, New York, The Free Press, A division of Macmillan, Inc., traduction française (1994), *Les institutions de l'économie*, Paris, InterEdition, cité in : TOURNEPICHE (A.-M.), « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », in : TUSSEAU (G.) (dir.), *Les notions juridiques*, op. cit., p. 155.

²¹⁴ Sur cet historique, lire : TOURNEPICHE (A.-M.), « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », *ibid.*, pp. 155-156.

²¹⁵ MAUREL (C.), *Géopolitique des impérialismes*, Studyrama, Paris, 2009, p. 186. Lire aussi : « Gouvernance mondiale », in : Encyclopédie libre Wikipédia, www.wikipédia.com, 28 novembre 2013.

Il y a au moins une constance dans le récit de ses historiens de circonstance, c'est l'apparition de la notion dans le monde anglo-saxon dans les années 1930, puis son élévation comme mode de gestion des entreprises cinquante ans plus tard. Mais pour le Professeur MOCKLE, l'apparition du concept de gouvernance dans sa dimension contemporaine remonte à 1992, date de la création de la *Commission on Global Governance*. Cette commission sur la gouvernance globale créée au sein des Nations-Unies est le point d'ancrage de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la gouvernance mondiale portée par l'ONU. S'il est vrai qu'*"il n'est, au XXI^e siècle, de gouvernance que mondiale"*²¹⁶, il faut dire que celle-ci est calquée sur le modèle traditionnel d'un gouvernement étatique et suppose un gouvernement mondial qui s'occupe des problèmes communs à l'échelle planétaire. Pour ce faire, elle définit les principes et les normes juridiques internationaux au sein des organisations internationales multiformes rattachées au système des Nations-Unies²¹⁷. De même, elle formule des objectifs à atteindre dans un cadre global afin d'arriver à l'instauration d'un monde plus cohérent et facilement gouvernable. De cette gouvernance mondiale, il faut même y voir, selon Madame le Professeur Mireille DELMAS-MARTY, *"un appareil de production de normes et d'intervention publique qui permet de réfléchir à la façon dont l'économie mondiale est gouvernée dans un monde qui reste politiquement divisé"*²¹⁸.

Au regard de ce qui précède, on peut convenir avec Madame le Professeur TOURNEPICHE lorsqu'elle affirme que *"la notion de gouvernance fait son apparition en droit international public"*²¹⁹. Pour elle, deux phénomènes marquent cette apparition. D'une part, la notion est employée pour rendre compte, de manière

²¹⁶ CALAME (P.), *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Descartes & Cie, 2003, Paris, p. 129.

²¹⁷ On a pu ainsi parler de la ville de Genève en Suisse comme le *"centre de la gouvernance mondiale"* en raison de sa quinzaine d'organisations internationales rattachées aux Nations-Unies avec notamment l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), la Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), l'ONUSIDA, etc.

²¹⁸ DELMAS-MARTY (M.), « Gouvernance et État de droit », *Colloque Figures et Problèmes de la mondialisation*, Institut du Monde Contemporain, Version audio. Elle reprend ainsi la définition proposée par le Conseil d'Analyses Economiques dans un Rapport de 2002.

²¹⁹ TOURNEPICHE (A.-M.), « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », op. cit., p. 156.

générale, des évolutions de l'action collective parallèlement à la mondialisation. Ainsi, l'imbrication croissante des actes pris par les organisations internationales et des traités internationaux renvoie à une "*gouvernance mondiale*". D'autre part, cette notion est utilisée, de façon plus circonscrite, par les organisations internationales financières, et notamment le FMI, pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'assistance financière. Elle ajoute que l'on parle dans ce cadre de "*bonne gouvernance*" dont doivent se prévaloir les États pour pouvoir bénéficier des différents programmes d'aide économique²²⁰.

C'est d'ailleurs dans le même sens que le Professeur ONDOA, arguant sur la nature juridique des accords de confirmation signés par les États sous ajustement structurel comme source de la conditionnalité de l'aide financière du FMI et la Banque mondiale, rappelle que celle-ci livre "*sa matière à la relation entre les bailleurs de fonds et les États en crise*"²²¹. Car, selon l'auteur, cette conditionnalité "*précise le cadre et le contenu des exigences, à la réalisation desquelles est suspendu le soutien financier des premiers aux seconds*"²²² et parmi lesquelles figure en bonne place la "*bonne gouvernance*"²²³.

Si, pour ne prendre que la pensée de cet auteur, la signature de l'accord de confirmation est un acte de volonté qui, en droit international public, prend la forme d'une convention, on peut assurément reconnaître que c'est dans cette discipline que la notion de gouvernance a émergé au point où elle a même été formellement inscrite dans certains instruments juridiques internationaux.

2. L'inscription de la notion de gouvernance dans les instruments juridiques internationaux

De manière formelle, la notion de gouvernance a été inscrite dans certains instruments revêtant le caractère juridique au niveau international et surtout

²²⁰ Sur la pensée d'ensemble de l'auteur, V. Ibid.

²²¹ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais », op. cit., p. 81.

²²² Ibid.

²²³ Ibid., p. 83.

communautaire. Elle l'a été soit en tant que substantif de ces instruments juridiques, soit comme un objectif à atteindre dans le cadre d'une politique globale. Dans les deux cas, la métanotion de gouvernance est considérée comme un paradigme qui transcende les politiques intérieures étatiques et ébranle les souverainetés des États. Elle symbolise alors la montée en puissance de la mondialisation et traduit l'affaiblissement des États-nations qui débouche logiquement sur une perspective de transfert vers le niveau mondial et régional d'instruments de régulation qui ont perdu de leur efficacité au niveau national. Des propos même du Professeur CHEVALLIER, *"La gouvernance apparaît à ce titre comme le vecteur d'un nouvel ordre transnational placé en surplomb des États"*²²⁴.

Ce nouvel ordre impulsé à l'échelle globale opère même déjà une réception formelle, car il existe des instruments juridiques onusiens, notamment les résolutions de l'Assemblée générale, dans lesquels figurent la notion de gouvernance, quand ils ne renvoient pas tout simplement aux questions y relatives. En effet, certaines résolutions de l'Assemblée générale portent explicitement cette notion à l'instar de la Résolution 67/289 intitulée *"Les Nations Unies dans la gouvernance économique mondiale"* adoptée le 9 juillet 2013. D'autres, par contre, traitent des questions de gouvernance, à l'exemple de la Résolution 67/218 du 21 décembre 2012 relative à la *"Promotion de la transparence, de la participation et de la responsabilisation en matières de finances publiques"*, ou encore la Résolution 67/210 sur la *"Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures"* adoptée lors de la 61^e séance plénière à la même date, etc.²²⁵. On peut aussi évoquer, toujours au niveau des Nations Unies, quelques sources matérielles qui, bien que dénuées de tout fondement juridique, promeuvent néanmoins la gouvernance mondiale. C'est le cas depuis 2008 avec l'Indice de gouvernance mondiale (IGM). Celui-ci mesure les cinq domaines fondamentaux pour lesquels un pays respecte ou non les principes d'une *"bonne gouvernance mondiale"* à savoir : Paix/Sécurité ; Démocratie/État de droit ;

²²⁴ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 208.

²²⁵ Sur une vue d'ensemble des résolutions de séances de l'Assemblée générale des Nations Unies, consulter : <http://www.un.org/fr/documents/garesolution.shtml>, 05 décembre 2013, 10h02.

Droits de l'homme/Participation ; Développement durable ; Développement humain²²⁶.

Le droit communautaire a aussi fait sien, depuis quelques années, la notion de gouvernance. En effet, des instruments arborant une valeur juridique relative ont même été élaborés autour de ce paradigme. Il en est ainsi de la *Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance*²²⁷ adoptée par l'Union Africaine le 30 janvier 2007, du *Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance*²²⁸, du Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques de la CEMAC²²⁹, ou encore, dans une moindre mesure, du *Livre Blanc de la gouvernance européenne* adoptée le 25 juillet 2001 par la Commission européenne²³⁰.

Dans le préambule de la Charte africaine de la démocratie, des élections, et de la gouvernance, on peut notamment lire : "*les États membres de l'Union Africaine sont [...] résolus à promouvoir et à renforcer la bonne gouvernance par l'institutionnalisation de la transparence, de l'obligation de rendre compte et de la démocratie participative*"²³¹. Pour ce qui est du *Livre Blanc sur la gouvernance européenne*, bien que celui-ci n'étant pas un instrument juridique, parce que n'ayant pas été adopté comme une directive communautaire et n'étant pas présenté sous forme d'articles, il ne demeure pas moins la source inspiratrice des directives subséquentes et autres actes juridiques communautaires pris à sa suite dans bon nombre de domaines de la gouvernance européenne. Il énonce ainsi les cinq principes de bonne gouvernance qui doivent désormais guider les instances communautaires. Il s'agit notamment des principes d'"*ouverture*", de

²²⁶ FORUM POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE MONDIALE (FnGM), « Pourquoi un forum pour une nouvelle gouvernance mondiale? », <http://www.world-governance.org/spip.php?article144>, 2008, consulté le 05 décembre 2013, 11h58.

²²⁷ A ce jour, le Cameroun n'a ni signé, ni ratifié cette charte, consulter : www.achpr.org/fr/instruments/charter-democracy/ratification/, 20 septembre 2014, 16h53.

²²⁸ Sur La Charte africaine et la Protocole de la CEDEAO, lire : BOMBELA MOSOUA (G.), *Le standard africain de société démocratique*, Mémoire de DEA en droit public international et communautaire, Université de Yaoundé II, 2008-2009, 246 p.

²²⁹ Objet de la Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011.

²³⁰ COM(2001) 428 final.

²³¹ Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance adoptée par la huitième Session ordinaire de la Conférence tenue le 30 janvier 2007 à Addis-Abeba en Ethiopie.

"participation", de "responsabilité", d'"efficacité" et de "cohérence". Ceux-ci viennent renforcer le principe de *proportionnalité et de subsidiarité*, de sorte qu'"*Avant de lancer une initiative, il est donc essentiel de vérifier systématiquement: a) qu'une intervention des pouvoirs publics est réellement nécessaire; b) que le niveau européen est le plus adéquat; c) que les mesures choisies sont proportionnées aux objectifs*"²³².

Il ressort de ces quelques exemples de droit communautaire que la notion de gouvernance n'est pas étrangère au droit. On dirait même qu'elle a trouvé là son premier terrain d'expression en tant que concept à prendre désormais en compte en droit. Il en va tant de la notion elle-même que des principes qu'elle sous-tend.

B. La consécration des principes de gouvernance dans les instruments juridiques internationaux

A l'image des "*principes du management [qui] deviennent progressivement des préceptes juridiques*"²³³, au point où l'on assiste à "*un mouvement de managérialisation du droit en même temps que de juridicisation du management*"²³⁴, on se rend compte que le phénomène de juridicisation des préceptes de gouvernance se traduit aujourd'hui par leur consécration dans certains instruments juridiques internationaux. Sans être exhaustif, on peut citer, entre autres, la promotion de la transparence dans les industries extractives (1), l'institution du contrôle supérieur des finances publiques (2), la vulgarisation de la lutte contre la corruption (3), la diffusion de la lutte contre le blanchiment des capitaux (4), l'instauration d'un régime financier communautaire (5).

1. La promotion de la transparence dans les industries extractives

Sur le plan international, la promotion de la transparence dans les industries extractives naît de l'Initiative sur la Transparence dans les Industries Extractives en

²³² COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, COM(2001) 428 final, 40 p., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com20010428fr01.pdf>, p. 13.

²³³ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 103.

²³⁴ DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », op. cit., p. 37.

abrégé ITIE²³⁵ qui a fait l'objet d'une réception par les autorités camerounaises. Cette initiative internationale a pour objectif de favoriser la transparence des revenus reçus par l'État dans le cadre des opérations d'exploitation des ressources naturelles extractives. Elle est internalisée au Cameroun à travers le décret n° 2005/2176/PM du 16 juin 2005 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de suivi et de mise œuvre de l'ITIE. Conduite par une coalition d'Organisations de la Société civile, cette initiative a publié en septembre 2007 une évaluation des rapports de conciliation des chiffres et des volumes (2001-2004 et 2005) dans le cadre de la mise en œuvre de l'ITIE en ce qui concerne l'extraction du pétrole camerounais. Elle a ensuite publié, le 11 janvier 2012, le Rapport consolidé de conciliation concernant les exercices 2006-2008. C'est d'ailleurs à la suite de ce rapport que le Conseil d'administration a déclaré, en date du 17 octobre 2013, le Cameroun "*pays conforme*" par ce que disposant d'"*un processus fonctionnel visant à garantir la divulgation des revenus qui sont issus de ses ressources naturelles*"²³⁶.

Cependant, il faut rappeler que le sous-sol camerounais ne regorge pas que du pétrole. Le potentiel de ressources naturelles extractives est riche de multiples minerais et de gaz. Les exploitations minières et gazières n'étant encore que dans leur phase de projection ou de pré-exploitation, on peut espérer que les revenus qui seront issus subiront aussi non seulement l'évaluation permanente de l'ITIE, mais aussi le contrôle interne des fonds ainsi générés.

2. L'institution du contrôle supérieur des finances publiques

L'instauration du contrôle des finances publiques est l'œuvre de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) qui jouit d'un statut spécial auprès du Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC). C'est "*l'organisation parapluie du contrôle externe des finances publiques [...] qui assure un cadre institutionnel depuis plus de*

²³⁵ L'*Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*, appellation d'origine, a été annoncée par Tony BLAIR, alors Premier Ministre britannique, lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en septembre 2002.

²³⁶ Lire le Communiqué officiel sur le site : www.eiticameroun.org, 20 octobre 2013.

50 ans aux Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC)"²³⁷. Sur ce point précisément, l'on considère d'ailleurs que *"Le renforcement de l'efficacité de la gestion des finances publiques passe nécessairement par l'amélioration de la gouvernance"*²³⁸. Les Statuts de l'INTOSAI de novembre 2007 signés à Vienne en Autriche rappellent en leur article 2 alinéa 4 (b) que les organisations étatiques de contrôle des finances publiques qui désirent adhérer à cet organisme *"doivent être actives directement ou indirectement dans les domaines de l'obligation de rendre compte, la transparence, la lutte contre la corruption, la gouvernance"*.

C'est cette institution qui préfigure la création au Cameroun des Services du Contrôle Supérieur de l'État actuellement régis par le Décret n° 2005-374 du 11 octobre 2005 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'État (CONSUPE) dont l'une des missions inavouées consiste aussi à la lutte contre la corruption.

3. La vulgarisation de la lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption est l'un des défis majeurs de la communauté internationale. Pour un auteur, elle est un droit de l'homme individuel et collectif qui est élevé au rang de crime de droit international²³⁹, et pour un autre, elle a été conçue comme une *"infraction contre l'ordre public"*²⁴⁰. Pour les États qui souffrent du fléau de corruption, dont la grande portion se situe au niveau des pays en développement, la lutte contre la corruption *"se présente comme un complément nécessaire des efforts engagés au plan international en vue de restaurer l'homme dans sa dignité et de*

²³⁷ http://www.intosai.org/fr/portal/about_us/international_journal_of_government_auditing, 24 novembre 2010.

²³⁸ BENSOU DA (N.), « Efficacité et transparence des finances publiques pour une meilleure offre de biens pour le citoyen », in : *Nouvelle gouvernance financière publique : Grands enjeux de demain*, RFFP, n° 100, p. 335.

²³⁹ NDIVA KOFELE-KALE, « The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law », Vol. 34, N° 1, *Spring*, 2000, pp. 149-178.

²⁴⁰ Il indique notamment que *"It was conceived as an offence against public order (infraction contre l'ordre public), which allowed sanctioning behaviour by public officials who misused their public office in exchange for undue advantages and the behaviour of private persons aimed at inducing public officials into this type of behaviour"*, STESENS (G.), « The international fight against corruption », *International Review of Penal Law*, Vol. 72, p. 891.

combattre le sous-développement²⁴¹. Aujourd'hui, un instrument de promotion de l'intégrité morale permet de mesurer l'importance qu'a acquise la lutte contre la corruption pour la communauté des nations. Il s'agit de la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 adoptée à Mérida au Mexique. Entrée en vigueur le 14 décembre 2003 après qu'une trentaine d'États l'ont ratifiée, la convention va devenir un instrument universel qui a pour but d'ériger la lutte contre la corruption au rang d'un véritable précepte de la gouvernance mondiale.

Cette convention est un aboutissement de ce qui existait déjà sur le plan communautaire. En effet, un impressionnant arsenal juridique international constitué notamment de la Convention interaméricaine contre la corruption du 29 mars 1996, de la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne du 26 mai 1997, de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 21 novembre 1997 autrement connue sous l'appellation de Convention de l'OCDE contre la corruption et de la Convention pénale contre la corruption adoptée par le Conseil de l'Europe le 27 janvier 1999²⁴².

Au niveau du continent africain, on mentionnera la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée le 11 juillet 2003, soit trois mois avant l'adoption de celle de Mérida. On observe au final que, contrairement à la lutte contre le blanchiment des capitaux qui est d'ailleurs traitée à l'article 14 de la Convention de Mérida, la lutte contre la corruption est d'abord été une préoccupation communautaire avant d'être celle de la communauté internationale dans son ensemble.

²⁴¹ KENFACK (J.), « La Convention des Nations unies contre la corruption, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », *Revue Camerounaise des Etudes Internationales (RCEI)*, 1^{er} semestre 2009, p. 189.

²⁴² Sur ce rappel des différents instruments juridiques communautaires, V. NDIVA KOFELE-KALE, « The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law », *op. cit.*, pp. 153-156.

4. La diffusion de la lutte contre le blanchiment des capitaux

Concept évolutif né au départ pour qualifier les infractions résultant des pratiques mafieuses de la pègre américaine dans années 1920 et 1930²⁴³, le blanchiment des capitaux est, selon la définition fournie par Anicet ABANDA ATANGANA, une opération qui consiste à placer les fonds dans les investissements financiers, les trafics des stupéfiants ou les financements criminels aux fins de dissimuler leurs origines douteuses et illégales²⁴⁴. Il s'agit d'un crime dont les répercussions transfrontalières nécessitent des solutions d'ensemble appropriées pour lutter contre ce fléau. Au fil du temps, des textes juridiques internationaux sont apparus marquant la vulgarisation de cette lutte. Il en est ainsi de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes adopté à Vienne en 1988, de la Convention de Vienne sur l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux de 1991, de la Convention de Palerme contre la criminalité transfrontalière de 2000, etc.

Au niveau communautaire, espace très sensible à ce fléau, les États membres adoptent des textes juridiques de lutte contre le blanchiment des capitaux. C'est le cas de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) avec un dispositif juridique impressionnant comprenant, entre autres, le Règlement n° 1/03-CEMAC-UMAC portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique Centrale adopté le 4 avril 2003, le Règlement n°02/02/CEMAC/UMAC/CM portant organisation et fonctionnement du Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale (GABAC), le Règlement COBAC/R-2005/01 relatif aux diligences des établissements assujettis en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en Afrique Centrale, etc. Sur le plan européen, on peut par exemple citer la Convention de Strasbourg relative au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits de crimes adopté par Conseil européen en 1990, la Directive européenne du

²⁴³ ABANDA ATANGANA (A.), *Le blanchiment d'argent en zone CEMAC*, Presses Universitaires Libres (PUL), Douala, juillet 2010, p. 8.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 10.

4 décembre 2001 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et des activités terroristes.

5. L'instauration d'un régime financier communautaire

Dans un monde désormais constitué de sous-ensembles au sein desquels des politiques communes sont imaginées pour une meilleure gestion des affaires communautaires, la gouvernance financière y joue évidemment un rôle majeur. Cela va de la création des banques centrales qui desservent au plan monétaire ces sous-ensembles, en passant par la création de zones économiques de libre échange, à l'adoption des instruments juridiques à caractère financier devant régir tous les États parties. Pour ne prendre que la zone CEMAC, on note l'existence de directives communautaires portant sur le domaine des finances publiques. Il s'agit en l'occurrence de la Directive n° 01/08-UEAC-190-CM-17 relative aux Lois de finances dans les pays membres de la CEMAC, de la Directive n° 02/08-UEAC-190-CM-17 portant règlement général de la comptabilité publique, de la Directive n° 03/08-UEAC-190-CM-17 portant nomenclature budgétaire, de la Directive n° 04/08-UEAC-190-CM-17 relative aux opérations financières de l'État et de la Directive n° 05/08-UEAC-190-CM-17 relative au Plan comptable de l'État en zone CEMAC (PCE-CEMAC).

A tout prendre, la vision internationale de la gouvernance renvoie aux questions globales qui peuvent être résolues au moyen de la coopération multidimensionnelle et par la conjugaison d'efforts des acteurs aussi multiformes œuvrant dans un dessein commun. Telle est exposée la genèse internationale du droit de la gouvernance dont l'œuvre de formation se bâtit aussi à partir de la clarification même de la notion de droit de la gouvernance.

Paragraphe II. La clarification du concept de "droit de la gouvernance"

Si le rapport de la gouvernance au droit qui vient d'être souligné justifie bien la pertinence de la présente étude, l'on doit tout de même circonscrire son champ conceptuel dans une logique qui distingue la gouvernance de l'expression très

usuelle de bonne gouvernance (A) avant d'énoncer le sens précis du droit qui en résulte (B).

A. L'option conceptuelle pour le "*droit de la gouvernance*" plutôt que le "*droit de la bonne gouvernance*"

La tentation de mener une réflexion sur le "*droit de la bonne gouvernance*" plutôt que sur le "*droit de la gouvernance*" est grande pour au moins deux principales raisons.

Premièrement, l'expression "*bonne gouvernance*" jouit d'une certaine antériorité dans les textes juridiques au Cameroun et même que la doctrine en a déjà fait évocation²⁴⁵. En effet, on aurait pu l'adopter, si on se réfère au fait que le législateur camerounais a inséré celle-ci dans certaines des lois qu'il a édictées. C'est le cas dans les lois n° 2002/004 du 19 avril 2002 relative à la Charte des investissements et n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation. C'est aussi le cas du décret n° 2004/275 du 24 septembre 2004 portant Code des marchés publics. Même le législateur communautaire a inscrit cette expression dans l'un de ses dispositifs. Il s'agit notamment de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC) qui identifie la bonne gouvernance parmi les huit politiques sectorielles communes figurant dans la Section 8 de cet instrument.

Selon lui, "*la Bonne gouvernance*" consiste à "*promouvoir une gestion transparente des affaires publiques et une administration efficace et responsable dans toutes les institutions nationales et communautaires ; reformer et moderniser les fonctions publiques nationale et communautaire ; assurer une décentralisation politique, administrative et financière*".

Deuxièmement, une certaine facilité de langage et une certaine allégeance au discours politique auraient voulu que l'on étudie plutôt le "*droit de la bonne gouvernance*" pour la raison que l'expression "*bonne gouvernance*" renvoie, par son

²⁴⁵ DONFACK SOKENG (L.), « Bonne gouvernance, État de droit et développement. Approche critique de la réforme de l'État en Afrique », *Revue trimestrielle de droit et des activités économiques* (RTD act.), n° 2, Avril-Juin 2007, Presses Universitaires Libres, pp. 241-296.

caractère vertueux, aux actions menées pour résoudre les problèmes qui se posent dans la gestion de l'État. C'est dans ce sens que l'on peut comprendre l'assertion du Professeur Léopold DONFACK SOKENG pour qui le concept de bonne gouvernance semble traduire *"un saut qualitatif marqué par l'intrusion des valeurs et références éthiques dans la gestion des affaires publiques"*²⁴⁶. Ces valeurs et références éthiques auraient alors pour objectif de résorber ces problèmes que l'on qualifie souvent de problèmes de gouvernance ou mal gouvernance. Ceux-ci sont répertoriés parmi les fléaux tels que la corruption, le détournement, l'enrichissement illicite, etc. C'est sans doute pour cette raison que le Professeur MOCKLE trouve d'ailleurs que *"La bonne gouvernance est devenue un substitut de bon gouvernement"*²⁴⁷.

Au regard de ce qui précède, l'évidence aurait donc voulu que l'on aborde l'étude sous l'angle de la bonne gouvernance plutôt que de la gouvernance. Mais à bien y penser, les fléaux sus-évoqués permettent aussi de distinguer la bonne gouvernance de la mal gouvernance. Toutefois, même si une telle étude pouvait être admise, il est cependant difficile de déterminer le contenu de la bonne gouvernance. C'est une notion vague et abstraite qui est généralement utilisée comme un raccourci de langage pour qualifier certaines vertus en matière de gestion publique.

C'est par exemple dans ce sens que l'entend le Document sur la stratégie du Cameroun à l'horizon 2035. Sans clairement identifier les axes de la bonne gouvernance, ce document adopte une terminologie somme toute ambiguë en parlant de *"bonne gouvernance et climat des affaires"* comme l'un des axes du défi de gouvernance²⁴⁸. Ainsi, le climat des affaires – notamment son amélioration qui est très souvent prônée dans les discours – ne ferait donc pas partie des vertus de la bonne gouvernance ? Doit-on, au contraire, comprendre la bonne gouvernance et la

²⁴⁶ Ibid., p. 248.

²⁴⁷ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 2.

²⁴⁸ Selon ce document, *"Etablir un bon climat des affaires et une bonne gouvernance"*, c'est : *"Consolider la stabilité du cadre macro-économique ; Veiller à la viabilité de l'endettement public ; Intensifier la lutte contre la corruption ; Mettre en place le nouveau régime financier de l'Etat ; Améliorer le fonctionnement du système judiciaire ; Renforcer la sécurité des personnes et des biens sur toute l'étendue du territoire ; Renforcer la gouvernance des entreprises (publication des comptes, protection des actionnaires minoritaires, etc.)"*, *Cameroun Vision 2035*, Document de travail, MINEPAT, op. cit., voir Tableau, p. 30.

consolidation du climat des affaires comme les deux axes majeurs de la gouvernance ? Ces questions auxquelles il est évidemment difficile de répondre, permettent au moins d'observer que les notions de gouvernance et de bonne gouvernance doivent être appréhendées différemment même si elles sont indissociables. Si l'on se réfère à la classification des rédacteurs du document exposant la vision du Cameroun à l'horizon 2035, la bonne gouvernance comme le climat des affaires font partie des axes de gouvernance²⁴⁹.

Cette seule analyse peut d'ores et déjà suffire à justifier le choix conceptuel de "*droit de la gouvernance*" plutôt que de "*droit de la bonne gouvernance*". Mais la conception de la gouvernance est plus complexe que cette simple classification. En réalité, la gouvernance est un ensemble composite au sein duquel se mêlent les vertus de la bonne gouvernance et les vices de la mal gouvernance. On ne saurait donc totalement s'aligner derrière l'opinion émise par le Professeur MOCKLE, selon laquelle, "*la gouvernance [est] associée par raccourci sommaire à la bonne gouvernance [...]*"²⁵⁰ ou encore derrière celle de M. Jean-Jacques NDOUDOUMOU, alors Coordonnateur National du Programme National de Gouvernance (PNG), qui ne semble opérer aucune distinction entre gouvernance et bonne gouvernance²⁵¹.

Les deux notions sont certes indissociables en ce sens que l'une s'agrège à l'autre, mais il convient de remarquer que la gouvernance est plus globalisante et constitue un tout au sein duquel loge la bonne gouvernance. La gouvernance renvoie à cet effet, selon le Professeur LECA, à "*l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité*"²⁵².

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 91.

²⁵¹ NDOUDOUMOU (J.-J.), « Bonne gouvernance et principes sous-jacents : L'expérience du Cameroun », *The African Anthropologist*, Vol. 8, N° 1, mars 2001, p. 47.

²⁵² BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.), (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 301.

De plus, on peut penser la bonne gouvernance comme un système de gouvernance. C'est ce que pense à titre d'illustration, M. Nicolas MEISEL, économiste à l'Agence Française de Développement (AFD), lorsqu'il définit la "*bonne gouvernance*" comme un système de gouvernance caractérisé par un fonctionnement effectif des règles formelles assurant le respect de la propriété et des contrats, une administration efficace et peu corrompue, des marchés régulés efficaces, des règles de la démocratie respectées.

La bonne gouvernance peut aussi être considérée comme un principe de gouvernance. Certains auteurs le qualifie d'ailleurs comme tel, à l'instar de M. MEBENGA qui soutient que "*Le principe de bonne gouvernance apparaît en effet comme étant un principe matrice accueillant en son sein les nécessités de la transparence financière, la sincérité, l'obligation de rendre compte*"²⁵³. Sous ce rapport, il convient déjà d'indiquer que les principes de transparence, de sincérité et d'obligation de rendre compte et bien d'autres encore font partie des principes de gouvernance qui seront étudiés dans le cadre de la présente réflexion²⁵⁴.

En clair, la bonne gouvernance fait partie intégrante de la gouvernance. C'est aussi parce qu'il existe une bonne gouvernance et une mauvaise gouvernance qu'il faut imaginer un droit de la gouvernance censé promouvoir la saine gouvernance et censé formaliser des solutions juridiques pour lutter contre la mal gouvernance. De plus, il faut reconnaître que dans l'expression "*bonne gouvernance*", l'épithète "*bonne*" semble condescendante, voire impérialiste, pompeuse et péremptoire²⁵⁵.

On retient donc que, concept au timbre rassurant, la gouvernance avait aussi besoin d'assouvir sa faim sur le terrain du droit. Son imprécision conceptuelle – consécutive à sa vogue sémantique – saurait trouver une identité et une cohérence

²⁵³ MEBENGA (M.), *L'opportunité en finances publiques*, op. cit.

²⁵⁴ V. *Infra*, pp. 104 et s.

²⁵⁵ V. la même analyse à propos de l'expression "*bon gouvernement*", JOHNSON (I.), « La gouvernance : vers une re-définition du concept », op. cit., p. 2.

sur le champ de la science du droit. A l'origine un droit "*hétéronormateur*"²⁵⁶, il s'agit donc de construire un droit commun et homogène autour des questions plurielles de gouvernance. Pour ce faire, elle doit partir d'une ambition scientifique dont l'ère du temps et l'aire du lieu ne sauraient ni discréditer, ni empêcher l'émergence. La plupart des disciplines de droit ont été marquées, dès leur naissance, par les interrogations qui tournaient autour de la recherche de leurs fondements, de leur autonomie et parfois de leur originalité par rapport aux disciplines de droit devancières²⁵⁷.

Et même qu'à titre de comparaison, un tel "*basculément s'est déjà produit pour le paradigme de la régulation, dont les chercheurs faisaient depuis longtemps usage dans les sciences sociales*"²⁵⁸, ou alors comme l'affirme un auteur, "*La régulation fait partie de ces notions nouvelles (comme la gouvernance, la subsidiarité, le partenariat...) qui se sont largement diffusées depuis les années 1980 pour décrire des changements profonds qu'ils apparaissent échapper aux catégories habituelles du droit et sont issus d'énoncés politiques ou d'emprunts à d'autres disciplines*"²⁵⁹.

On a pu ainsi parler du "*droit de la régulation*"²⁶⁰. De la même façon, le "*droit de la gouvernance*" ne peut pas échapper à cette systématisation, surtout qu'*a priori*, c'est un droit qui semble débiteur de nombre de disciplines de sciences juridiques et même d'autres disciplines de sciences sociales. C'est surtout un droit qui peut faire l'objet d'une définition acceptable en droit.

²⁵⁶ Nous empruntons ce mot au Professeur ONDOA, in ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., pp. 90 et s.

²⁵⁷ Qu'il nous suffise de se rappeler du débat qu'il y a eu cours dans la doctrine lorsqu'il avait été question de se demander si le Droit public économique est une discipline autonome.

²⁵⁸ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 204.

²⁵⁹ MARCOU (G.), « La notion juridique de régulation », *AJDA*, 2006, p. 347 ; V. aussi dans le même sens, AUTIN (J.-L.), « Réflexions sur l'usage de la régulation en droit public », op. cit., pp. 43 et s.

²⁶⁰ FRISON-ROCHE (M.-A.), « Le droit de la régulation », *Recueil Dalloz*, 2001, n° 7, pp. 610 et s. ; du même auteur, « Définition du droit de la régulation économique », *Recueil Dalloz*, 2004, no 2, pp. 126 et s. ; BOY (L.), « Réflexions sur le droit de la régulation. A propos du texte de M. FRISON-ROCHE », *D.* 201, p. 3031 ; MARCOU (G.) et MODERNE (F.) (dir.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2005, 2 volumes ; DU MARAIS (B.), *Droit public de la régulation économique*, ouvrage précédent.

B. La définition de la notion de "droit de la gouvernance"

Pour construire une science juridique de la gouvernance, il faut se donner une définition de ce qu'est le droit de la gouvernance²⁶¹. La définition est un processus par lequel l'on tente d'imprimer un contenu à un concept ou une expression en dégagant notamment son sens précis. Il s'agit d'une opération qui est au cœur de toute démarche scientifique. Mais cette opération ne part pas de rien. C'est toujours le résultat d'une notion détenue au préalable par le langage courant ou alors d'un paradigme que l'on entend inscrire dans un champ scientifique donné. C'est ce que sous-tend par exemple un auteur lorsqu'il rappelle que : *"Chaque fois, la définition construite scientifiquement est une traduction de la notion courante liée à ce terme"*²⁶².

Le Professeur KAMTO ne dit d'ailleurs pas autre chose lorsqu'il précise, à propos de la définition du droit international de la gouvernance, que *"la quête d'une définition de la gouvernance s'inscrit dans un paradigme juridique"*²⁶³. Même si l'on peut émettre quelque réserve sur l'assertion de la gouvernance en tant que paradigme juridique compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas originairement d'une notion juridique, on ne peut tout de même manquer de faire observer que le rapport de la gouvernance au droit est aujourd'hui indéniable. Afin d'éviter toute équivoque, on dirait plutôt que le paradigme de la gouvernance est bien de nature à s'inscrire dans une logique de définition en droit. C'est donc à partir d'un tel constat que l'on peut essayer d'imprimer une signification au droit de la gouvernance. Cet exercice qui accompagne l'émergence de ce corps de règles prend naturellement en compte les critères de définition de la notion de droit et de celle de gouvernance.

Si la définition du droit est admise par tous comme l'ensemble des normes juridiques régissant les rapports sociaux, celle de la gouvernance semble aussi tourner autour d'un critère commun malgré la diversité dont elle peut faire l'objet.

²⁶¹ Nous paraphrasons là un auteur qui prend un exemple à propos de la construction d'une science des villes, FOUREZ (G.), *La construction des sciences : Les logiques des inventions scientifiques*, op. cit., p. 109.

²⁶² Ibid.

²⁶³ KAMTO (M.), *Le droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 31.

Ce critère est celui de la gestion des affaires publiques. C'est ce qui ressort, à titre d'illustration, des définitions fournies par la doctrine camerounaise qui voit en la gouvernance un "*nouveau concept stratégique de la gestion des affaires publiques*"²⁶⁴ dont la signification se rapporterait aussi bien à "*la gestion des ressources économiques, financières et environnementales que la gestion des libertés publiques et des droits fondamentaux dans le cadre des sociétés démocratiques*"²⁶⁵ et constituerait pour ainsi dire "*un saut qualitatif marqué par l'intrusion des valeurs et références éthiques dans la gestion des affaires publiques*"²⁶⁶.

L'on pourrait alors dégager de ce qui précède que la gouvernance est intimement liée au critère de la gestion des affaires publiques. Cependant, celui-ci ne suffit pas à définir la gouvernance dans la mesure où la gestion ici ne concerne pas uniquement les affaires publiques, mais intègre aussi celle des personnes publiques dont elle est le corollaire. La définition de la notion de gouvernance dans le cadre de la présente étude devrait donc nécessairement prendre en compte la gestion des affaires publiques. Cette approche a l'avantage d'exposer les différents modes de gouvernance qui s'appliquent aux personnes publiques et dont celles-ci sont en charge en plus des autres acteurs sociaux participant à la gestion des affaires publiques.

Au regard de la diversité d'éléments auxquels il renverra dans le cadre de la présente étude, le droit de la gouvernance peut être défini comme l'ensemble de normes juridiques prescrivant la gestion publique axée sur les actions prioritaires menées par les personnes morales de droit public en concertation et/ou en coopération avec les autres acteurs sociaux dans le dessein d'établir une saine gestion des affaires publiques, d'asseoir une éthique juridique dans le maniement de la chose publique, d'instaurer une société juste et équitable, de promouvoir la rationalisation des choix publics et d'inciter à la planification et à la programmation du développement.

²⁶⁴ KEUTCHA TCHAPNGA (C), « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », op. cit., p. 154.

²⁶⁵ KAMTO (M.), *Le droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 33.

²⁶⁶ DONFACK SOKENG (L.), « Bonne gouvernance, État de droit et développement. Approche critique de la réforme de l'État en Afrique », op. cit., p. 248.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

La notion de droit de la gouvernance implique d'aller chercher les bases sur lesquelles repose ce corps de règles. La question est alors de savoir comment s'est construit le substantif de gouvernance à partir duquel se forge ce droit, et comment se forme la notion même de droit de la gouvernance qui est le centre de la présente réflexion ? C'est dire en d'autres termes que les fondements du droit de la gouvernance en tant que science juridique commandent que l'on interroge au préalable les différentes conceptions de la notion de gouvernance avant de voir comment celle de droit de la gouvernance se forme. Cet exercice permet non seulement de cerner l'introduction de la notion de gouvernance en droit, mais aussi participe à la clarification du concept même de droit de la gouvernance.

La notion de gouvernance épouse différentes conceptions théoriques qui trahissent la difficulté qu'il y a à lui trouver une définition qui puisse être acceptée de tous. Il y a d'abord une conception originaire qui retrace la genèse de ce concept. Ensuite, il y a les approches de certaines sciences sociales qui appréhendent la notion sous différentes factures. Enfin, compte tenu de l'importance qu'a acquise la gouvernance pour les États, il y a la conception camerounaise que l'on considère comme pragmatique et fonctionnel. Aussi, l'émergence de la notion dans le contexte international a conduit les organisations internationales, notamment onusiennes et communautaires, à en proposer des approches qui traduisent les différentes politiques que celles-ci poursuivent.

C'est cette antériorité de la notion de gouvernance au contexte international qui fait que l'on y trouve les prémices de la formation de la notion de droit de la gouvernance. En effet, l'introduction de la notion de gouvernance s'est opérée en droit international. L'inscription de la notion de gouvernance apparaît aussi simultanément dans certains instruments juridiques internationaux. De même, c'est dans le contexte international que les principes dits de gouvernance puisent leur fondement. C'est le cas des principes tels que la promotion de la transparence dans les industries extractives, le contrôle supérieur des finances publiques, la lutte contre

la corruption et l'instauration d'un régime financier communautaire pour ce qui concerne principalement l'espace Afrique centrale.

Bien que la notion de droit de la gouvernance puise son fondement dans le contexte international, rien ne s'oppose à ce que ce concept soit réceptionné en droit interne. Il y est notamment privilégié à celui de droit de la bonne gouvernance. C'est également en droit interne que le concept de droit international est défini comme un corps de règles susceptible de disposer entre autres de sources et de principes.

CHAPITRE II : LES SOURCES ET PRINCIPES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Il faut d'emblée indiquer que pour remonter aux fondements juridiques qui président à l'éclosion d'un thème encore aride en droit que celui de la gouvernance, il est nécessaire d'aller chercher ceux-ci au-delà des seules sources formelles du droit. La plupart des disciplines de droit qui ont vu le jour à la suite des disciplines dites classiques ont puisé leurs fondements au sein des sources formelles utilisées par ces dernières. On pourrait d'ailleurs penser, eu égard à ce qui précède, qu'il n'ait d'origines en droit que de sources formelles qui sont, pour reprendre un collectif d'auteurs, *"des procédés d'élaboration du droit et les diverses techniques qui autorisent à considérer qu'une règle appartient au droit positif"*²⁶⁷. Même si le droit procède également des sources matérielles qui peuvent être, selon le Professeur ONDOA, un simple fait ou document écrit dénué de toute valeur juridique²⁶⁸, c'est-à-dire, en d'autres termes, *"les fondements sociologiques des normes [...], leur base politique, morale ou économique"*²⁶⁹, il faut croire que les sources formelles retracent, mieux que tout autre procédé de création, les origines du droit. D'ailleurs, les autres forces créatrices du droit²⁷⁰ ne résistent pas aux sources formelles que sont la loi, la coutume, la jurisprudence et la doctrine ; parce qu'il faut bien le reconnaître avec Georges RIPERT, quelle que soit son origine, *"le droit est créé volontairement par l'homme"*²⁷¹.

²⁶⁷ NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, 7^e éd., LGDJ, Paris, 2002, pp. 111-112.

²⁶⁸ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais », op. cit., 91.

²⁶⁹ NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., pp. 111-112.

²⁷⁰ Georges RIPERT identifie entre autres comme forces créatrices du droit : l'évolution scientifique, le progrès social, le pouvoir politique, la religion, la morale, etc., in RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, 2^{ème} éd., LGDJ, Paris, 1955, 427 p.

²⁷¹ Ibid., p. 71.

En effet, quelle que soit la source à laquelle émane le droit, c'est la volonté de l'homme qui érige une règle en norme juridique, notamment à travers les activités de législateur, de juge et de doctrinaire, mais aussi par la reconnaissance de certaines pratiques répétées et constantes. Les normes juridiques ainsi issues que l'on qualifie de droit positif naissent d'un acte de volonté d'une autorité compétente. Toutefois, produire des normes juridiques n'est pas forcément créer un droit au sens de discipline juridique.

En vérité, le droit, entendu comme l'ensemble de disciplines d'une branche scientifique, n'est pas toujours créé par les normes juridiques qui déterminent plus son contenu. Il peut naître d'une notion, d'une règle, d'une catégorie ou d'une institution dégagée soit par le législateur, soit par le juge. Mais il peut aussi arriver – rarement en tout cas – que le mot conceptuel – comme l'est le terme gouvernance dans la présente étude – ait été, selon Charles EISENMANN, fixé "*soit par la coutume du langage [...], soit le langage particulier d'une autre discipline*"²⁷². Pour cet auteur, quand il s'agit d'une émanation conceptuelle du législateur ou du juge, "*le juriste est réduit au très modeste rôle de « relateur (ou : reproducteur) » de définition : appelé à préciser le sens de la règle législative ou de la norme juridictionnelle*"²⁷³. Par contre, la tâche se complexifie lorsque celui-ci – et c'est généralement le rôle du théoricien juriste – est appelé à systématiser un concept juridique ou, si l'on veut, à juridiciser un concept à l'origine non juridique.

A l'origine donc non juridique, le concept de gouvernance devient par le truchement de la présente réflexion une notion²⁷⁴ qui se dédit en tant que simple objet de la pensée et déroge au caractère de représentation mentale pour devenir une notion juridique. Les fondements qui conduisent à considérer le droit de la

²⁷² EISENMANN (C.), « Quelques problèmes de méthodologie de définitions et de classifications en science juridique », *Archives de philosophie du droit*, N° 11, *La logique du droit*, Paris, 1966, p. 26.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Pour établir la différence entre les termes *notion* et *concept* en droit, un auteur nous indique que "*la notion serait le résultat, le fruit, d'un processus d'induction, de décantation, de rationalisation du réel alors que le concept serait quelque chose de « tout fait », de déjà là, un objet a priori de la pensée, ayant sa cohérence hors du réel*", GUITANE (G.), « Les notions juridiques et les outils langagiers de la science du droit », in TUSSEAU (G.) (dir.), *Les notions juridiques*, Economica, Paris, 2009, p. 23.

gouvernance comme une science juridique sont constitués de sources (Section I) et de principes (Section II) qui sont au fondement de ce corpus de règles.

SECTION I : LES SOURCES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Parler de sources en droit, c'est d'abord établir la distinction classique entre les origines formelles et les origines matérielles nécessaires à la formulation des normes juridiques qui régissent un domaine d'étude donné. Elles s'entendent, pour reprendre Michel VIRALLY, *"des modes de formation des normes juridiques, c'est-à-dire des procédés et des actes par lesquels ces normes accèdent à l'existence juridique, s'insèrent dans le droit positif et acquièrent validité"*²⁷⁵. Pour remonter aux origines juridiques du droit de la gouvernance, il faut interroger les sources à partir desquelles procède celui-ci. Ce corps de règles ne déroge pas à la *summa divisio* qui distingue généralement les sources formelles (Paragraphe I) des sources matérielles (Paragraphe II). Par définition, *"les sources formelles du droit sont des procédés d'élaboration du droit, les diverses techniques qui autorisent à considérer qu'une règle appartient au droit positif"*²⁷⁶. Tandis que: *"Les sources matérielles constituent les fondements sociologiques des normes [...], leur base politique, morale ou économique"*²⁷⁷. Il n'est donc pas superflu de rappeler que le droit de la gouvernance aussi dérive de cette distinction classique.

Paragraphe I : Les sources formelles du droit de la gouvernance

Par sources formelles, le droit distingue généralement la loi, la coutume, la jurisprudence et la doctrine²⁷⁸. Toutefois, ces sources varient selon les systèmes juridiques, les époques et les pays. Elles répondent par conséquent à la double considération normative et géographique. Quelles normes juridiques commandent quel espace ? Dans certains cas, le droit interne phagocyte ces normes sans apports externes, et dans d'autres, la dimension internationale devance la dimension interne

²⁷⁵ VIRALLY (M.), *La pensée juridique*, LGDJ, Paris, 1960, p. 149, cité in BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, Dalloz, Paris, 1989, p. 51.

²⁷⁶ NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., pp. 111-112.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 52.

et lui sert, en quelque sorte, de source inspiratrice. Ce rapport du droit interne à l'international convoque une autre catégorie de sources, en l'occurrence les conventions internationales qui, dans la hiérarchie des normes juridiques internes, occupent une place prépondérante²⁷⁹. Celles-ci constituent les sources formelles du droit de la gouvernance au plan international (A). Ils sont complétés par les sources formelles de droit interne (B).

A. Les sources formelles au niveau international

Les sources formelles du droit de la gouvernance au niveau international sont essentiellement constituées de conventions internationales. Pas surprenant lorsqu'on sait que celles-ci sont, suivant l'article 38-1(a) des Statuts de la Cour Internationale de Justice (CIJ), une source formelle du droit international²⁸⁰. En ce qui concerne la présente étude, il est question des conventions internationales de toute sorte, desquelles peuvent être tirées des dispositions de toute nature, relatives aux règles de gouvernance (2). Il faut avant tout remarquer que c'est un accord international qui introduit la notion de gouvernance pour la première fois en droit camerounais (1).

1. La convention internationale considérée comme source originelle du droit de la gouvernance

Il est important de rappeler que c'est une convention internationale qui introduit pour la première fois en 1997 la notion de gouvernance en droit camerounais. Il s'agit notamment de la Convention signée le 3 juillet 1997 entre le gouvernement camerounais et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Celle-ci fixe le cadre du projet CMR/97/B01/A/20/99 relatif à l'assistance du PNUD pour un Programme National de Gouvernance. Elle sera internalisée par le biais de l'arrêté n° 032/PM du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première phase du PNG. Le premier organisme à avoir pris acte de ce nouveau cadre institutionnel est l'ancien Ministère de l'Education Nationale (MINEDUC) qui, par arrêté n° 268-

²⁷⁹ Dès lors qu'ils sont approuvés et ratifiés, les traités et accords internationaux jouissent, selon l'article 45 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve de leur application par l'autre partie.

²⁸⁰ NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., p. 113.

B1/MINEDUC du 23 août 2000 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire de la gouvernance, va créer un observatoire de la gouvernance dont l'objectif principal est *"de veiller et de contribuer à l'instauration de la bonne gouvernance dans l'ensemble des services relevant du ministère de l'Education nationale"*²⁸¹.

C'est l'arrêté n° 019/PM du 13 février 2003 portant création des Comités de la mise en œuvre du Programme National de Gouvernance qui sera pris à la suite de cette convention et de l'arrêté internalisant celle-ci. Celui-ci constitue le socle institutionnel des comités prévus à cet effet et dont devra se doter l'ensemble des départements ministériels²⁸². Certains ministères vont ainsi se conformer à l'arrêté du Premier ministre. C'est le cas du Ministère de la justice qui met en place le sien par Décision n° 139/MJ du 12 mai 2003 portant création d'un comité de suivi de la mise en œuvre du Programme National de Gouvernance. Ces comités sectoriels seront chapeautés par un comité de pilotage créé par Décision n° 001/CAB/PM du 27 mai 2003 portant constitution du comité de pilotage du Programme National de Gouvernance. Dans une formulation plus expressive, celui-ci deviendra, deux ans plus tard, le comité de pilotage du Programme National de Gouvernance et de Lutte contre la corruption mis en place par Décision n° 005/CAB/PM du 11 août 2005.

Ce cadre institutionnel formalise ainsi la volonté de la communauté internationale qui, à travers la supervision du PNUD, vise à vulgariser les contours d'une gouvernance globale reposant sur un certain nombre des vertus et de principes contenu dans des instruments juridiques internationaux, sources du droit de la gouvernance.

²⁸¹ Article 2 alinéa 1 de arrêté n° 268-B1/MINEDUC du 23 août 2000 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire de la gouvernance.

²⁸² L'article 1^{er} de l'arrêté rappelle en effet qu'*"Il est créé, pour compter de la date de signature du présent arrêté, au sein de chaque Département ministériel, un Comité de suivi du Programme National de Gouvernance"*.

2. Les conventions internationales, sources formelles du droit de la gouvernance

Les vertus associées à la gouvernance amènent à considérer les conventions internationales comme une source écrite du droit de la gouvernance. En effet, certaines conventions internationales sont porteuses d'un ensemble de vertus déclinées en règles juridiques qui se situent en amont des normes qui fondent à soutenir aujourd'hui qu'il existe un corps de règles propres au droit de la gouvernance. Ces conventions internationales expriment les origines de la notion même de gouvernance²⁸³ et énoncent le contenu des règles qui génèrent le droit qui s'y attache.

Cette source est assise sur le volontarisme des États à promouvoir une gouvernance mondiale comme un paradigme associant les vertus d'un monde plus juste et prospère. Parmi les valeurs à promouvoir, on mentionnera la lutte contre la corruption encouragée au niveau mondial par la Convention des Nations Unies contre la corruption et au plan régional par la Convention de l'Union africaine pour la prévention et la répression de la corruption. Pour ne prendre que ce cas, la lutte contre la corruption telle qu'exprimée par la convention des Nations Unies s'articule autour de deux axes fondamentaux. Il s'agit, d'une part, de la prévention, et d'autre part, de l'incrimination, la détection et la répression des actes constitutifs de l'infraction de corruption.

Le volet prévention exige, de la part des États, la création dans leurs systèmes juridiques d'un ou plusieurs organismes investis des fonctions de prévention de la corruption, le respect de l'éthique qui se décline, selon l'article 11 de la Convention de Mérida, en respect des principes d'efficacité et de transparence, ainsi que des règles objectives telles que le mérite, l'équité et l'aptitude. Cette prévention suppose aussi l'intégrité dans la passation des marchés publics²⁸⁴ et la gestion des finances

²⁸³ V. TOURNEPICHE (A.-M.), « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », *op. cit.*, p. 155.

²⁸⁴ Il existe d'ailleurs dans ce domaine un accord de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur les marchés publics qui promeut un certain nombre de vertus pour la bonne exécution des marchés publics en matière de coopération économique internationale.

publiques, l'assainissement du secteur privé, la prévention du blanchiment d'argent, la participation de la société civile à la sensibilisation sur l'existence, les causes et le danger de la corruption, et enfin le droit à l'information des citoyens qui est du ressort de l'administration. Quant au volet qui a trait à l'incrimination, la détection et la répression des actes constitutifs de corruption, l'obligation est faite aux États de conférer à certains comportements visés par la Convention²⁸⁵ le caractère d'infraction pénale. Dans le même ordre d'idées, la Convention prescrit aussi des mesures protectrices et celles destinées à l'efficacité de la procédure et encourage le recouvrement des avoirs²⁸⁶.

En dehors de la lutte contre la corruption, d'autres domaines font l'objet d'adoption des conventions internationales. Certaines de ces conventions ont été exposées plus haut²⁸⁷. C'est le cas dans le domaine de la protection de l'environnement, de la lutte contre la criminalité et la cybercriminalité transfrontalière, des échanges commerciaux internationaux, etc. On n'oubliera pas de faire appel à un instrument de promotion de la démocratie, des élections et de la gouvernance, en l'occurrence la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (CADEG) du 30 janvier 2007²⁸⁸. Au plan communautaire, la Directive CEMAC relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, le Règlement CEMAC portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme ou encore les nombreuses directives de la CEMAC relative aux finances publiques.

Ces indénombrables dispositions internationales servent de sources formelles au droit matériel de la gouvernance en construction dans l'ordre juridique interne.

²⁸⁵ Consulter à cet effet, les articles 15 à 27 de la Convention de Mérida.

²⁸⁶ Pour une étude détaillée de la Convention de Mérida, lire, KENFACK (J.), « La Convention des Nations Unies contre la corruption : un instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », *op. cit.*

²⁸⁷ V. *Supra*, Chapitre I du présent Titre.

²⁸⁸ Sur cette charte, lire : BOMBELA MOSOUA (G.), *Le standard africain de société démocratique*, Mémoire de DEA en droit public international et communautaire, Université de Yaoundé II, 2008-2009, 246 p.

B. Les sources formelles au niveau interne

En droit interne, les sources formelles sont habituellement la loi, la coutume, la jurisprudence et la doctrine. Celles-ci correspondent à des modes de formation directe ou indirecte du droit. La coutume surgit des faits, la jurisprudence des décisions de justice et la doctrine des auteurs²⁸⁹. Seule la loi, au sens large, résulte d'un mode formation directe, c'est-à-dire d'actes délibérés émanant d'autorités investies du pouvoir de formulation des règles juridiques. Pour un droit que l'on découvre à peine comme le droit de la gouvernance, il va de soi que la coutume ne saurait être considérée comme une source, encore moins la doctrine. La jurisprudence pourrait l'être si on considère que la gouvernance se coule dans le moule du droit existant²⁹⁰ et dans ce cas certaines décisions du juge seraient une source du droit de la gouvernance. Mais en attendant de pouvoir identifier la jurisprudence y relative, seule la loi, en tant que norme fondamentale (1), acte juridique ordinaire (2) et acte juridique supra-réglementaire (3), sera considérée comme la source formelle du droit de la gouvernance.

1. La primauté de la loi fondamentale

La soumission à la hiérarchie des normes juridiques internes commande que soit toujours évoquée en tête de liste la Constitution comme la première source de droit. C'est d'elle que s'agrègent tous les textes subséquents. Point besoin, le cas échéant, que le vocable gouvernance soit inscrite dans son dispositif pour donner toute pertinence juridique à cette notion. Elle se positionne comme le point d'ancrage des autres sources internes qui sont constitués de textes législatifs et réglementaires. Toutefois, dans une approche formelle, il faut se rappeler que la Constitution est souvent adoptée sous forme d'une loi. On parle ainsi de loi constitutionnelle indépendamment de la nature du pouvoir constituant, originaire ou dérivé. A l'exception, toutefois, du cas mentionné à l'article 63 alinéa 4 de la Constitution du Cameroun, qui autorise le Président de la République à soumettre tout projet ou

²⁸⁹ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 54.

²⁹⁰ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 207.

proposition de révision de la Constitution au référendum. Et même dans ce cas, on parle de loi référendaire.

D'ailleurs, le texte juridique qui a, pour la première fois, évoqué le concept de gouvernance et qui constitue la source conceptuelle de ce vocable en droit camerounais ne s'est pas privé de rappeler dans la première articulation de ses visas la mention : "*Vu la Constitution*"²⁹¹. Si la loi, expression de la volonté générale, est donc considérée comme le mode de formation directe du droit correspondant à une source écrite, "*la loi étant souvent considérée dans certains systèmes de droit comme la principale, voire la seule source de droit*"²⁹², on comprend dès lors pourquoi les lois ordinaires sont la source principale du droit de la gouvernance. Source de formation du droit dont les matières sont d'ailleurs déterminées dans l'article 26 de la loi fondamentale camerounaise.

2. L'effectivité des lois ordinaires

La loi *stricto sensu* est un acte juridique adopté dans le cadre d'une procédure formelle au sein d'une institution spécialisée à cet effet, en l'occurrence le parlement. Celui-ci peut être suppléé dans ce rôle, dans les matières qui ressortissent de sa compétence, par le chef de l'exécutif, à savoir le Président de la République ; lequel prendra le cas échéant des actes juridiques appelés ordonnances²⁹³. Celles-ci tiennent une place éminente dans la hiérarchie des normes juridiques. Source d'un dédoublement organique, les ordonnances constituent des instruments de gouvernance d'urgence. Pour illustration, prenons en matière de gouvernance financière, l'Ordonnance n° 2002/001 du 27 juin 2002 portant budget de l'État pour la période transitoire du 1^{er} juillet au 31 décembre 2002 ou encore la loi du 19 avril 2002 portant modification de certaines dispositions de l'Ordonnance n° 62/OF/4 du

²⁹¹ V. l'Arrêté n° 032/PM/ du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première phase du Programme National de Gouvernance.

²⁹² BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 54.

²⁹³ L'article 28 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 indique à ce sujet que : "*Dans les matières énumérées à l'article 26 alinéa 2 ci-dessus, le parlement, peut autoriser le Président de la République, pendant un délai limité et sur des objets déterminés, à prendre des ordonnances. Ces ordonnances entrent en vigueur dès leur publication. Elles sont déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat aux fins de ratification dans le délai fixé par la loi d'habitation. Elles ont un caractère réglementaire tant qu'elles n'ont pas été ratifiées. Elles demeurent en vigueur tant que le Parlement n'a pas refusé de les ratifier*".

7 février 1962 portant régime financier de l'État, qui entendaient arrimer la législation financière nationale aux exigences internationales en particulier du Traité OHADA avec pour principale innovation le recadrage du principe d'annualité budgétaire²⁹⁴. Plus proche de nous, l'ordonnance n° 2013/001 du 5 novembre 2013 portant prorogation des délais d'engagement et d'ordonnancement des dépenses d'investissement public, ainsi que la période complémentaire au titre de l'exercice 2013, signée par le président de la République en vue de pallier la sous-consommation des crédits d'investissement public pour le compte de l'exercice budgétaire 2013.

Sans avoir à rappeler l'abondance des lois qui gouvernent les dispositions relatives aux questions de gouvernance, il est à noter que l'inflation législative constatée depuis toujours témoigne de l'importance qu'a acquise la loi comme source formelle du droit de la gouvernance. En effet, qu'elle soit financière, managériale, environnementale, comportementale, etc. ou qu'elle porte sur la protection de la fortune publique, sur les mécanismes de lutte contre la corruption et de lutte contre le blanchiment des capitaux, la gouvernance trouve à chaque fois un écho à travers une série de lois ou de dispositions légales éparses. Il n'est pas sans intérêt d'observer que les lois constituent le socle pour tout encadrement juridique relatif aux questions de gouvernance. Toutefois, en raison de son caractère fonctionnel, le paradigme de la gouvernance ne révélerait pas toute sa pertinence juridique sans les actes qui traduisent la volonté législative en actes concrets.

3. La fonctionnalité des actes réglementaires

Les actes réglementaires pris par les autorités administratives se singularisent par leur caractère fonctionnel. En effet, qu'ils prescrivent des règles générales et abstraites ou alors qu'ils édictent des normes individuelles, les décrets, arrêtés et autres décisions administratives, sont des actes juridiques de mise en œuvre de la volonté du législateur. C'est d'autant plus vrai que, pour reprendre le Professeur

²⁹⁴ Sous l'Ordonnance n° 62/OF/4 du 7 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République fédérale du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant l'année budgétaire allait du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante, la loi n° 2002/001 du 19 avril 2002 viendra arrimer l'année budgétaire à l'année civile.

MOCKLE, *"ce sont les lois [...] qui déterminent les conditions d'élaboration des règlements"*²⁹⁵. Ce caractère fonctionnel s'attache à l'allégeance que les actes réglementaires font aux actes juridiques supérieurs, notamment à la loi, expression de la volonté générale. Individuels ou collectifs, ces actes n'acquièrent leur validité juridique que dans la mesure où ils sont soumis aux normes supérieures. Le Professeur Jean-Louis BERGEL rappelle d'ailleurs à ce sujet que : *"les décisions de justice, les décisions administratives, les conventions particulières...ne valent que par leur rattachement à des règles plus générales et que les actes juridiques sont des procédés permettant de créer des normes concrètes, des règles individuelles qui s'imposent à leurs auteurs ou leurs destinataires"*²⁹⁶.

Les actes réglementaires constituent, pour ainsi dire, le point de jonction entre la rationalité juridique et la rationalité pratique. C'est le droit dans sa concrétisation. Le caractère fonctionnel des règlements qui en découle s'inscrit ainsi en droite ligne avec la notion très fonctionnelle de gouvernance. Car, est fonctionnelle, toute notion *"qui remplit, dans un contexte donné, une fonction. Celle-ci peut d'abord être d'ordre pratique"*²⁹⁷. A travers les actes réglementaires, le caractère pragmatique et fonctionnel de la gouvernance au Cameroun, souligné plus haut, prend tout son sens. C'est la matérialisation d'un droit qui vise à imprimer à la logique cursive du législateur et discursive du politique un contenu concret où le droit est mis au service de la pratique et la pratique au service du droit. C'est ce que M. MEBENGA soutient lorsqu'il affirme que *"le droit de la pratique a établi des règles, des dispositions générales d'action qui permettent d'encadrer les pratiques juridiques"*²⁹⁸.

Le droit de la gouvernance étant donc la plateforme scientifique où se rencontrent le droit et la pratique, c'est-à-dire où le droit du concret puise ses fondements, les décrets d'application, les décrets et arrêtés portant constitution de certains organes de mise en œuvre des politiques publiques, les circulaires

²⁹⁵ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 142.

²⁹⁶ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 52.

²⁹⁷ Sur la clarification du qualificatif *"fonctionnel"*, V. TUSSEAU (Guillaume), « Critique d'une métanotion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », op. cit., p. 3.

²⁹⁸ MEBENGA (M.), *L'opportunité en finances publiques*, Cours de Finances Publiques, DEA de droit public, Université de Yaoundé II, année 2005-2006, inédit.

prescrivant la conduite d'une politique publique, etc. sont autant de sources réglementaires de ce nouveau droit. Ils sont tout aussi porteurs de principes régissant la gouvernance. Enfin, qu'ils prennent la forme de décrets, arrêtés, directives, circulaires, instructions de service ou décisions administratives, les actes réglementaires et les décisions exécutoires participent globalement de la rationalisation des politiques publiques, de l'administration des services, de la régulation des activités socio-économiques ainsi que de la normalisation des comportements des agents publics dans le maniement de la fortune publique.

Au demeurant, le droit de la gouvernance succombe aussi aux sources formelles du droit. Au bas de l'échelle se trouvent les actes de l'administration, aux étapes médianes les traités et accords internationaux ainsi que les lois, lesquels sont surplombés au piédestal par la Constitution. Cependant, si les sources formelles, ainsi exposées, font du droit de la gouvernance un droit à part entière au même titre que les autres disciplines de droit, il faut noter que les sources matérielles, dans lesquelles celui-ci puise ses fondements politiques, économiques et sociaux, expriment encore mieux ses autres origines et rehaussent sa scientificité.

Paragraphe II : Les sources matérielles du droit de la gouvernance

Le droit ne procède pas que des sources formelles habituelles, c'est-à-dire la loi, la coutume, la jurisprudence et la doctrine. Il l'est encore moins uniquement, au niveau international, des traités et accords. En réalité, ces sources formelles sont parfois la concrétisation juridique d'intérêts politiques, économiques, financiers, sociaux et culturels. On serait même tenté de dire que celles-ci procèdent de celles-là. Le Professeur ONDOA souligne dans le même sens que : "*Tandis que les premières sont constituées d'actes juridiques formels, les secondes représentent les aspirations et considérations dont ceux-ci procèdent*"²⁹⁹. D'autres auteurs, à l'exemple de NGUYEN QUOC DINH et des Professeurs Patrick DAILLIER et Alain PELLET établissent cette distinction. Ceux-ci affirment en effet que : "*Comme il résulte de la distinction entre les sources matérielles et les sources formelles du droit, le contenu*

²⁹⁹ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux... », op. cit., p. 77.

du droit dérive des premières, tandis que les secondes correspondent à la formulation et à l'introduction dans le droit positif de ce contenu"³⁰⁰. C'est dire, en ce qui concerne le droit de la gouvernance, que, comme celles-ci, celles-là connaissent aussi la double provenance internationale (A) et interne (B).

A. Les sources matérielles internationales

Les sources matérielles du droit de la gouvernance aux niveaux mondial (1) et régional (2) sont innombrables puisqu'elles se comptent parmi les documents, les initiatives, les faits qui sont porteurs de valeurs et principes de la gouvernance. Bien que dépourvues de toute valeur juridique, ces données fournissent néanmoins aux normes juridiques leur matière. Pour Georges RIPERT, ces sources forment "*les forces créatrices du droit*", c'est-à-dire "*toutes les forces qui peuvent imposer une règle de nature juridique*"³⁰¹. Le Professeur BERGEL les regroupe autour des principes moraux, religieux, philosophiques, politiques, sociaux, idéologiques... les plus divers qui dirigent et inspirent les droits positifs. Ce sont aussi, selon lui, les multiples faits sociaux, les exigences de l'environnement temporel, spatial et technique du droit qui en imposent l'orientation et le contenu³⁰².

1. Les sources matérielles au niveau mondial

Si l'un des objectifs finaux de la gouvernance tel que l'ont imaginé les instances onusiennes dans le contexte de la mondialisation est le développement, on peut alors estimer que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) constituent sans aucun doute une source matérielle importante du droit de la gouvernance. En effet, pour atteindre un niveau de développement acceptable pour tous les pays et éliminer l'extrême pauvreté dans le monde à l'horizon 2015, les Nations Unies ont formulé en 1990 les OMD dans le but de parvenir à ces fins. Huit (08) objectifs³⁰³ avaient été émis au départ avec une vingtaine de cibles. Dans le

³⁰⁰ NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., p. 113.

³⁰¹ RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, op. cit., p. 34.

³⁰² BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 52.

³⁰³ Les huit (08) objectifs formulés sont : 1- Éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; 2- Assurer l'éducation primaire pour tous ; 3- Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; 4- Réduire la mortalité des enfants ; 5- Améliorer la santé maternelle ; 6- Combattre le VIH/sida, le

Rapport 2013 y consacré, les Nations Unies estimaient, par la voix du Secrétaire Général, que plusieurs cibles avaient déjà été atteints à moins de mille (1000) jours de la date butoir³⁰⁴. Il indique ensuite dans son avant-propos du Rapport 2014 que la pauvreté mondiale a été réduite de moitié cinq ans avant la date butoir de 2015³⁰⁵. Sans avoir à mesurer l'influence que ces objectifs ont sur les législations des États évoquons respectivement à titre d'illustration les objectifs 7 et 8 consacrés à la promotion d'un environnement durable et à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement. Ceux-ci se situent en amont des législations nationales sur l'environnement tant pour ce qui est de la protection et de la promotion de celui-ci que pour ce qui concerne l'habitat urbain³⁰⁶. Il en est de même, en ce qui concerne le partenariat pour le développement, de la législation sur les droits de douanes notamment dans les domaines commercial et financier³⁰⁷ ou encore de la législation financière des États en développement pour lesquels l'Aide Publique au Développement (APD) est parfois inscrite dans les budgets nationaux.

D'autres sources matérielles d'obédience universelle peuvent être soulignées. C'est le cas de l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettées (IPPTE) par laquelle les Conseils d'administration conjoints du FMI et de la Banque Mondiale ont décidé à la suite du Sommet du G7 de Lyon en France en 1996, de *"ramener à un niveau jugé supportable la charge de la dette extérieure des pays les plus pauvres faisant face à un endettement excessif"*³⁰⁸. Cette initiative a été conduite, notamment pour ce qui concerne le point d'achèvement, en considération de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. L'action en matière de promotion de la bonne gouvernance, de la transparence et celle de la lutte contre la corruption, était effectivement inscrite au rang des critères et repères structurels à mettre en œuvre

paludisme et d'autres maladies ; 7- Assurer un environnement durable ; 8- Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

³⁰⁴ OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT, Rapport 2013, Nations Unies, New York, juin 2013, p. 4.

³⁰⁵ OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT, Rapport 2014, Nations Unies, New York, 2014, p. 3.

³⁰⁶ La cible 7.D vise notamment à *"Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis urbains"*, *ibid.*, p. 50.

³⁰⁷ V. Cible 8.A, *ibid.*, p. 54.

³⁰⁸ TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, Afrédit, Janvier 2008, p. 342.

pour parvenir au point d'achèvement³⁰⁹. C'est dans le cadre de cette initiative qu'a été mise en place au Cameroun la Commission Nationale Anti-corruption (CONAC)³¹⁰, ou le régime de la déclaration des biens et des avoirs issu de la loi n° 2006/003 du 25 avril 2006. De même, la gouvernance a été identifiée comme l'un des huit domaines³¹¹ pour l'utilisation des ressources PPTE³¹².

C'est aussi le cas du programme CHOC-Cameroun³¹³ qui est une initiative mise en place par une Convention signée entre le PNUD et le gouvernement camerounais en date du 23 février 2007. Cette initiative est fortement inspirée dans sa modélisation et sa conception par le réseau de gouvernance de l'OCDE ainsi que par les organismes appartenant au système des Nations-Unies.

On peut également mentionner l'Initiative de transparence dans les industries extractives (EITI)³¹⁴ par laquelle le gouvernement du Cameroun a exprimé son approbation lors de la Conférence de l'EITI tenue à Londres en mars 2005, par l'entremise du Ministre des finances. Un Comité de suivi et de mise en œuvre des principes d'EITI a été créé par décret n° 2005/2176/PM du 16 juin 2005 au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI). A ce jour, ce Comité a déjà vérifié les comptes de certains exercices de la Société Nationale d'Hydrocarbures (SNH)³¹⁵.

Enfin, il n'est pas superflu de souligner, dans le cadre des rapports bilatéraux, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption comme conditionnalités du Contrat Désendettement-Développement (C2D) conclu entre la France et le Cameroun³¹⁶. Il en était de même des accords de confirmation conclus par les États sous ajustement structurel. En effet, le Professeur ONDOA considère ceux-ci "*comme*

³⁰⁹ MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système national d'intégrité*, op. cit., p. 91.

³¹⁰ La CONAC est créée par décret n° 2006/008 du 11 mars 2006.

³¹¹ Ces huit domaines sont : l'éducation, la santé, le VIH/SIDA, la protection et l'assistance sociales, le développement rural, l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement urbain et le ramassage des ordures et la gouvernance, V. TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, op. cit., pp. 332-333.

³¹² Ibid., p. 333.

³¹³ Changer d'Habitude – s'Opposer à la Corruption (CHOC).

³¹⁴ Du sigle anglais : *Extractive Industries for Transparency Initiative* (EITI).

³¹⁵ Sur toutes les initiatives anticorruption, lire : MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système national d'intégrité*, op. cit., pp. 90-94.

³¹⁶ Ibid., p. 91.

des décisions internationales hétéronormatrices et des sources matérielles du droit interne s'imposant aux États sous ajustement structurel"³¹⁷.

2. Les sources matérielles au niveau régional

L'une des sources matérielles qui promeut directement les vertus et les principes de la gouvernance au niveau régional est sans doute le *Livre Blanc* sur la "*Gouvernance européenne*"³¹⁸. Selon Madame le Professeur DELMAS-MARTY, celui-ci propose plus ouvertement un changement de méthodes dans la manière de conduire la communauté. Reprenant un passage significatif du Livre, elle donne la conception communautaire de la gouvernance, selon laquelle : "*le modèle linéaire consistant à décider des politiques au sommet doit être remplacé par un cercle vertueux basé sur l'interaction, les réseaux et sur une participation à tous niveaux de la définition des politiques jusqu'à leur mise en œuvre*"³¹⁹.

Dans le contexte africain, on peut mentionner le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)³²⁰ comme une source non négligeable des droits internes des États souscripteurs. C'est dans le cadre de ce partenariat qu'a été imaginé un Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP)³²¹. C'est un instrument auquel adhèrent volontairement les États membres de l'Union africaine en tant que mécanisme africain d'auto-évaluation. Les rédacteurs le définissent comme "*un instrument africain unique, avant-gardiste et doté d'un excellent potentiel pour promouvoir et renforcer la bonne gouvernance en Afrique*"³²². Son mandat consiste à s'assurer que les politiques et pratiques des États parties sont

³¹⁷ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., p. 91.

³¹⁸ COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, op. cit.

³¹⁹ DELMAS-MARTY (M.), « Gouvernance et État de droit », op. cit.

³²⁰ Le NEPAD provient de la fusion de deux autres plans proposés par les Africains eux-mêmes pour le développement de leur continent : le *Plan Oméga* proposé par le président sénégalais Abdoulaye WADE lors du Sommet France-Afrique à Yaoundé au Cameroun en janvier 2001 et le *Millennium African Plan* ou Plan MAP initiés par les Présidents Abdelaziz BOUTEFLIKE d'Algérie, Olusegun OBASANJO du Nigéria et Thabo MBEKI d'Afrique du Sud.

³²¹ Le MEAP est mis en place dans le cadre du NEPAD à l'occasion de la 38^{ème} session ordinaire de l'organisation de l'Unité Africaine, notamment la Conférence des chefs d'État et de gouvernement tenue le 8 juillet 2002 à Durban en Afrique du sud.

³²² MAEP, « Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) : réflexion innovante de l'Afrique sur la gouvernance », Article a été préparé par le MAEP en vue de la huitième réunion du Forum pour le partenariat avec l'Afrique, Berlin, Allemagne 22 au 23 mai 2007, p. 6.

conformes aux valeurs convenues dans le domaine de la gouvernance politique, économique et des entreprises, ainsi qu'aux codes et normes de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Le processus du MAEP est axé sur l'évaluation périodique des politiques et pratiques des États parties pour s'assurer des progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs convenus et du respect des valeurs de la gouvernance politique, économique et des entreprises, ainsi que des codes et normes de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises³²³.

Au final, qu'elles soient mondiales ou continentales, les sources matérielles internationales constituent les aspirations universelles d'un droit de la gouvernance qui tirent d'autres fondements matériels au niveau interne.

B. Les sources matérielles internes

Compte tenu de l'objet de la présente étude, la première source matérielle au plan interne est sans doute le *Programme National de gouvernance*³²⁴. Mais celui-ci formule des aspirations qui sont mieux explicitées dans un certain nombre de documents, certains de portée générale (1) et d'autres poursuivant un objet déterminé (2) définissant des politiques publiques. Dès lors, parler de sources matérielles du droit de la gouvernance au plan interne, c'est convoquer ce qu'il est convenu d'appeler les "*documents référents*"³²⁵. Ils rassemblent, pour reprendre René CHAPUIS, les aspirations et considérations regroupant sous un même toit l'ensemble des idées et facteurs qui sous-tendent, justifient et expliquent la règle de droit³²⁶. En d'autres termes, ils sont "*le socle intellectuel fournissant à un système juridique, sa*

³²³ Document de base, MAEP, AHG/235 (XXXVIII) Annexe 2, tel qu'approuvé par le 6^e Sommet du comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, 9 mars 2003, Abuja, Nigeria, NEPAD Secrétariat, Midrand, South Africa, p. 1.

³²⁴ La première publication du PNG intervient le 4 mai 2001, il est révisé en 2004, la dernière feuille de route couvre la période 2006-2010, V. *Programme National de Gouvernance (2006-2010)*, Services du Premier Ministre, Yaoundé, juin 2006.

³²⁵ SABLIERE (P.), « Une nouvelle source du droit ? Les « documents référents » », *AJDA*, 15 janvier 2007, pp. 66-73.

³²⁶ CHAPUIS (R.), *Droit administratif général*, 15^e éd., Paris, 2007, p. 27, cité in ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux... », op. cit., p. 77.

cohérence et sa logique internes"³²⁷. Un auteur considère ce type de documents comme une nouvelle source de droit issue d'un "*droit spontané*" et incarnant la "*soft law*"³²⁸. Pour lui, il s'agit "*des documents, de plus en plus nombreux depuis une ou deux décennies, dénommés [...] guides de bonnes pratiques, référentiels, usages recommandés, pratiques recommandées, codes d'usages, lignes directrices, recommandations, bonnes pratiques de fabrication, standards, spécifications, processus, références médicales, évaluations, documents d'orientations, etc.*"³²⁹.

1. Les sources matérielles internes de portée générale

Parmi les sources matérielles internes de portée générale on peut identifier les documents référents tels que les documents de stratégie qui accompagnent depuis quelques années les stratégies de développement au Cameroun. L'introduction de ces documents a par exemple contribué à la réforme du paysage financier de l'État et à l'équilibre macroéconomique du pays. Il s'agit essentiellement de trois documents, à savoir le DSRP, le document sur la vision du Cameroun à l'horizon 2035 et le DSCE.

a) Le Document de Stratégie de la Réduction de la pauvreté (DSRP)

Elaboré par le gouvernement en avril 2003 "*dans le cadre d'un processus dynamique et ouvert, du secteur privé et des partenaires au développement, aux côtés des administrations publiques*"³³⁰, le DSRP permettait aux autorités gouvernementales de disposer d'un instrument de pilotage après que le Cameroun a satisfait l'exécution du premier programme économique et financier triennal 1997-2000. Ce document prescrivait des réformes qui devaient accompagner l'IPPTTE³³¹. Il se positionnait dès lors comme le nouvel instrument institutionnel abrogeant celui de

³²⁷ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : le cas du Cameroun », op. cit., p. 77.

³²⁸ SABLIERE (P.), « Une nouvelle source du droit ? « Les documents référents » », op. cit., p. 66.

³²⁹ Ibid.

³³⁰ Préface du Premier Ministre, DSRP, avril 2003.

³³¹ C'est une initiative renforcée d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés. Le Cameroun a atteint le point de décision en octobre 2000 après le vote favorable des conseils d'administration du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale. C'est grâce à ce vote que le pays a été déclaré éligible à cette initiative d'allègement de la dette extérieure. Le point d'achèvement quant à lui a été atteint le 28 avril 2006.

la coordination et de supervision de l'action gouvernementale pour le franchissement du point d'achèvement de l'IPPTE.

L'objectif des réformes envisagées dans le cadre de ce document consistait pour les autorités *"de réduire sensiblement la pauvreté au moyen d'une croissance économique forte et durable, d'une meilleure efficacité des dépenses, de politiques de réduction de la pauvreté convenablement ciblées et du renforcement de la gouvernance"*³³². Pour ce faire, il avait été mis en place un cadre institutionnel chargé de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des activités de mise en œuvre du DSRP. Cette mise en place avait été rendue possible grâce au décret n° 2003/2220/PM du 29 septembre 2003 portant organisation et fonctionnement d'un comité interministériel de suivi de la mise en œuvre du DSRP et au décret n° 2003/2221/PM du 29 septembre 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un comité technique de suivi et d'évaluation des activités de mise en œuvre du DSRP.

Sur le plan du droit, certes l'adoption du DSRP n'a pas fait l'objet d'un procédé juridique, tout comme ledit document ne recèle en lui-même aucune valeur juridique, mais on peut néanmoins constater que les conditions requises en son sein en vue de l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE sollicitaient des mécanismes du droit. En effet, l'ensemble des mesures y prescrites, encore appelées déclencheurs, ne pouvaient être mises en œuvre que par le biais des techniques classiques de juridicisation que sont la législation et la réglementation. Ces déclencheurs étaient constitués de réformes macroéconomiques et structurelles, du programme des privatisations, de réformes institutionnelles, de la gouvernance et la lutte contre la corruption, etc.

Pour ce qui concerne par exemple, les réformes institutionnelles, notons la mesure qui prescrivait la mise en place de la Chambre des Comptes selon un calendrier bien déterminé dans le DSRP. C'est suivant ce calendrier qu'a pu voir le jour la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le

³³² Préface du Premier Ministre, DSRP, op. cit.

fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, ainsi que les décrets n° 2004/081 et n° 2004/082 du 13 avril 2004 nommant respectivement le président et les membres de cette juridiction. Il en est de même de la mise en place du Conseil Constitutionnel avec notamment la promulgation de la loi n° 2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement de cette institution. On peut aussi évoquer, s'agissant de la réforme du système des marchés publics, une large refonte du dispositif normatif et institutionnel enclenchée depuis le décret n° 2001/048 du 23 février 2001 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP), le décret n° 2004/275 du 24 septembre 2004 portant Code des Marchés Publics et plus récemment encore la vague des décrets du 8 mars 2012³³³. On peut enfin souligner au plan du droit financier, l'exigence du cadrage budgétaire contenue dans le DSRP et dont la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État constitue aujourd'hui le socle. Exigence reprise d'ailleurs dans le document prescrivant la vision du Cameroun à l'horizon 2035.

b) Le document sur la vision du Cameroun à l'horizon 2035

Dans sa vision prospective du développement, le Cameroun s'est doté d'un document cadre dans le but de faire du "*Cameroun : un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité*"³³⁴. Il est né lors de la phase de révision du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Il a été élaboré en 2009 sous l'égide du gouvernement par le Ministère de l'Economie de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) en participation avec la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement dans le but de formuler une vision à long terme pour le développement du Cameroun dans un horizon de 25-30 ans.

³³³ Notamment le décret n° 2012/075 du 8 mars 2012 portant organisation du ministère des marchés publics, le décret n° 2012/076 du 8 mars 2012 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2001/048 du 23 février 2001 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et le décret n° 2012/074 du 8 mars 2012 portant création, organisation et fonctionnement des Commissions de passation des marchés publics.

³³⁴ *Cameroun Vision 2035*, Document de Travail, MINEPAT, février 2009, p. v.

Pour parvenir à ce désir de pays émergent, le document mentionne cinq (05) défis qui devront être relevés³³⁵. Le cinquième et dernier défi de cette vision est justement celui de la *"gouvernance"* en tant que paradigme qui *"renvoie à une utilisation efficace et efficace du potentiel et des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose le pays pour son développement. Ce défi conditionne la bonne intégration du Cameroun dans l'économie mondiale"*³³⁶.

C'est dans le cadre de ce document prospectif qu'a été élaboré le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) qui constitue la vision décennale de cette vision de 25-30 ans.

c) Le Document de Stratégie pour le Croissance et l'Emploi (DSCE)

Considéré comme le DSRP de deuxième génération, le DCSE est un document de politique générale qui prescrit une vision de développement du pays à moyen terme conformément à un autre document planificateur, en l'occurrence la Vision du Cameroun à l'Horizon 2035. Celui-ci est en effet la traduction décennale de la planification du développement qui est censée mener le Cameroun vers le statut de pays émergent une fois cet horizon atteint. Le DSCE a été élaboré grâce entre autres à la formulation de la vision de développement économique dans un horizon de 20-35 ans, à la revue des stratégies sectorielles, aux consultations participatives, aux enquêtes et études statistiques pour la période 2001 à 2008, à la réalisation de la troisième enquête camerounaise auprès des ménages (ECAM III), au reporting et au costing des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), au cadrage macroéconomique et budgétaire.

Ce document peut être considéré comme la planification à moyen terme (10 ans) de la Vision du Cameroun 2035. Celui-ci identifie d'ailleurs la gouvernance comme l'un des défis majeurs à relever dans le cadre de la prospective du

³³⁵ En dehors du dernier défi qui est celui de la gouvernance, les quatre autres portent sur : la consolidation du processus démocratique et du renforcement de l'unité nationale ; la croissance économique et de l'emploi ; le domaine socio démographique ; le développement urbain et de l'aménagement du territoire.

³³⁶ *Cameroun Vision 2035*, Document de Travail, MINEPAT, op. cit., p. v.

développement. Elle y figure au point 5 et vise le renforcement de l'État de droit et de la sécurité des personnes et des biens, l'amélioration de l'environnement des affaires, le renforcement de la lutte contre la corruption et les détournements de fonds et enfin l'amélioration de l'accès du citoyen à l'information.

C'est aussi le DSCE qui détermine la nature de certains outils portant sur des objets déterminés, à l'instar des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

2. Les sources matérielles internes prescrivant un objet déterminé

Si les documents de stratégie qui se sont succédés au Cameroun, en l'occurrence le DSRP et le DCSE, se singularisent par leur vision globale du développement, ils sont aussi porteurs d'instruments prescrivant des politiques sectorielles. C'est le cas des CDMT prévus dans le DSCE. Selon ce document de stratégie, le CDMT est un "*instrument de cadrage budgétaire*"³³⁷ dont l'introduction, au niveau central et sectoriel, "*donnera l'occasion d'une bonne maîtrise de l'estimation des ressources budgétaires totales à moyen terme et d'une allocation plus rationnelle des ressources en fonction des résultats attendus de chaque secteur*"³³⁸.

Les CDMT sont l'un des instruments de la nouvelle gestion financière en vigueur depuis l'exercice budgétaire 2008 suite à la promulgation de la loi n° 2007/066 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État³³⁹. Selon un économiste camerounais, le CDMT est "*un outil qui permet au gouvernement de réaliser une bonne allocation de ses ressources budgétaires sur une période donnée, 3 ou 5 ans*"³⁴⁰. Dans ses deux composantes, à savoir le CDMT-Central et les CDMT sectoriels, cet outil sert à "*asseoir les principes de répartition des ressources et le*

³³⁷ Paragraphe 417 du DCSE.

³³⁸ V. Paragraphe I24 du DSCE.

³³⁹ Cette loi est totalement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, date d'abrogation de l'ordonnance n° 62/OF/4 du 7 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République fédérale du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant.

³⁴⁰ TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, op. cit., p. 382.

profil des allocations budgétaires par secteur"³⁴¹. Pour être plus précis et conformément à la vision décennale du développement du Cameroun à l'horizon 2035, cet instrument a pour fonction de "*mettre en cohérence le cadre budgétaire central avec les principaux programmes sectoriels pour la période 2010-2020, compte tenu des enveloppes budgétaires sectorielles projetées dans le CDMT central*"³⁴². En les inscrivant à juste titre dans un champ d'expérimentation de la nouvelle technique de budgétisation, un auteur estime que "*les Cadres de Dépenses à Moyen Terme sont élaborés pour allouer des ressources supplémentaires aux secteurs prioritaires*"³⁴³.

Sur un tout autre plan, il existe au niveau gouvernemental des instruments d'élaboration des politiques publiques fixant des objectifs bien déterminés aux différents départements ministériels. C'est le cas des Projets de Performance des Administrations (PPA), sorte de documents de performance servant de base à l'élaboration par les différents organes dépensiers de l'État des budgets-programmes. C'est aussi le cas de ce que l'on appelle au Cameroun les "*feuilles de route ministérielles*". Véritables documents de mise en œuvre des promesses politiques, celles-ci sont élaborées par chaque département ministériel, suivant une échéance précise³⁴⁴, en vue de conduire les différentes politiques sectorielles du gouvernement. Toutefois, il faut noter que leur élaboration n'obéit pas à un procédé juridique. De même, leur existence n'est pas la résultante d'un acte juridique formel. Il s'agit simplement d'une pratique de planification et de management du travail gouvernemental. C'est implicitement dans ce sens qu'on peut les considérer comme une source matérielle du droit³⁴⁵.

³⁴¹ Paragraphe 417 du DCSE.

³⁴² Paragraphe 418 du DSCE.

³⁴³ KEMGNI MOYUM (G.), « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », *RASJ*, Vol. 8, n° 2, 2011, p. 296.

³⁴⁴ Après l'élection présidentielle du 11 octobre 2011 et à la suite du décret n° 2011/410 du 9 décembre 2011 portant organisation du gouvernement, chaque ministre du nouveau gouvernement disposait ainsi de cent (100) jours pour élaborer une feuille de route, en vue de la conduite sectorielle de la politique dite des "*Grandes réalisations*" du Président élu.

³⁴⁵ Les ministres peuvent en effet être amenés à prendre des actes réglementaires d'organisation des services et d'orientation des objectifs poursuivis par chaque département ministériel en vue de la mise en œuvre des feuilles route préalablement adoptées.

Au total, les sources matérielles ainsi exposées répondent à la volonté des autorités étatiques de disposer d'instruments-guides de l'action publique en vue d'une planification des projets de développement, d'une meilleure allocation des ressources et d'une rationalisation des dépenses publiques. La prépondérance de l'objet financier de ces documents ne fait cependant aucun doute, tant il est vrai que les outils auxquels on y fait recours sont prévus dans la loi fixant le nouveau régime financier de l'État. C'est pourquoi un auteur estime notamment que : *"Toute discussion relative à la gouvernance, au secteur public et au développement pose un problème de gestion des dépenses publiques"*³⁴⁶.

En somme, s'il est vrai, comme le souligne Georges RIPERT, que *"Chaque loi a une cause"*³⁴⁷, alors on peut situer celle-ci dans les aspirations contenues dans les différents documents sus indiqués. Leur rapport à la gouvernance est par ce fait indéniable. Tout comme le sont les principes qui sont au fondement du droit de la gouvernance.

SECTION II : LES PRINCIPES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Qu'ils prennent le nom de principes généraux du droit, c'est-à-dire ceux développés parfois par le juge comme c'est le cas en contentieux administratif, ou alors qu'ils s'articulent en termes de principes fondamentaux chers au droit constitutionnel, les principes constituent le fondement de certaines règles juridiques. Il ne saurait en être autrement avec le droit de la gouvernance dont l'existence, en tant que corps de règles et en tant que phénomène juridique décrivant une réalité pragmatique, laisse entrevoir deux catégories de principes, à savoir les principes formels (Paragraphe I) et les principes opérationnels (Paragraphe II).

³⁴⁶ MASOOD ALUNED, « Préface du Manuel de la Banque Mondiale », *Manuel de gestion des dépenses publiques*, Washington, 2000, cité in KEMGNI MOYUM (G.), « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », op. cit., p. 301.

³⁴⁷ RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, op. cit., p. 34.

Paragraphe I : Les principes formels du droit de la gouvernance

Si les principes du droit sont des "*Règles, noms ou constructions qui servent de base au droit, comme sources de création, application ou interprétation*"³⁴⁸, alors les principes formels du droit de la gouvernance sont ceux qui révèlent celui-ci comme une discipline appartenant à la catégorie de disciplines de droit et attestent de la juridicité même du paradigme de gouvernance. Cette appartenance du droit de la gouvernance à la catégorie de disciplines de droit fait que certains principes généraux de droit s'appliquent naturellement à celui-ci (A), tandis que d'autres traduisent son caractère fonctionnel (B).

A. Les principes généraux applicables au droit de la gouvernance

Si certains principes sont qualifiés de généraux, c'est bien parce qu'ils ressortissent du domaine général du droit, s'appliquent en toutes matières et, à cette fin, peuvent appartenir à toutes les branches et disciplines de droit. Selon le Professeur BERGEL, "*On peut même penser qu'il s'agit de principes en vigueur dans tous les systèmes juridiques*"³⁴⁹. Il faut toutefois remarquer qu'il n'est pas aisé de dresser une liste exhaustive des principes généraux de droit tant ils sont l'objet d'une constante évolution. Cependant, une tentative de rapprochement peut être opérée en fonction de la matière concernée. C'est le cas en matière de droit de la gouvernance qui opère une réception de certains principes généraux de droit à valeur constitutionnelle (1), ainsi que ceux dégagés par la jurisprudence (2).

1. Les principes à valeur constitutionnelle applicables au droit de la gouvernance

Les principes généraux sont le reflet de la reconnaissance permanente et universelle de certaines règles de droit. A ce titre, certains principes sont reconnus fondamentaux, car appartenant à la conscience universelle et s'appliquant à tous les systèmes juridiques. C'est la raison pour laquelle ceux-ci sont inscrits dans les instruments juridiques à caractère universel comme la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 qui elle-même s'inspirait déjà de la Déclaration française

³⁴⁸ ARNAUD (A.-J.), (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 474.

³⁴⁹ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 85.

des droits de l'homme et du citoyen de 1789. A titre de droit étranger, le constituant français les a consacrés sous la formule élégante de "*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR)*"³⁵⁰. Faisant partie du bloc de constitutionnalité, ils sont ainsi reconnus comme des principes à valeur constitutionnelle. En dépit du caractère managérial et technique que l'on peut parfois rattacher au concept de gouvernance, certains principes généraux peuvent être considérés comme faisant partie du champ du droit de la gouvernance en raison notamment de l'intervention des gouvernants et des gouvernés dans l'objet de cette discipline.

Du côté des gouvernants, la gestion des affaires publiques et l'impulsion de l'action publique que supposent leurs fonctions, sont garanties par les préalables d'une bonne organisation des pouvoirs dans l'État que le seul le principe de séparation des pouvoirs incarne en amont. Ainsi, l'action du gouvernement telle qu'impulsée par la politique de la nation définit par le Président de la République, chef de l'exécutif, doit pouvoir être contrôlée par le parlement et les excès atténués par l'appareil judiciaire. Pour ce qui concerne les gouvernés, la Constitution prévoit un nombre important de garanties que ceux-ci sont fondés à invoquer aussi bien dans leurs rapports avec l'administration que dans leur vie privée. Ces garanties fondamentales s'articulent en termes de principes sur les libertés individuelles et collectives, l'égalité des citoyens devant la loi et la justice, la liberté d'entreprise, la liberté de propriété, mais aussi, dans le domaine pénal, le principe de non rétroactivité de la loi pénale, le principe de non-cumul des peines, le principe de personnalisation des peines, etc.³⁵¹.

D'autres principes, non moins importants pour le droit de la gouvernance, sont consacrés dans la Constitution. Il en a ainsi de quelques principes contenus dans le préambule et suivant lesquels : "*la protection de l'environnement est un devoir pour tous*", "*l'État assure à tous les citoyens les conditions nécessaires à leur*

³⁵⁰ Circonlocution mentionnée dans le préambule de la Constitution française de 1946, et maintenue par celle de 1958.

³⁵¹ Sur les principes de droit pénal constitutionnalisés, V. dans le contexte français notamment : DANIEL (J.), « Les principes généraux du droit pénal », in *Les principes en droit*, op. cit., pp. 279-282.

développement" ou encore "la participation de chacun, en proportion de ses capacités, aux charges publiques".

Aussi, bien que faisant partie des règles de droit définies par la loi fondamentale certains principes ont été dégagés par la jurisprudence.

2. Les principes généraux dégagés par la jurisprudence applicables au droit de la gouvernance

Parmi les principes généraux certains ont la particularité d'avoir été élaborés par le juge administratif, notamment par le juge administratif français. Outre les différents principes fondamentaux à l'instar des diverses expressions des libertés individuelles et collectives, de principe d'égalité ou de la sécurité des administrés, de principe d'égalité devant les charges publiques, la jurisprudence administrative a consacré certains principes chers au droit de la gouvernance, en l'occurrence les principes régissant les services publics et l'action administrative.

D'une part, les principes qui régissent l'action administrative se regroupent autour du principe de légalité. Celui-ci est au fondement de toute l'activité administrative puisqu'il traduit l'idée que l'Administration est soumise au droit. La légalité dans son acception la plus large renvoie, non seulement à la loi, *stricto sensu*, mais aussi à l'ensemble des règles de droit qui ont pour sources la Constitution, les traités et accords internationaux, les règles communautaires, les lois, les ordonnances et les règlements. Même s'il est vrai, comme le fait remarquer le Professeur MOCKLE, que l'impératif traditionnel de la légalité n'est relégué qu'au second plan compte tenu de l'influence de l'utilitarisme dans la gouvernance, c'est-à-dire la recherche de l'efficacité maximale en matière de gestion, de résultats, de rendement³⁵², il faut rappeler que ce principe assure en même temps le contrôle de l'action administrative, laquelle doit toujours être encadrée par les règles juridiques afin d'éviter les abus dont elle peut parfois être l'objet. C'est dire que la légalité restaure à la gouvernance la juridicité dont elle pourrait être privée dans certaines circonstances à cause de son objet managérial.

³⁵² MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 225.

D'autre part, le droit de la gouvernance, dont la formule institutionnelle convoque les services publics, ne peut se passer des principes qui régissent ceux-ci. Le premier de ces principes, dont l'immanence de l'objet managérial est étroitement tributaire de la gouvernance, est celui de l'intérêt général. Par intérêt général, les Professeurs Jean RIVERO et Jean WALINE entendent "*la satisfaction directe des besoins individuels auxquels les responsables de l'État estiment que les activités privées ne suffisent pas à répondre en fournissant aux administrés des prestations qui en font, non des utilisateurs autonomes, mais des usagers*"³⁵³. Au-delà de cette définition purement organique, l'intérêt général tel que le conçoit la dynamique de la gouvernance se pose comme un principe moral qui commande de la part des gestionnaires publics le sens du partage et de l'intérêt supérieur de l'État dans un environnement tendant à ériger l'intérêt personnel en modèle.

A côté du principe de l'intérêt général reconnu par la jurisprudence administrative française, il existe des principes dits fondamentaux du service public. Il s'agit notamment du principe de continuité du service public, le principe d'adaptation aux circonstances nouvelles et le principe d'égalité du service public. Si le premier et le dernier demeurent inoxydables en raison de la permanence du service public et ne traduisent pas véritablement l'idée d'évolution du droit qu'incarne aussi la présente étude, le deuxième par contre est l'expression même de "*l'adaptation au paradigme de la gouvernance*"³⁵⁴ que semble insuffler aujourd'hui la gestion des services publics.

Par ailleurs, outre les principes de droit administratif rappelés ci-dessus, le juge administratif a aussi retenu certains principes de droit pénal et a consolidé les principes directeurs du droit processuel³⁵⁵. Ceux-ci peuvent être regroupés autour des droits de la défense ou du principe du contradictoire, de l'autorité de la chose jugée, de la légalité des délits et des peines, du principe du double degré de juridiction, etc. qui trouvent leur pendant dans les cas de litiges relatifs à la gestion publique et intéressant le volet processuel du droit de la gouvernance.

³⁵³ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 304.

³⁵⁴ V. MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 224 et s.

³⁵⁵ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 102.

En somme, qu'il s'agisse des principes généraux à valeur constitutionnelle ou alors de ceux élaborés par la jurisprudence administrative et ses emprunts au droit pénal et au droit processuel, les principes sus-évoqués sont incontestablement des poutres maîtresses de tout édifice juridique. C'est ce qui fonde d'ailleurs leur communauté d'usage dans l'ensemble des systèmes juridiques et la filiation qu'ils ont avec la plupart des disciplines de droit. Cette généralité, c'est-à-dire la caractéristique commune à tous les principes³⁵⁶, ne se borne pas à différencier ceux-ci des autres normes juridiques³⁵⁷, mais aussi opère une distinction avec une catégorie de principes qui fait plutôt prévaloir le caractère fonctionnel.

B. Les principes fonctionnels du droit de la gouvernance

Il faut entendre par principes fonctionnels ici ceux qui, comme souligné précédemment, remplissent dans un contexte donné une fonction ; celle-ci pouvant d'abord être d'ordre pratique³⁵⁸. Sans doute que c'est le caractère fonctionnel et pragmatique que suggère la conception camerounaise de la gouvernance³⁵⁹ qui inspire une telle approche. Toutefois, le fonctionnel renvoie ici deux acceptions. L'une a trait au caractère fonctionnel de l'objet de l'étude et l'autre aux fonctions qu'exercent ceux-ci qui sont chargés de la gestion des affaires publiques. Ainsi, sans être exhaustif, les principes de responsabilité (1), d'imputabilité (2), d'intégrité (3) et de sincérité (4) peuvent servir à démontrer cette démarche.

1. Le principe de responsabilité

Notion diversement étudiée en droit, la responsabilité revêt une signification particulière en droit de la gouvernance en ceci qu'elle renvoie au caractère fonctionnel des règles qu'elle incarne. C'est en cela qu'elle est considérée comme un principe, celui de rendre compte, de répondre³⁶⁰ de quelque chose dont on est

³⁵⁶ CAUDAL (S.), « Rapport introductif », in *Les principes en droit*, op. cit., p. 7.

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ TUSSEAU (G.), « Critique d'une métanotion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », op. cit., p. 3.

³⁵⁹ MEBENGA (M.), *Éléments de revue des stratégies du secteur Gouvernance*, op. cit., p. 3.

³⁶⁰ De son origine latine "Respondere".

responsable. Il est plus connu dans ce sens sous l'anglicisme "*accountability*"³⁶¹. C'est d'ailleurs sous cet abord que le Professeur KAMTO entend expliquer ce principe dans son "*Droit international de la gouvernance*", car il parle simultanément de la "*Reddition des comptes ou « responsabilité » (accountability)*"³⁶². La présente étude entend quant à elle conférer deux significations au concept de responsabilité.

Dans un premier sens, elle est un acte d'opportunité. C'est dire, comme pour le terme *opportunité*, qu'elle implique pour tout décideur "*l'idée d'un acte posé par un être rationnel mais également l'idée d'un acte exprimant le libre arbitre d'un être doué de raison*"³⁶³. C'est, en d'autres termes, la responsabilisation entendue comme l'action de guider les choix des décideurs dans la formulation des politiques publiques. C'est en son nom par exemple que le gouvernement jouit d'un large pouvoir d'action en matière réglementaire afin d'impulser le bon fonctionnement de l'administration, même indépendamment de toute disposition législative. Elle est guidée plus par une démarche opportune qu'elle ne l'est par le droit. Cette forme de responsabilité peut être qualifiée de responsabilité-décision.

Dans un second sens, la responsabilité est, comme l'entend Henri BATIFFOL, "*le sens du juste [qui] veut que celui qui a causé un dommage le répare*"³⁶⁴. C'est celle reconnue par le droit civil comme l'obligation de réparer le préjudice résultant soit de l'inexécution d'un contrat, soit de la violation d'un devoir général de ne causer aucun dommage à autrui³⁶⁵. Dans cette perspective, en sus de la responsabilité civile qui vient d'être indiquée, il existe une "*typologie des responsabilités au plan*

³⁶¹ "*At the simplest, accountability means holding public officials responsible for their action. It has been defined more broadly as the obligation to render an account for a responsibility that has been conferred. It means that those individuals and organizations charged with the performance of particular actions or activities are held responsible. This responsibility is judged or measured in terms of clearly articulated codes of conduct*", lire: NDIVA KOFELE-KALE, « The right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law », *The International Lawyer*, Vol. 34, n° 1, Spring 2000, Note 9, p. 151.

³⁶² KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., 53.

³⁶³ MEBENGA (M.), *L'opportunité en finances publiques*, op. cit.

³⁶⁴ BATIFFOL (H.), « Préface à la responsabilité », *Archives de philosophie de droit*, Tome XXII, *La responsabilité*, Sirey, 1977. Cité in ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement : Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*, Th. D.E., op. cit., p. 10.

³⁶⁵ GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, 16^e éd., Dalloz, Paris, 2007, pp. 575-576.

*juridique*³⁶⁶ qui renvoie d'une part à la responsabilité pénale entendue comme celle qui *"repose à la fois sur une infraction et sur une sanction pénale"*³⁶⁷. D'autre part, les responsabilités relevant du droit public³⁶⁸ dont l'une renvoie à *"un mécanisme par lequel un organe exécutif voit sa fonction remis en cause par une assemblée ou par le peuple et qui a donc pour sanction la démission du titulaire de la fonction"*³⁶⁹, et l'autre indiquant que *"toute autorité publique doit normalement répondre de ses actes"*³⁷⁰.

De même, cette forme de responsabilité fait désormais l'objet d'une formalisation, car elle est reconnue comme un principe moderne parmi les dix principes des finances publiques. Elle est alors formulée de la manière suivante par M. LIENERT : *"l'exécutif rend compte au parlement de ses actions en matière de gestion budgétaire"*³⁷¹. C'est cette responsabilité qui est expressément exprimée sous l'anglicisme *"accountability"*.

C'est donc dans le sens de la reddition des comptes que le principe de responsabilité semble plus se rapprocher des considérations de la gouvernance. Car, il fait obligation à tout responsable de rendre compte de gestion. La responsabilité y est alors, selon le Professeur KAMTO, sous-tendue par une exigence morale, celle qui renvoie à chacun les conséquences de ses actes³⁷². Cet auteur reprend d'ailleurs une signification des plus claires du principe de responsabilité ou reddition des comptes formulée dans l'Annexe à la Directive N°2/2000/COMMISSION/UEMOA portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques. Selon cet instrument, la responsabilité ou reddition des compte *"renvoie à l'obligation faite à tout responsable, à quelque niveau qu'il se situe, de rendre compte, à la périodicité*

³⁶⁶ ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique...*, Th. D.E., op. cit., p. 13.

³⁶⁷ Ibid.

³⁶⁸ Le Professeur ONDOA distingue à cet égard *"la responsabilité en matière politique et constitutionnelle et la responsabilité en matière administrative et financière"*. V. Ibid.

³⁶⁹ Ibid.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ LIENERT (I.), « Existe-t-il un modèle standard de gestion publique ? », in BOUVIER (M.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, op. cit., p. 116.

³⁷² KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 54.

définie, de l'exercice de ses attributions dans le domaine de la gestion des finances publiques"³⁷³.

En clair, toutes les formes de responsabilités juridiques indiquées dans la seconde approche ont des dénominateurs communs. En effet, elles renvoient à un ensemble de faits, d'actes, d'omissions, de manquements, de décisions ou d'indécisions dommageables qui sont éventuellement suivis de sanctions. Celles-ci pouvant être l'objet de paiement d'une somme d'argent en réparation du dommage causé, de peine privative de liberté, d'amende, de perte de fonction, de déchéances, etc. Sous ce rapport, on peut qualifier la responsabilité qui en résulte de responsabilité-sanction.

Le droit de la gouvernance reconnaît donc, d'une part, la responsabilité-décision qui guide les autorités publiques dans leurs choix opportuns de politiques publiques ; et d'autre part, la responsabilité-sanction qui sous-tend l'obligation de rendre compte. C'est cette dernière qui, au sens de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, rappelle que *"la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration"*. On peut même lui trouver un fondement biblique dans Luc 16, 2 où il est écrit : *"Rends compte de ta gestion, car tu ne peux plus gérer"*.

2. Le principe d'imputabilité

Assez proche de la responsabilité, l'imputabilité a un fondement qui repose sur une obligation de reconnaissance de la responsabilité éventuelle d'une personne. Elle renvoie à la possibilité d'attribution de la responsabilité d'un acte à une personne. Elle implique aussi *"le processus pour tenir les personnes et les agences responsables de leurs actes de façon objective"*³⁷⁴. Comme le principe de responsabilité, le principe d'imputabilité en droit de la gouvernance renvoie aussi à deux acceptions. Une première relative à l'individualisation ou la collectivisation de la faute et une dernière sur l'imputabilité entre acteurs sociaux.

³⁷³ V. Ibid., p. 55.

³⁷⁴ Généralités sur la transparence et imputabilité, www.waterintegritynetwork.net/page/254, op. cit.

Généralement, lorsqu'on fait face à une infraction la question est souvent de savoir à qui elle est imputable. A titre d'illustration, les fautes et irrégularités de gestion sont porteuses des interrogations relatives aux personnes responsables. Certaines révèlent des faits personnels et d'autres par contre impliquent des coactions et complicités. C'est donc la question de l'imputabilité individuelle ou collective de l'infraction. Le problème peut parfois se poser, en matière de fautes de gestion dans les organismes publics, sur le degré de responsabilité des organes dirigeants considérés comme juges de l'opportunité et les organes techniques chargés de la régularité ; ou encore sur celui des organes délibérants et des organes dirigeants. S'il est de principe que la faute est d'abord individuelle, on ne peut pas manquer de s'interroger sur la connexité des responsabilités dans certains cas, à moins qu'il soit démontré que l'une des parties a outrepassé les fonctions d'une autre.

Par ailleurs, l'imputabilité en droit de la gouvernance peut vouloir signifier aussi attribution de certaines obligations aux différents acteurs sociaux. C'est le champ par excellence des finances locales où l'État consent à transférer non seulement des ressources financières mais également des obligations qui en ressortissent. C'est cela qu'on qualifie par l'expression "*imputabilité financière*"³⁷⁵. Ce procédé est certes une technique de bonne administration des collectivités territoriales décentralisées, mais il correspond également à l'obligation pour celles-ci de répondre de leur gestion devant les instances créées spécialement à cet effet. Concrètement, le transfert des ressources financières au-delà de l'évidence d'autonomisation financière des administrations décentralisées, s'accompagne de la création des institutions de surveillance et de répression, organes d'intégrité par excellence³⁷⁶.

³⁷⁵ Ibid.

³⁷⁶ De tels organes existent au niveau étatique, V. notamment : MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système national d'intégrité*, op. cit.

3. Le principe d'intégrité

Dans un environnement meurtri par les faits de corruption, le principe d'intégrité devrait être la panacée en termes de plébiscite pour une société probe. Elle devrait conduire tout agent public, dans la recherche de la satisfaction de l'intérêt général, à œuvrer et à agir de sorte à refléter les meilleures pratiques connues, ainsi qu'à obéir à des principes moraux. L'intégrité est avant tout une valeur personnelle. L'homme étant la mesure de toute chose, l'intégrité personnelle reste peut-être la seule raison pour laquelle on pourrait croire que la corruption est encore soluble dans nos États. Mais peut-on faire confiance à la conscience des hommes si elle n'est pas stimulée par des mesures coercitives ? Autrement dit, le libre arbitre peut-il à lui seul suffire dans la quête de l'intégrité ? Nous pouvons en douter en raison de la persistance de nos jours de la crise de celle-ci. C'est pourquoi la société devrait favoriser le retour d'une conscience humaine en adoptant des codes d'intégrité pour tous ceux qui exercent des fonctions investies de l'autorité publique³⁷⁷, afin justement de lutter contre les atteintes à la fortune publique

La vérité est que le devoir d'intégrité, si difficile à réaliser, n'est qu'une valeur sans contenu pratique. Souvent tiraillée entre l'immanence de la satisfaction personnelle et la permanence de l'exigence d'intérêt général, l'intégrité rame parfois à contre-courant des idéaux d'une société collective. Bien qu'elle nous soit consubstantielle, le droit ne l'expose pas suffisamment, la laissant sur le terrain de la morale. Tout au plus, c'est simplement son manquement que le droit réprime. Elle doit donc se départir de la démarche discursive pour recouvrer un contenu plus pragmatique qui ne trahirait pas son besoin de formalisation en droit, comme semble par exemple le dénoter aujourd'hui le principe de sincérité qui fait désormais partie de l'ordonnement juridique camerounais.

4. Le principe de sincérité

Principe à dominance financière parce qu'il a été formalisé dans le cadre de la législation y relative et même constitutionnalisé dans ce domaine sous d'autres

³⁷⁷ Ibid., p. 20.

cieux³⁷⁸, la sincérité interdit au gouvernement de sous-estimer les charges et de surestimer les ressources qu'il présente aux assemblées représentatives auxquelles revient le pouvoir d'autorisation. Le droit public financier en général et en particulier sa composante "*finances publiques*", en a donc fait sien au Cameroun. Le principe de sincérité a notamment été consacré dans la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État. En effet, ses articles 3 et 27 rappellent³⁷⁹ que la loi de finances présente de façon "*sincère*" l'ensemble des ressources et charges de l'État ; les comptes de l'État doivent être réguliers, "*sincères*" et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Le principe y a acquis une telle importance que certains auteurs reconnaissent qu'il "*devient plus qu'avant un principe majeur de la bonne gouvernance financière*"³⁸⁰.

En vérité son émanation contemporaine est l'œuvre du Conseil constitutionnel français qui en a fait un principe de nature constitutionnelle à la suite de la Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 relative à la loi de finances rectificative pour 1993³⁸¹. Par cette décision, ce principe est introduit dans le bloc de constitutionnalité issu de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'*ordonnance* n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Il est aujourd'hui reconnu comme une norme de référence irriguant l'ensemble du processus budgétaire. A travers celui-ci c'est la logique de performance qui se trouve insufflée conformément aux exigences posées par les lois organiques qui le consacrent aussi bien au Cameroun qu'en France. Dans

³⁷⁸ Pour le cas français, lire notamment : ALBERT (J.-L.), « Les principes de droit financier », in *Les principes en droit*, op. cit., p. 222.

³⁷⁹ En effet, le principe de sincérité apparaît d'abord en France avec la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 portant loi organique relative aux lois de finances qui fait respectivement évocation des volets comptable et budgétaire en ses articles 27 et 32.

³⁸⁰ MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 126.

³⁸¹ (...) *En ce qui concerne l'article 10 : 22. Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs, auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'État d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées, altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi ; 23. Considérant que les ressources de l'État figurant dans les lois de finances de l'année et dans les lois de finances rectificatives ont un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; que ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard au programme de privatisations présenté au titre de l'année 1993, l'inscription en recettes prévisionnelles d'une somme de 18 milliards de francs n'a pas méconnu la règle de l'article 16 de l'ordonnance susvisée ; (...),* Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 - Loi de finances rectificative pour 1993.

ce dernier pas, on reconnaît que le principe de sincérité autorise une plus grande liberté de gestion et le pilotage global des finances publiques tout en renforçant le cadre de contrôle, d'évaluation et d'audit des politiques publiques³⁸².

Au-delà de son origine financière, la sincérité devrait guider toute politique publique aussi bien dans son élaboration que dans sa mise en œuvre. Dans cette perspective, elle suppose la complétude dans les estimations publiques et l'exactitude dans la présentation des résultats. Son intervention est nécessaire aussi bien *a priori* et qu'*a posteriori* dans les processus de définition et d'élaboration des actions prioritaires ainsi que leur suivi-évaluation.

En clair, les principes fonctionnels, dont la démarcation avec les principes opérationnels qui vont suivre ne semble pas *a priori* évidente, s'attachent à faire apparaître le droit de la gouvernance comme un droit de la bonne gouvernance managériale et de la bonne gouvernance financière. Cependant, les principes opérationnels, quant à eux, participent directement de la démonstration de la fonctionnalité pratique de la gestion publique et de l'action publique qui constituent par d'ailleurs les implications matérielles du droit de la gouvernance.

Paragraphe II : Les principes opérationnels du droit de la gouvernance

A titre de rappel, les principes en droit sont des préceptes à partir desquels des normes générales sont élaborées et reconnues par le droit positif et la théorie du droit. Les principes généraux du droit sont ainsi reconnus par le droit en général, le droit administratif construit les siens à partir de la jurisprudence administrative, le droit constitutionnel quant à lui consacre certains principes fondamentaux. Mais *"en marge de ces proclamations, le droit de la pratique a établi des règles, des dispositions générales d'action qui permettent d'encadrer les pratiques juridiques"*³⁸³. C'est ainsi que l'on peut considérer certains principes qui gouvernent le droit de la gouvernance. Ces principes pragmatiques sont appliqués, d'une part,

³⁸² Sur ce principe dans le contexte français, lire utilement : PANCRAZI (L.), *Le principe de sincérité budgétaire*, L'Harmattan, 08/2012, 712 p.

³⁸³ MEBENGA (M.), *L'opportunité en finances publiques*, op. cit.

en matière de gestion publique axée sur les résultats (A), et d'autre part, dans le domaine de l'action publique désétatisée (B).

A. Les principes de la gestion publique axée sur les résultats

S'il est aujourd'hui deux maîtres mots qui peuvent résumer le besoin de résultats et la logique de rendement dont sont désormais comptables les gestionnaires publics, c'est bien ceux de performance (1) et de transparence (2). Il s'agit concrètement de la performance en vue d'atteindre des résultats et de la transparence dans la recherche et le rendu de ceux-ci.

1. Le principe de performance

De manière globale, le principe de performance a pour particularité de ravalier en son sein les principes non moins importants comme ceux d'efficacité, d'efficience, de pertinence et de résultats. Vu sous une approche holistique de la gouvernance, l'exigence se déporte à un contrôle élargi de performance lequel promeut *"l'évaluation des politiques publiques et une organisation déconcentrée qui conduit à établir entre les services des relations quasi contractuelles fondées sur une définition des objectifs et des moyens qui leur sont associés et sur l'examen a posteriori des résultats obtenus"*³⁸⁴.

Le critère de performance constitue à notre époque un facteur important dans l'évaluation du fonctionnement des services publics, un instrument de mesure de la gouvernance publique. Or, le fonctionnement des services publics souffre de certaines tares consécutives à la rencontre des pratiques quotidiennes et des principes classiques qui existent depuis toujours. Il se pose alors la question de savoir si ces préceptes d'un autre temps sont conciliables ou – si l'on veut – compatibles avec la logique de résultats que poursuit le principe de performance. La direction par objectifs (DPO) ainsi prônée cadre-t-elle avec le fonctionnement suranné d'une administration léguée par l'héritage colonial parfois inadapté à l'environnement

³⁸⁴ CIEUTAT (B.), « Le contrôle des finances publiques : quel équilibre entre régularité et performance, entre responsabilité et liberté ? », in *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, op. cit., p. 99.

local ? Ces interrogations constituent à elles seules des débats entiers dont on ne saurait rendre l'exhaustivité dans le cadre de la présente étude.

Une chose est au moins sûre, la contemporanéité du concept de gouvernance va au-delà de l'évidence de "*l'art et la manière de gouverner*", pour intégrer de nouveaux paradigmes comme ceux d'efficacité, d'efficience et d'obligation des résultats considérés comme des corollaires du principe de performance. Toutefois, l'usage de la notion de performance en droit peut surprendre, car elle "*demeure a priori étrangère au langage ordinaire du droit et des juristes*"³⁸⁵. En sus de quoi, "*Le droit public pourrait même servir à disqualifier le discours de l'efficacité dès lors qu'avec le modèle [...] de fonction publique prévaut une conception rigoureuse de l'égalité qui décourage, quand elle ne la rend pas illicite, la valorisation des différences*"³⁸⁶.

Mais, à l'heure où "*l'espace juridique est en pleine redistribution*"³⁸⁷ et où "*la pénétration de la rationalité managériale dans le droit se traduit par la promotion de l'impératif d'efficacité*"³⁸⁸, il est difficile d'envisager que la performance puisse encore être privée d'identité juridique³⁸⁹. Si bien qu'aujourd'hui "*le droit ne peut rester insensible au désir grandissant de performances publiques [tout comme] ces dernières ne peuvent se passer d'une expression juridique*"³⁹⁰. C'est pourquoi le droit de la fonction publique, branche du droit public, s'adapte peu à peu à la poursuite de l'objectif de performance. En effet, le fonctionnaire n'est plus seulement cloisonné aujourd'hui dans une logique purement administrative dans laquelle le principe de la hiérarchie constituerait le seul critère d'évaluation de sa carrière. Il lui est en effet exigé d'être de plus en plus performant et réactif à la recherche du rendement. Il n'est plus jugé sur le respect des procédures, mais sur l'atteinte des objectifs. La conciliation est toutefois possible et l'incompatibilité n'est pas consommée dans la

³⁸⁵ CAILLOSSE (J.), « Le droit administratif contre la performance publique ? », *AJDA*, 20 mars, 1999, p. 195.

³⁸⁶ Ibid.

³⁸⁷ CAILLOSSE (J.), « La réforme administrative et la question du droit », *AJDA*, 20 janvier 1989, cité in DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec sans le droit ? », op. cit., p. 5.

³⁸⁸ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 112.

³⁸⁹ CAILLOSSE (J.), « Le droit administratif contre la performance publique ? », op. cit., p. 196.

³⁹⁰ Ibid.

mesure où il est de principe que l'Administration s'adapte toujours aux nouvelles exigences, à l'instar aujourd'hui du critère de performance.

L'administration publique camerounaise opère ainsi une révolution en passant de la gestion axée sur les moyens à la gestion axée sur les résultats³⁹¹. Le but étant de gérer dorénavant l'État comme on gère une entreprise. Ainsi, il existe des indicateurs pour mesurer les résultats obtenus dans le cadre des objectifs à atteindre par une fonction, une action ou un programme³⁹². C'est à ce titre que la performance est désormais prise en compte dans le réseau des institutions publiques de surveillance et d'audit des finances publiques³⁹³ qui doivent, entre autres, briller par la transparence de leurs résultats.

2. Le principe de transparence

Rappelons-nous que la notion de transparence fait partie, avec celles d'intégrité et de gouvernance, les trois notions à l'origine de la présente étude³⁹⁴. Cependant, plus qu'une simple notion, la transparence est un principe consubstantiellement liée à la gestion publique. Celui-là même que le Professeur KAMTO considère comme "*l'obligation pour les dirigeants d'un État d'établir un gouvernement ou un gestion politique, économique, sociale etc. sur la bases des règles préétablies connues de tous et susceptibles d'être mobilisées pour contrôler la qualité des activités de gouvernement à la lumière desdites règles*"³⁹⁵.

Le principe s'applique sur plusieurs champs ayant trait à l'accès aux documents, la motivation des actes, la publication des résultats, la démocratisation du fonctionnement des organismes publics, la vulgarisation des procédures administratives, etc. A titre d'illustration, elle "*intéresse de plus en plus le monde*

³⁹¹ Un programme y relatif est institué dans les services du Premier Ministère, il s'agit du Programme de Modernisation de l'Administration camerounaise par l'introduction de la Gestion Axée sur les Résultats (PROMAGAR).

³⁹² Consultons à cet égard l'article 8 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État qui définit les notions de *fonction, action, programme, objectif* et *indicateur*.

³⁹³ C'est le cas par exemple du décret n° 2005/374 du 11 octobre 2005 portant organisation des services du Contrôle Supérieur de l'État qui fixe, en son article 2 alinéa 3, le contrôle de performance comme l'une des principales attributions de cette institution.

³⁹⁴ V. *Supra*, p. 3.

³⁹⁵ . KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 50.

économique et notamment les marchés publics"³⁹⁶, ainsi que l'attestent les articles 110, 148 et 151 du décret n° 2004/275 du 24 septembre 2004 portant Code des marchés publics³⁹⁷.

Même la Vision stratégique du Cameroun à l'horizon 2035 la préconise dans sa "*stratégie de gouvernance*", à côté de "*la gouvernance d'entreprise*" et de "*la lutte contre la corruption*" comme axes sur lesquels s'appuiera cette stratégie³⁹⁸. La conception la plus communément admise est celle qui conçoit la transparence comme un principe laissant supposer que toutes les informations sont fournies et sont disponibles au public dans un délai raisonnable. Pour mieux cerner ce principe, relevons une définition qui nous est fournie en anglais et suivant laquelle la transparence : "*simply means openness: the ready, unobstructed access to and availability of data and information from public as well as private sources that is accurate, timely, relevant and comprehensive, tolerance for public debate, public scrutiny and public questioning of political, economic and social policy choices*"³⁹⁹.

C'est donc un droit à l'information que dispose le peuple puisque "*l'administration est tenue, au moins dans les textes, de rendre des comptes aux citoyens*"⁴⁰⁰. Le peuple n'étant pas une force quantifiable, il revient donc aux assemblées représentatives le bénéfice de l'information. C'est sans doute sous cette considération que l'on peut comprendre les questions orales et écrites posées aux membres du gouvernement par les membres du parlement en vertu de l'article 35 alinéa 1 de la Constitution. Comme corollaire au principe de transparence, l'obligation d'information des citoyens est inscrite dans la Vision prospective du

³⁹⁶ MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 124.

³⁹⁷ Ces dispositions soumettent les marchés publics aux règles de transparence et d'équité, ainsi qu'à la transparence dans la gestion des recettes fiscales.

³⁹⁸ V. *Cameroun-Vision 2035*, op. cit., p. 45.

³⁹⁹ NDIVA KOFELE-KALE, « The right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law », op. cit., Note 9, pp. 151-152.

⁴⁰⁰ MORVAN (François), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 124.

développement à l'horizon 2035 et dans le DSCE en tant qu'objectif de gouvernance. Il y est notamment plaidé "*l'amélioration de l'accès du citoyen à l'information*"⁴⁰¹.

Par ailleurs, le principe de transparence a même expressément acquis une valeur constitutionnelle⁴⁰². Selon le Professeur ONDOA en effet, "*la recherche de la transparence n'est pas en effet étrangère à l'institution d'une déclaration de « biens et avoirs » imposée aux ministres et hauts responsables de l'administration publique et parapublique avant leur nomination à ces fonctions et après celles-ci. Elle justifie, poursuit-il, l'introduction dans le discours politique de la notion de « bonne gouvernance » et la création d'un Programme National chargé d'élaborer un plan à cet effet*"⁴⁰³.

Par une lecture extensive, c'est également dans un esprit de systématisation de la reddition des comptes prônée dans la vision stratégique, que l'on peut supposer que l'article 66 de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972 inscrit implicitement le principe de transparence comme une règle constitutionnelle, dans la mesure où il fait obligation au Président de la République, au Premier ministre, aux membres du gouvernement et à tous les hauts responsables investis des pouvoirs d'assiette, de recouvrement et du maniement des recettes publiques de déclarer leurs biens et avoirs au début et à la fin de leur mandat ou de leur fonction. C'est dans ce sillage qu'a été adoptée la loi n° 2006/003 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et des avoirs⁴⁰⁴ qui prévoit la création d'une Commission des déclarations des biens et des avoirs⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ V. Point 5 : *Gouvernance et gestion stratégique de l'État*, in Document de Stratégie de la Croissance et de l'Emploi, op. cit., p. 21.

⁴⁰² Référence faite notamment à l'article 66 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui institue la déclaration des biens et avoirs.

⁴⁰³ ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », in BEKOLO EBE (B.), TOUNA MAMA, FOUA (S.) (dir.), *Mondialisation, exclusion et développement africain Stratégies des acteurs privés, Mélanges offerts aux Professeur George NGANGO*, Paris, Maison Neuve et Larose, pp. 375-424.

⁴⁰⁴ L'article 4 de cette loi dispose que : "*Les responsables et personnes visés à l'article 2 ci-dessus adressent à l'organe compétent dans les quatre-vingt-dix (90) jours qui suivent leur élection ou nomination et soixante (60) jours au plus tard dès la fin d'exercice de leur mandat ou fonction, une déclaration des biens et avoirs établie sur l'honneur, dans les formes et conditions prévues par la réglementation*".

⁴⁰⁵ Sur cet organisme, lire : MGBA NDJIE (M.S.J.), *La lutte contre l'enrichissement illicite en droit camerounais*, Thèse de Doctorat/PhD. en Droit privé, Université de Yaoundé II, 25 janvier 2014.

B. Les principes de l'action publique désétatisée

L'action publique désétatisée suppose ici le repli ou l'amoindrissement de l'État ou encore la fin du "*tout-État*" dans le domaine de l'action publique. Cependant, elle ne signifie pas le retrait total de celui-ci. Réalité traduisant l'un des phénomènes contemporains du paradigme de la gouvernance, elle implique, pour reprendre le Professeur MOCKLE à propos de quelques exemples de la démultiplication des acteurs et des procédés de l'action commune, "*[...] de ne plus retenir l'État comme pivot de l'analyse pour cerner l'action publique*"⁴⁰⁶. Parmi ces exemples, deux retiennent particulièrement l'attention en raison de leur envergure. Il s'agit notamment des principes de participation (1) et d'ouverture (2).

1. Le principe de participation

La participation contribue à une démarche d'ouverture de la gestion des affaires publiques. Cette ouverture prend la forme de l'implication des acteurs comme la société civile, le secteur privé, les collectivités territoriales, les partenaires au développement et bien d'autres encore, dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Autrement dit, "*La participation publique est un des moyens qu'a à sa disposition une société pour s'impliquer dans la prise de décisions politiques, tant au stade du projet qu'à celui de la réalisation*"⁴⁰⁷.

Au Cameroun, l'État opte pour une stratégie basée sur la prise en compte de tous les acteurs sociaux dans l'élaboration des politiques de planification du développement. C'est ce qui a prévalu lors de l'élaboration des documents à forte contenance planificatrice que sont la Vision Stratégique à l'Horizon 2035 et le DSCE. Différents acteurs ont ainsi été associés dans leur élaboration. Pour s'en convaincre, "*le gouvernement a entrepris, en participation avec la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement la formulation d'une vision à long terme pour le développement du Cameroun dans un horizon de 25-30 ans*"⁴⁰⁸. C'est dans le même

⁴⁰⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 1.

⁴⁰⁷ FARINÓS DASI (J.), «Le défi, le besoin et le mythe de la participation du développement territorial durable: à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace», *L'information géographique*, n° 2, 2009, p. 89.

⁴⁰⁸ *Cameroun Vision 2035*, op. cit., p. viii.

sens que le PNG émet le vœu de *"renforcer les capacités des acteurs au développement (l'État, le secteur privé, la société civile, les ONG, les médias et les autorités régionales et locales)"*⁴⁰⁹. Bref, la participation ou plus précisément *"La participation publique est une composante fondamentale de la gouvernance"*⁴¹⁰.

La participation implique aussi une organisation en réseau de certains acteurs. Le rapprochement des acteurs ayant pour objectif de favoriser l'objectivité et la transparence dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets d'intérêt commun. A titre d'illustration, c'est ce qui a prévalu avec l'adoption du décret n° 2005/2176/PM du 16 juin 2005 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de Suivi et de mise en œuvre de l'initiative de transparence dans les industries extractives (ITIE) au Cameroun. Ce Comité est composé de représentants de la société civile, des acteurs privés et de l'administration. C'est dans ce même sillage que sont montées des coalitions d'organisations de la société civile dont les actions sont essentiellement menées *"en matière de lutte contre la corruption et de promotion de la gouvernance"*⁴¹¹.

En somme, même si on peut reconnaître qu'un cadre juridique homogène tarde à régir cette association d'acteurs, *"l'approche en termes de nouvelle gouvernance donne une place significative aux acteurs de la société civile à la fois dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques"*⁴¹². Ce nouveau cadre juridique devrait nécessairement prendre en compte, dans un esprit d'ouverture, les rôles des autres acteurs à l'instar du secteur privé⁴¹³, des collectivités territoriales décentralisées et même des partenaires au développement.

⁴⁰⁹ Traduction libre de l'ouvrage : *National Programme Governance (2006-2010)*, Prime Minister Office's, *"build the capacities of development stakeholders (the State, the private sector, the civil society, NGOs, the media and local and regional authorities)"*, p. 11.

⁴¹⁰ FARINÓS DASI (J.), «Le défi, le besoin et le mythe de la participation du développement territorial durable: à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace», op. cit., p. 89.

⁴¹¹ MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système National d'Intégrité*, op. cit., pp. 103 et s.

⁴¹² ENJOLRAS (B.), « Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne », Institute for social research Munthesgt 31, 2080 Olso, Norvège, 2010, Résumé, p. 1.

⁴¹³ Un important cadre juridique existe d'ores et déjà dans la prise en compte du partenariat public-privé et est matérialisé par la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2009 fixant le régime général des contrats de partenariat, la loi n° 2008/009 du 16 juillet 2008 fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariats, le décret n° 2008/0115/PM du 24 janvier 2008

2. Le principe d'ouverture

Le principe d'ouverture qui pose de ne plus considérer l'État comme le seul acteur dans la réalisation de l'action publique, correspond bien à la logique de décentralisation de l'action publique développée ci-dessous⁴¹⁴. Pour le Professeur MOCKLE, les manifestations d'une telle ouverture correspondent à l'horizontalité des interactions à des fins de coopération et de coordination, les partenariats, la multiplication des acteurs dans la configuration de l'action publique, le décloisonnement du public et du privé, les revendications de participation et de démocratie citoyennes⁴¹⁵. C'est d'ailleurs dans le sens du principe d'ouverture – identifié d'ailleurs par le Livre de Blanc de la gouvernance européenne comme l'un des cinq principes de bonne gouvernance – que l'Union européenne a œuvré pour l'inscription de celui-ci dans le dispositif communautaire. L'article 15 du Traité sur l'Union européenne, modifié par le traité de Lisbonne, rappelle à cet égard qu' "*Afin de promouvoir une bonne gouvernance et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organisations de l'Union européenne œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture*".

La traduction camerounaise du principe d'ouverture peut être jaugée à l'aune de l'élaboration d'un certain nombre de politiques publiques et de réalisation de l'action publique auxquelles les acteurs de tous bords participent. Le principe d'ouverture serait donc corollaire du principe de participation et les politiques induites aujourd'hui sont le résultat de cet esprit d'ouverture qui place l'État comme un acteur parmi d'autres. C'est dans cet élan qu'a par exemple été élaboré le DSCE qui a vu la participation des acteurs étatiques, de la société civile et du secteur privé du moins si on s'en tient aussi bien à la lettre qu'à l'esprit de ce document-cadre.

A tout prendre, qu'ils soient considérés comme règles ou normes, les principes ont le mérite de constituer le substrat juridique à partir duquel une discipline puise

précisant les modalités d'application de la 2006/012 du 29 décembre 2009 fixant le régime général des contrats de partenariat et le décret n° 2008/035 du 23 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil d'appui à la réalisation des contrats de partenariat.

⁴¹⁴ V. *Infra* : Chapitre I du Titre II de la deuxième partie.

⁴¹⁵ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 1.

ses fondements. Les principes jouent aussi un double rôle qui peut être formel ou matériel. C'est dans ce sens qu'ils peuvent aussi être considérés comme les fondements de l'existence d'un droit, tout comme ils peuvent constituer le fond même de ce droit. Il ressort de ce qui précède que les principes sont un attribut normatif de toute discipline juridique. Un attribut qui fait dire à un auteur qu'"est principe la norme qu'on appelle ainsi pour lui attribuer, à tort ou à raison, une importance particulière"⁴¹⁶.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Les fondements juridiques du droit dépassent le simple cadre de données formelles qui déterminent l'existence de la plupart des sciences juridiques. En effet, le droit peut aussi tirer son fondement d'une notion conceptuelle qu'il ne détenait pas au préalable. C'est le cas de la notion de gouvernance dont le rapport au droit n'est pas consubstantiel, puisqu'il ne s'agit pas d'une notion juridique à l'origine. Le droit opère plutôt une réception pour en faire un objet d'étude. Mais une telle réception commande donc que l'on interroge avant toute chose les sources et les principes à partir desquels son nouveau champ scientifique puise ses fondements.

Pour ce qui concerne que les sources du droit de la gouvernance, il convient de remarquer ici qu'elles sont de deux ordres. Cette dualité tient de la nature formelle et matérielle, ainsi que de la localisation internationale et interne de celles-ci. Les sources formelles au niveau international renvoient essentiellement à la première convention que le Cameroun a signée avec le PNUD en matière de programme national de gouvernance. Au niveau interne, ces sources sont les mêmes que celles que se partagent la plupart des disciplines de droit et de droit public en particulier. Il s'agit de la Constitution, en tant que loi fondamentale, des lois ordinaires et des actes réglementaires qui, dans le cadre de la présente étude, sont démonstratifs du caractère fonctionnel des normes du droit de la gouvernance. Les sources matérielles, quant à elles, sont des données périphériques au droit d'ordre politique, économique,

⁴¹⁶ JESTAZ (Ph.), « Principes généraux, adages et sources du droit en droit français », in *Autour du droit civil. Ecrits dispersés, idées et convergences*, Dalloz, 2005, p. 223, cité in CAUDAL (S.) (dir.), *Les principes en droit*, op. cit., p. 2.

sociale dont l'on ne saurait vraiment faire fi, sans risque de fournir une analyse incomplète, dans la démonstration des origines du droit de la gouvernance. Elles sont aussi internationales et internes. Au niveau international, il s'agit à la fois des sources matérielles mondiales, régionales et communautaires. Au niveau interne, elles sont constituées des documents de politique générale tels que le DSRP, la Vision du Cameroun à l'horizon 2035, le DSCE, etc.

Les principes consacrés dans le cadre de cette discipline sont quant à eux de deux ordres. D'une part, les principes d'ordre formel que se partagent généralement les disciplines de droit, notamment les principes généraux à valeur constitutionnelle et ceux dégagés par la jurisprudence. Mais aussi les principes fonctionnels dont la particularité en matière de droit de la gouvernance réside dans le double rôle qu'ils jouent, dont l'un ayant trait au caractère fonctionnel de l'objet de l'étude et l'autre renvoyant aux fonctions qu'exercent les acteurs chargés de la gestion des affaires publiques. D'autre part, les principes dits opérationnels en raison des objectifs pragmatiques que poursuivent les règles du droit de la gouvernance. Il s'agit des principes de la gestion publique axée sur les résultats, notamment ceux de transparence et de performance ; et les principes de l'action publique désétatisée, c'est-à-dire ceux qui traduisent le rétrécissement du rôle de l'État dans l'action publique.

A tout prendre, les sources et les principes à partir desquels le droit de la gouvernance prend forme sont la conjonction de données formelles et matérielles justifiant le choix de construire une science juridique à partir d'un concept opératoire et d'un corps de règles juridiques spécifiques aux questions de gestion des affaires publiques.

CONCLUSION DU TITRE I

La complexité des développements qui précèdent aboutit à un constat selon lequel la formation du droit de la gouvernance en tant que science ne se fait pas *ex nihilo*. Comme toute science en construction, ce corps de règles obéit à certains préalables qui président à sa naissance. Ceux-ci sont d'abord d'ordre conceptuel et renvoient aux fondements de la notion de droit de la gouvernance. Ils sont ensuite d'ordre matériel et formel, car ils interrogent les sources et les principes à partir desquels le droit de la gouvernance puise ses fondements.

D'un côté, il est apparu inévitable d'aborder les questions de fond du droit de la gouvernance sans examiner les contours de cette notion. Pour ce faire, il a d'abord été question de s'interroger sur les conceptions théoriques, en l'occurrence la conception originaire, la conception des sciences sociales, la conception camerounaise et celles des organisations supranationales. En même temps qu'elles peuvent vouloir indiquer les diverses approches définitionnelles de la notion de gouvernance, ces conceptions n'en dégagent pas moins les bases de celle-ci. C'est précisément à partir de ce substantif qu'il a fallu imaginer un droit de la gouvernance, notion dont on peut aussi retracer le processus de formation.

Ainsi, c'est dans le contexte international que la notion de droit de la gouvernance émerge, notamment avec l'introduction du concept de gouvernance en droit international. En effet, il fait son apparition en droit international public en même temps qu'il s'inscrit dans les instruments juridiques internationaux. De même, certains principes qui gouvernent le droit de la gouvernance sont consacrés dans ces instruments. Une fois il a été observé que la notion de droit de la gouvernance ne part pas de rien, il a fallu lui apporter une clarification conceptuelle qui définit concrètement cette notion en même temps qu'elle se soustrait à l'option du droit de la bonne gouvernance

D'un autre côté, il y a les sources et les principes du droit de la gouvernance. En premier lieu, il a été observé que les sources, traditionnellement considérées comme les principaux modes de formation des normes juridiques, sont logées dans les sphères interne et internationale. Dans les deux cas, elles sont identifiées à travers leur double composante formelle et matérielle. Pour ce qui est des principes, il faut noter que deux

catégories ont été mises en exergue dans le cadre de l'étude. Il s'agit notamment des principes dits formels et ceux considérés comme opérationnels. Les premiers sont propres à la plupart des disciplines juridiques à l'instar des principes généraux auxquels il faut adjoindre les principes fonctionnels tels que la responsabilité, l'imputabilité, l'intégrité et la sincérité. Les seconds, plus pragmatiques et étroitement liés au paradigme de gouvernance, se déclinent, d'une part, en principes de la gestion publique axée sur les résultats, en l'occurrence la performance et la transparence, et d'autre part, en principes de participation et d'ouverture traduisant le rétrécissement de l'État en tant que pivot de l'action publique.

Pour tout dire, les fondements du droit de la gouvernance soulignent les questions non moins importantes des bases conceptuelles de celui-ci et des sources et principes à partir desquels il est bâti. Cependant, l'éclosion du droit de la gouvernance en tant que science n'est pas seulement l'œuvre des fondements, elle est aussi une science normative.

TITRE II :
LA CONSISTANCE NORMATIVE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Le droit est *lato sensu* constitué de l'ensemble de règles régissant les rapports en société. *Stricto sensu*, il peut être considéré comme l'ensemble de règles posées par les lois ou les règlements pour régir une question donnée. On parlera ainsi du droit de la gouvernance pour faire référence à des règles juridiques régissant la gestion des affaires publiques. Tout comme l'on a pu aussi parler du droit applicable à l'administration pour signifier l'ensemble de règles décrivant les prérogatives et les pouvoirs exorbitants de droit commun, nécessaires pour rendre plus facile la gestion continue et régulière des services publics administratifs.

Toutefois, il faut relever que le droit régissant une question peut être évoqué selon qu'il s'agit d'une question éminemment juridique ou alors d'une question originellement extérieure au droit, mais réceptionnée par celui-ci. Dans le premier cas, le droit applicable ira de soi, c'est-à-dire en d'autres termes, il résulterait des règles de droit naturel ou de droit positif qui régissent la question donnée. Ainsi, le droit naturel, c'est-à-dire un droit imposé par la nature⁴¹⁷, procède des préceptes moraux, philosophiques, religieux ; tandis que le droit positif est celui imposé par l'homme et fondé sur la raison⁴¹⁸. Le droit naturel projette l'image du statisme du droit, bien que le droit soit une science dynamique, une science en perpétuel mouvement. D'ailleurs, le doyen DUGUIT semblait déjà le reconnaître en son temps lorsqu'il se demandait si le droit, comme toutes choses sociales, n'est-il pas en état perpétuel de transformation ?⁴¹⁹ Ces transformations sont le fait du jurislatureur qui, à un moment donné, fait inscrire dans le corpus juridique des évolutions imposées par la société. D'où la réflexion de Georges RIPERT selon laquelle : "*Les transformations de la société ont imposé certaines modifications des règles de droit positif*"⁴²⁰.

Dans le second cas, la gouvernance, notion extérieure au droit, mais dont les questions font partie intégrante de celui-ci, incarne bien aujourd'hui l'un des aspects de la transformation du phénomène juridique. Ce d'autant plus que c'est "*une problématique permettant de synthétiser quelques unes au moins des grandes*

⁴¹⁷ RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, op. cit., p. 25.

⁴¹⁸ Ibid., p. 26.

⁴¹⁹ DUGUIT (L.), *Les transformations du droit*, op. cit., p. ix.

⁴²⁰ RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, op. cit., p. 26.

tendances d'évolution de la technique juridique"⁴²¹. Certes, le droit de la gouvernance fait recours aux mêmes techniques juridiques et aux procédés anciens du droit que les sciences juridiques classiques utilisent, mais il transforme en profondeur le droit, en transcendant par exemple les distinctions droit public-droit privé, droit interne-droit international, qui ont toujours rappelé les fondements même du statisme du droit.

S'il est important de prendre en considération ces traits caractéristiques du droit de la gouvernance, il ne faut pas oublier qu'il est d'abord, à l'instar de toutes les sciences juridiques, une science des normes. En effet, comme cela a été souligné dans la partie introductive de la présente étude, les normes constituent la source principale du droit de la gouvernance, car c'est à travers l'analyse des textes de droit de portée législative, réglementaire, internationale et même communautaire que s'émane la recherche⁴²². Il peut donc sembler sans intérêt d'épiloguer sur la dimension normative du droit de la gouvernance, mais ne pas le faire serait reconnaître que celui-ci est avant tout une science juridique et, pour cela, il a principalement pour objet les normes juridiques⁴²³.

C'est dire si le corpus de règles, objet de la présente étude, opère son tri dans les tréfonds même du droit pour construire son contenu. Ce tri ne peut donc s'opérer que sur ce que le droit de la gouvernance a comme normes consacrées (Chapitre I) et sur l'autorité dont sont investies ses règles (Chapitre II).

⁴²¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 190.

⁴²² V. *Supra*.

⁴²³ C'est ce que soutient notamment Hans Kelsen à propos de l'objet de la science du droit, Kelsen (H.), *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 77.

CHAPITRE I : **LA CONSECRATION DES NORMES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE**

Si le droit de la gouvernance s'affirme comme un corps de règles voire comme une science juridique, c'est aussi grâce à sa capacité à développer un ensemble de règles ou de normes⁴²⁴ à partir desquelles on peut reconnaître son objet et constituer son contenu. Ces règles engendrent pour ainsi dire sa consistance. Toutefois, l'identification de celles-ci n'est pas rendue facile à cause de l'abondance des dispositions juridiques portant sur les questions de gestion des affaires publiques.

Pour pouvoir identifier les règles de droit comportant au moins un élément managérial ou gestionnaire, il importe de procéder à un choix judicieux des préceptes que promeut la gouvernance, si tant est que ceux-ci sont réceptionnés et trouvent leur équivalence en droit. Ce sont ces préceptes reçus en droit qui forment le dispositif normatif du droit de la gouvernance, c'est-à-dire des normes posées pour garantir la bonne gestion des affaires publiques.

Dans un sens, ces préceptes sont formulés sous forme de règles spécifiques au droit de la gouvernance. Ils constituent pour ainsi dire le premier échelon normatif qui entoure cette science juridique. Mais ces préceptes n'ont de sens que s'ils sont consacrés suivant les procédés de juridicisation, à savoir la constitutionnalisation, la réception législative et réglementaire et l'application juridictionnelle. D'ailleurs, certains sont exprimés sous forme de principes⁴²⁵, quoique qu'un bord de la doctrine distingue aujourd'hui principes et règles⁴²⁶. Même si aussi, il faut le préciser, "*du*

⁴²⁴ Sur ce point, rappelons que la doctrine fait invariablement usage des notions de "*règle*" et de "*norme*" pour désigner les prescriptions juridiques, V. ARNAUD (A.-J.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 520.

⁴²⁵ V. *Supra* : Chapitre II du Titre I de la présente Première Partie.

⁴²⁶ TUSSEAU (G.), « Métathéorie de la notion de principe dans la théorie du droit contemporaine. Sur quelques écoles de définition des principes », in CAUDAL (S.) (dir.), *Les principes en droit*, op. cit., pp. 75-112.

point de vue théorique, rappelle le Professeur Jerzy WROBLESKI, *il est critiquable d'utiliser le terme de principes pour désigner autre chose que des règles*"⁴²⁷.

Dans un autre sens, l'existence d'un corps de règles en tant que science juridique se reconnaît aussi à sa capacité à disposer d'institutions propres décrivant son objet. Celles-ci établissent le lien jugulaire qui existe entre cette science et sa consistance. Bref, elles forment en quelque sorte un pan du dispositif normatif qui énonce l'objet de la science en question. Dans le cas de la gouvernance, ce raisonnement prend un relief particulier dans la mesure où les institutions qui incarnent ce paradigme lui sont consubstantielles aussi bien sur le plan normatif qu'organique. Elles épousent pour ainsi dire le langage de la théorie du droit qui entend par institutions, un "*ensemble de règles juridiques concourant à un but commun*"⁴²⁸ ou des "*ensembles de règles de droit organisées autour d'une idée centrale, formant un tout systématiquement ordonné et permanent*"⁴²⁹.

On notera ainsi qu'ensembles, les normes qu'il est impératif de déterminer (Section I) et les institutions qu'il importe d'identifier (Section II) font du droit de la gouvernance une science juridique au même titre que les sciences consœurs.

SECTION I : LA DETERMINATION DES NORMES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

D'où viendrait le droit de la gouvernance en tant que science ayant pour objet les normes juridiques ? La simplicité de cette question ne disqualifie pas la difficulté d'y apporter une réponse satisfaisante. Le droit de la gouvernance est autour de nous sans que sa prégnance relève d'une sinécure. Il est immanent à la société en tant que cadre d'établissement des normes. Mais de quelles normes s'agit-il ? Là est toute l'interrogation ? Anciennement, la gouvernance signifiait "*l'art et la manière de gouverner*", la réception contemporaine fut d'abord accolée à la gestion d'entreprises, aujourd'hui son entendement transcende cette simple évidence managériale. Le

⁴²⁷ CAUDAL (S.) (dir.), *Les principes en droit*, op. cit., p. 2. L'auteur reprend ainsi l'argument du Professeur WROBLESKI in WROBLESKI (J.), « Principes en droit », in ANDRE (J.-A.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 475.

⁴²⁸ ARNAUD (A.-J.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 303.

⁴²⁹ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 177.

terme épouse désormais la littérature du développement née dans les années de crise économique et d'ajustement structurel dont se contraignirent tous les États jadis en voie de développement et aujourd'hui en développement. A cet égard, si la gouvernance regroupe un ensemble de thèmes qui trouvent leur traduction en droit (Paragraphe II), il reste que son internalisation (Paragraphe I) constitue le soubassement le plus illustratif de l'existence de cette science juridique.

Paragraphe I : L'internalisation normative du droit de la gouvernance

La science de droit a pour fonction de décrire les normes juridiques, nous l'avons abondamment souligné ci-haut. Mais pour que ces règles s'insèrent dans l'ordre juridique, il est nécessaire qu'elles aient été formellement reconnues au préalable. Cette reconnaissance se fait à travers les techniques de formalisation des règles juridiques. Le droit de la gouvernance ne déroge pas à ce formalisme puisque les règles qui le composent sont consacrées au Cameroun par le biais des techniques de constitutionnalisation (A), de réception législative et réglementaire (B) et de juridictionnalisation (C).

A. La constitutionnalisation du droit de la gouvernance

Au Cameroun, la notion de gouvernance a été formellement introduite à la suite de la signature d'une Convention en date du 3 juillet 1997 dans le cadre du projet CMR/97/B01/A/2D/99 relatif à l'assistance du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour un Programme National de Gouvernance. C'est à la suite de cette convention que naît le premier instrument juridique portant la mention gouvernance. Il s'agit en l'occurrence de l'Arrêté n° 032/PM du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première phase du Programme National de la Gouvernance (PNG).

Le Cameroun vient ainsi d'internaliser la gouvernance au point d'en faire un concept de droit. En effet, par l'établissement du cadre institutionnel y afférent, le concept de gouvernance vient d'être introduit en droit. Il est vrai que sa juridicité peut souffrir du reproche selon lequel c'est un acte réglementaire qui l'introduit pour la première fois là où l'autorité législative aurait été plus indiquée. Mais il faut bien le

reconnaître, la notion a désormais droit de cité et l'un des visas de l'arrêté suscitait renvoi à la Constitution en tant que loi fondamentale.

C'est sur ce point précis que le rapport entre l'internalisation normative du droit de la gouvernance et la Constitution mérite d'être clarifié, indépendamment de l'autonomie du droit de la gouvernance par rapport au droit constitutionnel qui sera évoquée plus loin⁴³⁰. En effet, l'inscription "*Vu la Constitution*" inscrit dans les visas de l'arrêté du 11 août 1998 susmentionné, vient à l'appui de l'autorité éditrice de cet arrêté en l'occurrence le Premier Ministre dans sa fonction d'autorité normative réglementaire. Elle ne renvoie nullement à une quelconque antériorité de l'usage du concept de gouvernance dans la Constitution. Mais une chose est de chercher l'origine du mot en droit camerounais, une autre est d'évoquer l'évidence selon laquelle tous les textes pris dans le cadre de la hiérarchie des normes et des autorités doivent alléger à la Constitution.

La réflexion peut être poussée plus loin et considérer que le recours à la Constitution est perçue comme la recherche d'une légitimité juridique dans l'établissement d'un cadre institutionnel chargé de conduire le programme de gouvernance au Cameroun. Pouvait-il en être autrement, quand on sait le pouvoir accapareur du droit ? La démarche aurait été plus sérieuse si la juridicisation de la gouvernance avait été faite sous la bannière d'une loi, et par conséquent l'établissement préalable d'un cadre normatif. Mais le choix avait été fait d'opter pour un cadre institutionnel dont le couronnement était la mise en place, auprès des Services du Premier Ministre, d'un PNG.

Toutefois, cette démarche n'entame en rien la réception que le législateur et l'autorité réglementaire ont pu opérer relativement à la notion de gouvernance.

⁴³⁰ V. *Infra* : Chapitre II du Titre I de la Deuxième Partie.

B. La réception législative et réglementaire du droit de la gouvernance

C'est le législateur qui introduit de manière incidente la notion de gouvernance en droit camerounais. Il le fait par le truchement de l'expression "*bonne gouvernance*". Plusieurs dispositions juridiques attestent de cette réalité. En témoigne notamment, l'article 2 de la loi n° 2002/004 du 19 avril 2002 relative à la Charte des investissements qui dispose que dans sa volonté de bâtir une économie compétitive et prospère, la République du Cameroun se fixe, entre autres, comme orientations, "*la clarification du rôle de l'État et des institutions en matière économique et sociale [...], dans le souci de l'État de droit et de la bonne gouvernance*" ; ou encore la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation qui admet, en son article 2 alinéa 2, que "*la décentralisation constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local*".

Le législateur, en vertu de la hiérarchie des normes juridiques, se verra emboîter le pas par l'autorité réglementaire. Celle-ci met en avant cette expression à l'article 148 du décret n° 2004/275 du 24 septembre 2004 portant Code des marchés publics qui mentionne qu'"*un observateur indépendant assiste aux séances de la commission des marchés compétente [...], à l'effet de signaler les pratiques contraires à la bonne gouvernance*".

C'est dire si, sans le consacrer expressément, le jurislatureur camerounais réceptionne, de manière indirecte, la notion de gouvernance sous sa forme préférentielle de bonne gouvernance comme un objectif multidimensionnel qui intègre, selon un ancien coordonnateur national du PNG, les critères d'ordre institutionnel, politique, managérial et éthique⁴³¹. Est-ce à dire que c'est suivant ces critères que les différents textes juridiques sus-évoqués saisissent la notion de bonne gouvernance ? On pourrait répondre par l'affirmative et rappeler que dans les trois dispositions ci-dessus, l'expression "*bonne gouvernance*" recouvre, non de manière cumulative, ces quatre critères. On conclut dès lors que la notion de bonne gouvernance introduite dans les textes juridiques est moins une prescription

⁴³¹ NDOUDOMOU (J.-J.), « Bonne gouvernance et principes sous-jacents : L'expérience du Cameroun », op. cit., pp. 43 et s.

juridique d'envergure qu'elle n'est un principe de bonne gestion. Elle garde pour ainsi dire un caractère fonctionnel au détriment d'un aspect formel qui l'érigerait en une véritable notion juridique. Cependant, les règles qui contribuent à déterminer son contenu sont ni plus ni moins des normes juridiques à part entière.

Par ailleurs, on ne peut évoquer la réception de la gouvernance en droit camerounais sans faire référence à son internalisation institutionnelle. En effet, si elle fait son apparition à travers la convention signée avec le PNUD, son inscription en droit camerounais s'opère par l'Arrêté n° 032/PM du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première phase du Programme National de la Gouvernance. On peut dès lors penser que les autorités y ont pêché par minimalisme, car le PNG ne semble pas être assis sur un cadre normatif solide. La raison est justement qu'aucun instrument juridique n'en définit le contenu normatif.

Suivant l'article 2 de l'arrêté ci-dessus, c'est plutôt le cadre institutionnel de la gouvernance qui est mis en exergue. Cette disposition rappelle simplement que le PNG est un organe dont les travaux portent en priorité sur les secteurs de *"l'administration publique, la décentralisation, la justice, la gestion économique et sociale, la participation des citoyens et de la société civile dans la gestion des affaires publiques"*. La réalisation de ce programme prévoyait deux phases successives, avec une première phase de conception et d'élaboration et une seconde phase de mise en œuvre⁴³². La diffusion dudit programme a fait l'objet d'un support documentaire paru sous les bons auspices des Services du Premier Ministre. On y retrouve les missions qu'il est censé poursuivre. Mais dans un contexte où aucun texte juridique ne définit lesdites missions, on peut s'interroger sur la force normative du PNG.

Le procédé institutionnel s'est d'ailleurs poursuivi avec la mise en œuvre, objet de l'Arrêté n° 019/PM du 13 février 2003 portant création des Comités de la

⁴³² Article 3 de l'Arrêté n° 032/PM du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première phase du Programme National de la Gouvernance.

mise en œuvre du Programme National de Gouvernance. Dans cet élan de poursuite de mise en place institutionnelle, l'arrêté créé "*au sein de chaque département ministériel, un Comité de suivi du Programme National de Gouvernance*"⁴³³. Dans le même sillage, il sera institué deux ans après un Comité de pilotage par Décision n° 005/CAB/PM du 11 août 2005 portant constitution du Comité de Pilotage du Programme National de Gouvernance et de Lutte contre la corruption.

Tout au moins, pouvions-nous espérer qu'après la phase de conception et d'élaboration qui ont abouti à la publication d'un document – plusieurs fois modifié – intitulé *Programme National de gouvernance* en 2001⁴³⁴, les avis et les recommandations recueillis dans le cadre des Comités ministériels et le Comité de Pilotage pouvaient servir de plateforme pour proposer un cadre normatif, lequel pourrait présager les discussions autour d'un projet de loi dont l'intitulé serait par exemple : "*loi-cadre relative à la gouvernance*".

Mais il n'en a rien été. L'absence d'encadrement juridique s'étant même poursuivie avec l'adoption, par le gouvernement, de documents comme celui établissant la Vision du Cameroun à l'Horizon 2035⁴³⁵ et le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE)⁴³⁶ qui reprennent dans leurs dispositions

⁴³³ Article 1^{er} n° 019/PM du 13 février 2003 portant création des Comités de la mise en œuvre du Programme National de Gouvernance.

⁴³⁴ La première publication du PNG intervient le 4 mai 2001, il est révisé en 2004, la dernière feuille de route couvre la période 2006-2010, V. *Programme National de Gouvernance (2006-2010)*, Services du Premier Ministre, Yaoundé, juin 2006.

⁴³⁵ Dans sa vision prospective du développement, le pays s'est doté de cet instrument dans le but de faire du "*Cameroun : un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité*" dans 25-30 ans. Il est né lors de la phase de révision du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Le cinquième et dernier défi de cette vision est justement celui de la "*gouvernance*" en tant que paradigme qui "*renvoie à une utilisation efficiente et efficace du potentiel et des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose le pays pour son développement. Ce défi conditionne la bonne intégration du Cameroun dans l'économie mondiale*", *Cameroun Vision 2035*, op. cit., pp. iv et v.

⁴³⁶ Document de Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (DSRP) de deuxième génération, le DSCE a été élaboré grâce entre autres à la formulation de la vision de développement économique à l'horizon 2035, à la revue des stratégies sectorielles, les consultations participatives, les enquêtes et études statistiques pour la période 2001 à 2008, la réalisation de la troisième enquête camerounaise auprès des ménages (ECAM III), le reporting et le costing des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le cadrage macroéconomique et budgétaire. Le DSCE peut être considéré comme la planification à moyen terme (10 ans) de la Vision du Cameroun 2035. Il identifie la gouvernance comme l'un des défis majeurs à relever dans le cadre de la prospective du développement. Elle y figure au point 5 et vise le renforcement de l'État de droit et de la sécurité des personnes et des biens, l'amélioration de l'environnement des affaires, le renforcement de la lutte contre la corruption et les

pertinentes les cadres d'actions prioritaires formulés dans le PNG. Ces instruments prospectifs se présentent comme de véritables programmes économiques et plans stratégiques de l'État nés de l'élaboration par les départements ministériels et les organes constitutionnels des politiques sectorielles, de la confection des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), de l'élaboration des Programmes d'Investissement Public (PIP), de l'élaboration des Projets de Performance des Administrations (PPA)⁴³⁷, de la concertation entre l'État, le secteur privé et la société civile, etc.

Une petite intrusion en droit étranger permet d'ailleurs de comprendre la préoccupation qui est celle de mettre en avant les mesures et principes auxquels renvoie le vocable gouvernance, sans expressément évoquer celui-ci. Une exception peut cependant être relevée en ce qui concerne le législateur français qui évoque, en annexe de la loi de financement de la sécurité sociale publiée au *Journal Officiel* du 24 décembre 2002, le concept de gouvernance dans un texte juridique lorsqu'il plaide notamment pour une *"nouvelle gouvernance du système de santé et d'assurance maladie"*⁴³⁸.

Pour tout dire, même s'il apparaît clairement que le droit de la gouvernance n'est pas orphelin d'un ordre juridique ascendant et, comme le rappelle le Professeur CHEVALLIER, *"le « droit de gouvernance » ne saurait être conçu comme un modèle juridique alternatif"*, parce que ajoute-t-il, *la gouvernance se coule dans le moule du droit existant*⁴³⁹, sa portée normative n'aurait véritablement toute pertinence que si sa réception s'opère par des textes spécifiques. Ce n'est que sur cette base que se construiront aussi ses normes jurisprudentielles.

détournements de fonds et enfin l'amélioration de l'accès du citoyen à l'information, *Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE)*, pp. 8 et 22.

⁴³⁷ Le PPA est un document élaboré par un ministère ou un organe constitutionnel qui présente la synthèse des informations des programmes. Il sert de base au plaidoyer budgétaire, et à l'élaboration de la loi de finances. C'est également un document de performance qui retrace pour chaque programme, ses actions, ses activités et tâches, sa stratégie, son objectif, ses indicateurs et ses cibles. Il permet de substituer à une culture de moyens une culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique, *Réforme des Finances Publiques du Cameroun, Module 0: Le Projet de Performance des Administrations (PPA) : Elaboration et présentation*, Assemblée Nationale, Document sous PowerPoint, p. 18.

⁴³⁸ V. CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 204.

⁴³⁹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 207.

C. La juridictionnalisation du droit de la gouvernance

Si l'on a pu se rendre compte plus haut⁴⁴⁰ que la jurisprudence n'est qu'une source auxiliaire du droit de la gouvernance, c'est simplement en raison de l'absence de reconnaissance de normes prétorienne relatives à la gouvernance. La vérité est qu'en l'état actuel, la jurisprudence ne saurait constituer une source déterminante du droit de la gouvernance parce que les juridictions ne peuvent pas encore se prévaloir de manière exclusive de telles normes. Cependant, on ne peut pas dire qu'il y a une carence de décisions de justice rendues sur des affaires en rapport avec le droit de la gouvernance.

La juridictionnalisation du droit de la gouvernance doit dès lors se comprendre non pas comme un processus de construction d'un droit prétorien, mais plutôt comme l'application du droit de la gouvernance devant les juridictions. Si l'on préfère plutôt aborder ici la question de la juridictionnalisation plutôt que celle de la jurisprudentialisation du droit de la gouvernance, c'est simplement parce que les juges appliquent plus les normes juridiques relatives à la gouvernance qu'ils n'en créent. Ils ne font qu'appliquer les normes juridiques qui visent à sanctionner les atteintes portées à la chose publique. Ils ne font pas œuvre de jurisprudence, puisque cela signifierait qu'ils créent le droit là où celui-ci est obscur ou insuffisamment clair. Or, les normes juridiques que les juges appliquent dans ce domaine sont clairement définies. En effet, il existe une abondance de normes juridiques à partir desquelles les juges sont appelés à se prononcer lorsqu'ils sont saisis des affaires en rapport avec la gestion des affaires publiques.

Les décisions rendues sur de telles affaires par les tribunaux de tous ordres sanctionnent notamment les infractions relatives à la gestion des affaires publiques telles que les détournements de deniers publics, la corruption et les infractions connexes, le blanchiment des capitaux, etc. Dans ce domaine, il existe aujourd'hui au Cameroun une abondante jurisprudence construite autour de la répression des atteintes à la fortune publique. Cette répression qui n'est d'ailleurs pas un

⁴⁴⁰ V. *Supra* : Introduction générale.

phénomène nouveau⁴⁴¹ prend forme aujourd'hui à travers certaines affaires jugées devant les juridictions pénales. Sans être exhaustif, nous pouvons évoquer le cas de certaines affaires de détournement de deniers publics : Jugement n° 680/CRIM du 27 septembre 2007, Ministère public et SIC contre Gilles-Roger BELINGA et 22 autres ; Jugement n° 371/CRIM du 27 juin 2007, Ministère public et FEICOM contre ONDO NDONG Emmanuel et 31 coaccusés ; Jugement n° 270/CRIM du 11 juillet 2008, Ministère public et Crédit Foncier du Cameroun (CFC) contre BOOTO A NGON, EDOU Joseph et autres ; etc.

Cependant, la juridictionnalisation du droit de la gouvernance ne peut pas être comprise sous le seul sceau des affaires jugées devant les juridictions pénales. Même si la seule évocation de celles-ci semble plus retentissante dans la sanction des infractions au droit de la gouvernance, il faut dire que d'autres juridictions interviennent dans la chaîne de répression. C'est notamment le cas des juridictions des comptes qui contrôlent et jugent les comptes des comptables publics patents ou de fait de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublics. Sans qu'il soit vraiment investi de la fonction juridictionnelle, l'on peut aussi mentionner le Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF) dont le rôle est somme toute de sanctionner les ordonnateurs et gestionnaires de crédits publics⁴⁴².

En clair, on peut penser que l'ensemble de décisions rendues par les juridictions mentionnées ci-dessus sont suffisamment concordantes sur les questions de gouvernance pour justifier de l'existence d'une jurisprudence du droit de la gouvernance. Une telle jurisprudence formerait alors une approche supplémentaire de la reconnaissance du droit de la gouvernance en tant que science juridique constituée de normes juridiques constitutionnelles, législatives, réglementaires et jurisprudentielles. Science qui ne se satisfait pas cependant des apports normatifs

⁴⁴¹ MBOUYOM (F.-X.), *La répression des atteintes à la fortune publique au Cameroun*, Ed. SODEAM, 1970, 282 p.

⁴⁴² Sur l'ensemble des institutions de répression, V. *Infra*.

internes, puisque certaines de ses règles sont consacrées dans les instruments juridiques internationaux.

Paragraphe II : La consécration thématique des règles du droit de la gouvernance

Pour avoir un aperçu de ce que seraient les règles de gouvernance en droit camerounais, il suffit de consulter l'œuvre exclusive du Professeur Magloire ONDOA intitulée : *Les Textes et documents du Cameroun (1815-2012)*⁴⁴³ qui consacre tout le Volume XXXV au thème novateur de la Gouvernance⁴⁴⁴. L'examen des sept (7) tomes qui composent ce volume permet de se rendre compte que les règles de gouvernance sont innombrables comme le sont les significations fluctuantes de la notion même de gouvernance. Enumérer individuellement celles-ci ne relève pas d'une sinécure, car chaque sous-thème de la gouvernance recouvre ses normes propres. Le législateur et les autres autorités éditrices des normes juridiques au Cameroun en ont consacré. Tout comme il en existe aussi bien dans les conventions et traités internationaux que dans les textes communautaires. Sans être exhaustif, on peut faire ressortir quelques sous-branches dans lesquelles les règles de gouvernance sont consacrées. On mentionnera à titre d'illustration : la gouvernance financière (A), la gouvernance managériale (B), la gouvernance comportementale (C), la gouvernance environnementale (D) et la gouvernance locale (E).

A. Les règles juridiques liées à la gouvernance financière

Anciennes ou nouvelles, les dispositions juridiques liées à la gouvernance financière sont porteuses d'un ensemble de normes qui permettent de distinguer de manière claire les différentes facettes de la gestion financière de l'État. Elles tiennent

⁴⁴³ ONDOA (M.), *Textes et documents du Cameroun (1815-2012)*, 67 Volumes, 250 Tomes, Les Editions le Kilimandjaro (EDLK), Yaoundé, 1^{er} trimestre 2013, 160 000 p.

⁴⁴⁴ Ibid., Vol. XXXV : *Gouvernance*, sept (7) Tomes dont : T. CL : *Gouvernance comportementale, Gouvernance locale, Gouvernance électorale, Gouvernance environnementale, Gouvernance urbaine et foncière, Gouvernance judiciaire, Gouvernance parlementaire*, 690 p. ; T. CLI : *Gouvernance entrepreneuriale, Gouvernance des entreprises, Gouvernance du fonctionariat, Gouvernance communicationnelle, Gouvernance du travail, Gouvernance des ressources extractives*, 724 p. ; T. CLII : *Gouvernance financière*, 454 p. ; T. CLIII : *Gouvernance managériale*, 388 p. ; T. CLIV : *Rapports de la Chambre des comptes*, 224 p. ; T. CLV : *Rapports de la CONAC*, 756 p. ; T. CLVI : *Rapports statistiques : enquête sur le suivi des dépenses publiques et la satisfaction des bénéficiaires dans les secteurs de l'éducation et de la santé au Cameroun*, 296 p.

compte des règles applicables en matière de gestion budgétaire, c'est-à-dire de l'établissement du budget à son contrôle en passation par son exécution. Le texte fondamental en la matière étant sans doute celui que l'on peut considérer comme la constitution financière, notamment la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État. Ce texte introduit de nouvelles règles de gestion publique financière. Dans le même registre, la gouvernance financière s'emparant des atours de la gouvernance locale, on ne peut ignorer le chapelet des textes à portée financière adoptés dans le sillage de la décentralisation. On peut ainsi mentionner la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.

Disposer du budget n'étant pas une opération isolée, il va de soi que la fiscalité joue un rôle premier en matière de gouvernance financière. Le législateur camerounais a prévu tout un arsenal dans ce domaine avec notamment la loi n° 2002/003 du 19 avril 2002 portant Code Général des impôts en République du Cameroun telle que modifiée et complétée en début de chaque année budgétaire. Le dispositif juridique y afférent en matière de décentralisation est actuellement régi par la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale. Elle détermine la nature des impôts, taxes et redevances prélevés au profit des collectivités territoriales décentralisées et les modalités desdits prélèvements.

Les autres visages de la gouvernance financière sont multiples. On peut par exemple mentionner les dispositions relatives au secret bancaire, objet de la loi n° 2003/004 du 21 avril 2003, le dispositif en matière de comptabilité de l'État⁴⁴⁵, la législation sur le marché financier⁴⁴⁶, la réglementation sur les contrôles financiers⁴⁴⁷, les différents actes réglementaires habilitant et ratifiant les accords de prêt, etc.

⁴⁴⁵ Le décret n° 2013/160 du 15 mai 2013 portant Règlement général de la Comptabilité publique, le décret n° 97/226/PM du 25 juin 1997 portant règlement général de la comptabilité de l'État en République du Cameroun, l'Instruction sur la comptabilité de l'État jointe au Décret n° 67/DF/211 du 16 mai 1967 portant aménagement de la législation financière de la République Fédérale, etc.

⁴⁴⁶ Loi n° 99/015 du 22 décembre 1999 portant création et organisation d'un marché financier.

⁴⁴⁷ A l'instar du décret n° 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers.

Au final, les règles juridiques de la gouvernance financière ne pouvant pas être mentionnées dans leur totalité dans le cadre de cette étude, il faut juste remarquer que celles-ci font partie de ce que le Professeur Michel BOUVIER appelle la "*nouvelle gestion publique*". Selon cet auteur, c'est un mouvement dont les caractéristiques les plus fortes sont : "*une internalisation et une décentralisation des réseaux financiers publics, le souci grandissant de la maîtrise des dépenses publiques et d'évaluation des résultats empruntées au management des entreprises, l'implantation dans la réalité publique d'une culture de performance, la généralisation de l'idée du nécessaire désengagement de l'État pour laisser plus d'espace économique et financier, un citoyen/contribuable ayant largement glissé vers un citoyen/client, une conception plus exigeante de la reddition des comptes devenue un véritable impératif, un mouvement continu vers la responsabilisation des gestionnaires...*"⁴⁴⁸.

B. Les règles juridiques inhérentes à la gouvernance managériale

Dans son sens premier, la gouvernance signifie l'art et la manière de gérer et la notion peut être perçue comme un synonyme de gestion. De la même manière le concept de management à partir duquel découle l'adjectif managérial est un anglicisme qui renvoie à une méthode de gestion, d'organisation et de direction. Ainsi, parler de gouvernance managériale peut *a priori* paraître comme un usage redondant des mots recouvrant le même sens. Cependant, la polysémie de la notion de gouvernance impose de distinguer celle-ci en tant que concept qui a gardé non seulement sa signification originelle liée à l'art de gérer, mais aussi s'est parée au fil du temps d'autres sens consécutifs à son évolution. Autrement dit, le paradigme de la gouvernance déborde aujourd'hui le seul cadre gestionnaire pour recouvrir une variété d'enjeux que l'on ne peut pas limitativement lister⁴⁴⁹. Dans cette diversité

⁴⁴⁸ BOUVIER (M.), « Inventer une nouvelle gouvernance financière publique : fonder l'État du XXI^{ème} siècle », in *Nouvelle gouvernance financière publique : Grands enjeux de demain*, RFFP, Tome 100, LGDJ, p. 4.

⁴⁴⁹ Le Professeur MOCKLE dresse une liste non exhaustive des enjeux de la gouvernance qui justifient de ne plus retenir l'État comme le pivot de l'analyse pour cerner l'action publique. Parmi ces enjeux, il évoque l'horizontalité des interactions à des fins de coopération et de coordination, les partenariats, la multiplication des acteurs dans la configuration de l'action publique, le décloisonnement du public et

d'enjeux, la gouvernance managériale et les normes juridiques qui lui sont attachées entretiennent la flamme de l'origine même de la notion de gouvernance puisqu'elles renvoient à l'ensemble des règles destinées à mieux gérer l'État et les autres entités sociales.

Ces règles que l'on retrouve dans d'innombrables textes de droit concernent les domaines tels que la déclaration des biens et des avoirs⁴⁵⁰, le contrôle supérieur de l'État, l'apurement des comptes et la sanction des responsabilités des comptables, le contrôle de discipline budgétaire et financière, le contrôle des ordonnateurs et gestionnaires des fonds publics, objet au Cameroun de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n° 76/14 du 8 juillet 1976. Outre ces domaines de la législation et de la réglementation que l'on peut rattacher à la responsabilisation des gestionnaires et autres agents publics, la gouvernance managériale porte aussi sur l'organisation et le fonctionnement du gouvernement dans son ensemble, la création des structures en charge de l'appui technique des projets d'infrastructures, la régulation des secteurs d'activités, l'organisation et le fonctionnement du système des marchés publics, l'organisation du cadre institutionnel régissant les crédits publics, etc.⁴⁵¹.

Certes, la diversité des points soulignés ci-dessus est de nature à considérer la gouvernance managériale comme une hydre de Lerne tant leur limite semble difficile à fixer, il faut néanmoins reconnaître que leur élément commun réside dans la manière avec laquelle l'État gère et organise les affaires publiques. Ce qui, sous un autre regard, implique sans nul doute aussi les dispositions relatives au comportement de différents acteurs sociaux impliqués dans la gestion des affaires publiques.

du privé, les revendications de participation et de démocratie citoyennes, V. MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 1.

⁴⁵⁰ Loi n° 2006/003 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs.

⁴⁵¹ Pour un tableau assez complet de la gouvernance managériale, consulter : ONDOA (M.), *Textes et documents du Cameroun (1815-2012)*, Vol. XXXV : *Gouvernance*, T. CLIII : *Gouvernance managériale*, 388 p., op. cit.

C. Les règles juridiques propres à la gouvernance comportementale

Parler de la gouvernance comportementale, c'est en d'autres termes admettre la dimension comportementale dans d'autres modèles de gouvernance à l'instar de la gouvernance managériale, de la gouvernance financière, etc. Elle commande le sens de l'intérêt général et le respect du bien public en tant que valeurs qui doivent animer les acteurs de la gestion des affaires publiques. La probité, l'intégrité, le mérite, l'équité, l'aptitude et la transparence le sont tout autant aussi. Il s'agit là de la dimension éthique qui est attachée à la personne assurant une fonction publique ou une fonction privée. Le droit n'a que difficilement régité ces valeurs, il sanctionne plutôt leur violation. Ce sont des idéaux à promouvoir pour une meilleure gestion personnelle des affaires communes. Mais le droit ne promeut pas des valeurs, il prescrit plutôt des règles qui gouvernent ces valeurs et sanctionne les comportements contraires aux normes ainsi prescrites. C'est pourquoi parler de gouvernance comportementale renvoie, dans le cadre du droit de la gouvernance, au dispositif juridique de lutte contre la corruption et aux sanctions prescrites dans le code pénal relatives aux infractions commises par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Ce sont justement les dispositions juridiques y relatives que le Professeur ONDOA rassemble dans le tome consacré à la gouvernance comportementale⁴⁵².

Sans doute l'infraction la plus rattachable au comportement humain, la corruption figure surtout parmi les phénomènes qui gangrènent les sociétés des pays en développement⁴⁵³. C'est pourquoi un arsenal juridique impressionnant lui est consacré au plan international avec réception au niveau interne. L'instrument juridique international le plus marquant étant la Convention des Nations Unies contre la corruption, dite Convention de Mérida⁴⁵⁴, laquelle a été réceptionnée au Cameroun par la loi n° 2004/008 du 21 avril 2004 portant sur sa ratification. Cette loi

⁴⁵² ONDOA (M.), *Textes et documents du Cameroun (1815-2012)*, Vol. XXXV : *Gouvernance*, T. CL : *Gouvernance comportementale*, op. cit.

⁴⁵³ KENFACK (J.), « La Convention des Nations Unies contre la corruption, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », op. cit., p. 189.

⁴⁵⁴ Résolution 58/4 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 31 octobre 2003.

est mise en application par le décret n° 2004/010 du 18 mai 2004⁴⁵⁵. C'est cette réception au plan interne qui a auguré la création des organismes de lutte contre la corruption au Cameroun nés respectivement du décret n° 2004/124 du 18 mai 2004 portant création de l'Observatoire National de lutte contre la corruption et du décret n° 2006/088 du 11 mars 2006 portant création de la Commission Nationale Anti-corruption (CONAC).

Si la lutte contre la corruption exige de la part de tout le monde le respect de l'éthique de la vie citoyenne, pour les fonctionnaires et les autres acteurs publics elle commande aussi l'intégrité dans la passation des marchés et la gestion des finances publiques⁴⁵⁶. Le code pénal quant à lui prévoit, à l'encontre de ceux-ci, des sanctions pour réprimer les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit notamment des avantages illégitimes, des infractions contre l'intérêt public et des infractions contre les intérêts des particuliers⁴⁵⁷.

Toutes ces infractions que l'on rattache à l'exercice de leurs fonctions révèlent plutôt les fonctionnaires dans leurs comportements contraires où l'intérêt personnel surplombe l'intérêt général. Par ailleurs, s'il est un domaine dans lequel l'intérêt général, "*fin ultime de l'action publique*"⁴⁵⁸, n'est plus négociable depuis quelles années, c'est bien celui de la protection de l'environnement.

D. Les règles juridiques consécutives à la gouvernance environnementale

Les préoccupations environnementales sont aujourd'hui universelles. Elles le sont depuis que la communauté internationale est consciente des effets néfastes que l'activité humaine fait subir à l'écosystème dans son ensemble. C'est alors que les initiatives adoptées au niveau global ont fait florès dans la sphère interne. D'ailleurs, on pense que dès le départ les préoccupations environnementales ont été l'un des

⁴⁵⁵ Décret n° 2004/010 du 18 mai 2004 portant application de la loi n° 2004/008 du 21 avril 2004 ratifiant la Convention des Nations Unies contre la corruption.

⁴⁵⁶ KENFACK (J.), « La Convention des Nations Unies contre la corruption, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », op. cit., p. 193.

⁴⁵⁷ V. Chapitre III du Livre II de la loi n° 67-LF-1 du 12 juin 1967 portant Code pénal et ses modifications subséquentes et notamment les lois nos 90/061 du 19 décembre 1990, 91/007 du 30 juillet 1991, 93/013 du 22 décembre 1993 et 97/9 du 10 janvier 1997.

⁴⁵⁸ STIRN (B.), « Intérêt », in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 839.

problèmes globaux que la gouvernance mondiale était appelée à résoudre. La gouvernance environnementale et gestion de la planète fait justement partie des premiers thèmes de la gouvernance mondiale⁴⁵⁹. C'est fort de cette préoccupation globale que naquirent deux textes juridiquement contraignants au niveau mondial, à savoir la Convention sur la diversité biologique⁴⁶⁰ et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dite Convention de Rio ; toutes les deux adoptées lors du Sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro en juin 1992. Sur les cinq instruments adoptés lors dudit sommet⁴⁶¹, seules ces deux conventions ont des effets juridiques contraignants.

Elles ont préfiguré sans doute l'adoption au Cameroun d'un dispositif législatif et réglementaire constitué de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, du décret n° 2005/0577/PM du 23 février 2005 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental, ainsi que d'autres textes subséquents. Toutefois, il convient de souligner qu'au Cameroun les préoccupations environnementales sont d'abord une question constitutionnelle. En effet, la protection de l'environnement est un principe constitutionnel qui postule, selon le préambule de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, que : "*Toute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous. L'État veille à la défense et la promotion de l'environnement*"⁴⁶². C'est sans doute pourquoi l'exigence de protection de l'environnement est aussi une préoccupation que le législateur a réussi à inscrire dans le dispositif juridique consacré à la décentralisation territoriale⁴⁶³.

⁴⁵⁹ « Gouvernance mondiale », in Encyclopédie libre Wikipédia, www.wikipédia.com, 28 novembre 2013.

⁴⁶⁰ Encore connu sous le nom de Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED).

⁴⁶¹ Les trois autres instruments adoptés lors du Sommet de la Terre sont : la Charte de la terre dite Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, le Programme pour le XX^{ème} siècle autrement appelé Action 21 et la Déclaration des principes sur la gestion des forêts.

⁴⁶² Loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972.

⁴⁶³ V. Articles 16 et 19 des lois n° 2008/018 fixant les règles applicables aux communes et n° 2004/019 fixant les règles applicables aux régions.

E. Les règles juridiques rattachées à la gouvernance locale

Eprise par le phénomène de décentralisation, la gouvernance affiche là l'un de ses modèles préférentiels car elle touche à l'un des principes de base du constitutionnalisme moderne, à savoir le principe de l'organisation et de la distribution du pouvoir politique dans l'État. Si on s'en tient aux éléments associés à la gouvernance à titre de projet politique et gestionnaire de renouvellement de l'action publique tels qu'ils sont exposés par le Professeur MOCKLE⁴⁶⁴, on se rendra compte très vite que la décentralisation répond aux principes d'horizontalité, de pluralité d'acteurs et de participation. C'est dire si la gouvernance locale postule l'organisation et la distribution du pouvoir dans l'État de façon horizontale avec la participation d'une pluralité d'acteurs à l'action publique. Ce souci de décentrement de l'État, l'un des aspects de la propension fonctionnelle du droit de la gouvernance, est un phénomène de recomposition de l'action publique⁴⁶⁵, qui vise à associer les populations locales à l'élaboration des politiques publiques. Sur ce plan, on peut dire que le législateur camerounais n'a pas fait d'économie en matière d'adoption de dispositions juridiques y relatives, notamment depuis les prémices posés par le Titre X de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996⁴⁶⁶.

Les bases de la décentralisation ainsi jetées, il a fallu toutefois attendre l'année 2004 pour assister à une intense activité législative en matière de décentralisation avec notamment l'adoption, le 22 juillet de la même année, des lois n° 2004/017 d'orientation de la décentralisation, n° 2008/018 fixant les règles applicables aux communes et n° 2004/019 fixant les règles applicables aux régions. S'en est suivie en 2009 l'adoption des lois de nature financière et fiscale en l'occurrence la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées et la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale. Cependant, il faut remarquer que l'arsenal juridique en matière de décentralisation est loin de se résumer à ce dispositif législatif, même si celui-ci est le nœud gordien de la gouvernance locale au Cameroun. Il existe en effet des décrets très importants,

⁴⁶⁴ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 3.

⁴⁶⁵ V. *Infra* : Chapitre I du Titre II de la Troisième Partie.

⁴⁶⁶ Titre X intitulé : Des collectivités territoriales décentralisées.

certaines adoptés avant même la constitutionnalisation de la décentralisation et d'autres assurant la mise en application effective des lois de 2004.

Pour les premiers, on peut, à titre d'illustration, évoquer le décret n° 80/017 du 15 janvier 1980 fixant les taux maxima des taxes communales directes ou encore le décret n° 2002/2175/PM du 20 décembre 2002 fixant les taux maxima et les modalités de recouvrement des taxes communales indirectes. Pour les seconds, on mentionnera à titre d'illustration le décret n° 2007/1139/PM du 3 septembre 2007 fixant les modalités d'émission, de recouvrement, de centralisation, de répartition et de reversement des centimes additionnels communaux ou encore, plus expressive en matière de décentralisation, le décret n° 2009/248 du 5 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la dotation de la décentralisation⁴⁶⁷.

En clair, les cinq exemples ci-dessus exposés ne sont qu'une infime partie de la consécration textuelle des règles de gouvernance, car il existe bien d'autres modèles dont les dispositions attestent de l'existence d'un droit de la gouvernance. Dans son recueil de textes sus-évoqué, le Professeur ONDOA couvre un bon nombre d'autres domaines de la vie publique lorsqu'il publie tour à tour les textes juridiques relatifs à la gouvernance gouvernementale, gouvernance électorale, la gouvernance urbaine et foncière, la gouvernance judiciaire, la gouvernance parlementaire, la gouvernance entrepreneuriale, la gouvernance des entreprises, la gouvernance du fonctionariat, la gouvernance communicationnelle, la gouvernance du travail, la gouvernance des ressources extractives et la protection de la fortune publique⁴⁶⁸.

Au regard de ce qui précède, on peut véritablement reconnaître avec le Professeur CHEVALLIER que "*la gouvernance se coule dans le moule du droit existant*"⁴⁶⁹ ; ce d'autant plus que les institutions qui encadrent le droit de la gouvernance se comptent aussi parmi les institutions du droit existant.

⁴⁶⁷ Sur un aperçu assez large des textes juridiques en matière de décentralisation, V. ONDOA (M.), *Textes et documents du Cameroun (1815-2012)*, Vol. XXXV, T. CL : Gouvernance locale, op. cit.

⁴⁶⁸ ONDOA (M.), *Textes et documents du Cameroun (1815-2012)*, Vol. XXXV : Gouvernance, op. cit.

⁴⁶⁹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 207.

SECTION II : L'IDENTIFICATION DES INSTITUTIONS DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Par institutions, on désigne un ensemble de personnes et de choses aussi diverses que l'État, les associations, les sociétés, les syndicats, la famille, le mariage, la propriété, des procédés techniques tels que la représentation, l'instance, les voies de recours...⁴⁷⁰. Elles recouvrent aussi bien un aspect organique et qu'un aspect matériel. Celles qui se situent dans la sphère de la gouvernance renvoient *a priori* aux organes et aux édifices publics (Paragraphe II). D'ailleurs, sur ce plan, le Dictionnaire Le Petit Robert ne se débène pas de sa responsabilité lexicale lorsqu'il croit donner une définition satisfaisante de la notion de gouvernance. Pour celui-ci, en effet, la gouvernance est un ensemble des services administratifs d'une région ou un édifice où ils se trouvent. Toutefois, cette approche organique ne saurait à elle seule suffire pour souligner les institutions du droit de la gouvernance ; puisqu'à côté des institutions-organes, il existe aussi ce qu'il est convenu d'appeler les institutions-normes (Paragraphe I).

Paragraphe I : Les institutions-normes du droit de la gouvernance

La notion d'institution recouvre plusieurs significations en droit, si bien que toute énumération de ces différentes significations serait fastidieuse comme le souligne le Professeur BERGEL⁴⁷¹. En dehors de celles qui appréhendent cette notion sous son aspect organique, l'approche normative de la question la considère comme une activité de produire des normes et à créer des règles. Par définition, cette conception normative a toujours été conçue comme l'"*Ensemble de règles établies soit par le législateur, soit par les particuliers en vue de la satisfaction d'intérêts collectifs ou privés*"⁴⁷². Les institutions-normes du droit de la gouvernance seraient donc des instruments de création de ce droit ou - si l'on veut - le fond de ce droit, que certains qualifient par ailleurs d'institutions-mécanismes⁴⁷³. Il s'agit notamment des institutions relatives à l'organisation des rapports de gouvernance (A) et des

⁴⁷⁰ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., pp. 177-178.

⁴⁷¹ Ibid., p. 189.

⁴⁷² CAPITANT (H.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 1936, p. 289.

⁴⁷³ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 189.

institutions relatives à la prévention, à la protection et à la répression des rapports de gouvernance (B).

A. Les institutions-normes relatives à l'organisation des rapports de gouvernance

Les rapports de gouvernance sont organisés à partir des instruments pertinents d'aide à la gestion et à l'action publiques. Ceux-ci sont puisés, dans le contexte du droit de la gouvernance, parmi les institutions du droit général. Ils sont alors considérés comme des instruments que le droit objectif se donne pour son application. Qu'il s'agisse du moyen pour impulser la gestion publique et l'action des décideurs, en l'occurrence la décision publique (1), ou alors de celui qui a l'intérêt général (2) comme finalité dans cette décision, les institutions du droit de la gouvernance se coulent dans le moule du droit existant.

1. La décision comme institution-norme de l'organisation des rapports de gouvernance

La décision en droit revêt plusieurs significations. Elle entretient en effet avec cette science des rapports étroits qui sont marqués du sceau de la normativité et de l'opportunité⁴⁷⁴. C'est un processus par lequel, pour reprendre M. André-Jean ARNAUD, un système identifie la pertinence d'une modification de ses comportements, élabore des modes d'action subséquents, et en sélectionne un, qui devient la décision prise⁴⁷⁵. Selon un autre auteur, la décision remplit au moins trois fonctions fondamentales dans la société aujourd'hui. Elle a d'abord pour fonction de permettre à l'acteur d'agir. Ensuite, elle permet à l'agi, au citoyen, de supporter le monde. Enfin, la décision a pour fonction de fragmenter les actes étatiques en autant de compétences respectives⁴⁷⁶. Vu sous cet angle, la décision en tant qu'institution du droit naît de la création des actes juridiques. Elle devient publique à partir du moment où l'autorité qui est détentrice de la fonction de décider l'exerce dans un

⁴⁷⁴ V. *Infra* : Chapitre I du Titre I de la Troisième Partie.

⁴⁷⁵ ARNAUD (A.-J.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., 166.

⁴⁷⁶ SFEZ (L.), « Décision », in ALLAND (D.), RIALS (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., pp. 345-346.

cadre officiel, à l'instar des fonctions exercées par les autorités administratives ou celles exercées par les juges.

Pour ce qui concerne l'activité administrative, la décision occupe une place de choix en ce sens qu'elle est au fondement même de la constitution des actes et des contrats administratifs. En effet, les actes de l'administration revêtant le caractère d'actes de gestion sont empreints de la juridicité que l'on tendrait *a priori* à renier aux actes purement managériaux auxquels renvoient les procédés de gouvernance. Or, toute décision se trouve d'abord être un processus juridique, même si elle est à la fois un outil de gouvernance. C'est en cela que l'on peut affirmer qu'elle constitue une institution-norme du droit de la gouvernance. Même lorsqu'elle est revêtue d'une forme ou d'une autre, on ne peut manquer de convenir avec le Professeur MOCKLE lorsqu'il soutient à ce propos que : *"Toute décision administrative est forcément une décision juridique [...] ou ne pouvant être appréhendée que sous forme d'un acte juridique"*⁴⁷⁷.

Dans le contexte du droit de la gouvernance, la décision devient un acte créateur des effets juridiques en même temps qu'elle est un acte d'opportunité résultant de la volonté du décideur qui, à un moment donné, veut soit agir sur un comportement soit provoquer un changement. L'empreinte du caractère volontariste de la décision en droit public est d'ailleurs connue en matière de pouvoir discrétionnaire qui est dévolu à certaines autorités administratives. A côté de celui-ci, se situe le pouvoir lié, c'est-à-dire l'ensemble des prérogatives et attributions reconnues à ces autorités par les textes. C'est sur la base de ce qui précède que l'on peut comprendre l'influence sur la gestion publique et l'impulsion de l'action publique des actes pris par le jurislatureur.

Il en est de même pour les décisions résultant des instances juridictionnelles qui, non seulement jouent un rôle de répression, mais aussi et surtout participent au changement des comportements. La décision en droit de la gouvernance judiciaire revêtirait alors ce double rôle répressif et préventif que nous évoquerons plus

⁴⁷⁷ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 19.

amplement ci-dessous. Les décisions de nature juridictionnelle sont diverses. Elles vont des sentences des juges devant les instances pénales, aux mesures conservatoires, en passant par des peines des déchéances prononcées par diverses instances de répression. C'est le cas des infractions pénales de corruption et de détournement réprimées dans les articles 134 et 184 du Code pénal⁴⁷⁸, des mesures telles que la confiscation du *corpus delicti*⁴⁷⁹ ou de restitution du corps du délit prévu à l'article 18 (nouveau) de la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial. Enfin, des déchéances telles que prévues aux articles 30 et 31 du Code pénal à l'instar de l'interdiction d'assumer les fonctions d'ordonnateur, de gestionnaire de crédits ou de comptable dans un service, organisme public ou parapublic ou dans les Entreprises d'État ou de l'interdiction d'être responsable à quelque titre que ce soit de l'administration ou de la gestion des services et entreprises ci-dessus visés⁴⁸⁰.

Dans un sens comme dans l'autre, la décision joue en somme un double rôle dans le contexte de la gouvernance. Elle est à la fois un acte de gestion publique, un catalyseur de l'action publique et en même temps un acte de répression des atteintes à la chose publique. C'est sans doute pour ces deux raisons que celle-ci doit toujours poursuivre l'intérêt général.

2. L'intérêt général comme institution-norme de l'organisation des rapports de gouvernance

Selon M. Bernard STIRN, "*L'intérêt général depuis plus de deux cents ans [...] est considéré comme la fin ultime de l'action publique*"⁴⁸¹. S'il est un mot qui peut résumer en lui seul le but poursuivi par les questions de gouvernance, c'est sans doute celui de l'intérêt général ou l'intérêt public. De l'avis du Professeur KAMTO, qu'il soit collectif, commun ou général, cet intérêt constitue l'essence même de la

⁴⁷⁸ Loi n° 67/LF/1 du 12 juin 1967 portant Code pénal du Cameroun.

⁴⁷⁹ Article 35, *ibid.*

⁴⁸⁰ V. Article 14 (nouveau) de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n° 7614 du 8 juillet 1976.

⁴⁸¹ STIRN (B.), « Intérêt », in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 839.

chose publique⁴⁸². Il est donc consubstantiel à la gestion publique et à l'action de l'État. Cette institution du droit public est le but poursuivi par les actes et les contrats de l'administration même quand il s'agit des actes revêtus du caractère individuel comme le sont par exemple les actes de nomination. Pour l'un des auteurs susmentionnés, l'intérêt général définit largement le champ du service public et constitue par là l'une des clefs du droit administratif⁴⁸³.

C'est sans doute au regard de l'importance que cette expression revêt en droit que le Professeur BERGEL relève que la protection de l'intérêt général est *"sauvegardée par les mécanismes constitutionnels ou administratifs, par l'ordre public..."*⁴⁸⁴. Dans le contexte camerounais, cette reconnaissance de l'intérêt général peut être décelée dans la disposition du préambule de la Constitution du 18 janvier 1996 qui rappelle que *"L'Etat assure à tous les citoyens les conditions nécessaires à leur développement"* ou encore celle qui conclut que *"L'État garantit à tous les citoyens de l'un et de l'autre sexe, les droits et libertés énumérés au préambule de la Constitution"*.

C'est au nom du respect de l'intérêt général que l'on peut évaluer en bien ou en mal la gestion d'un responsable. C'est également en son nom qu'une action publique peut être jugée comme ayant satisfait ou non aux attentes. Toutefois, la place de l'intérêt général en droit peut être diversement appréciée. En effet, lorsqu'il est demandé à ceux qui exercent les fonctions publiques d'avoir un sens élevé du service public et de l'intérêt général comme le prévoit l'article 10 alinéa 3 de l'arrêté n° 268-B1/MINEDUC du 23 août 2000 portant création, organisation et fonctionnement d'un observatoire de la gouvernance auprès de l'ancien ministère de l'éducation nationale, cela ne revêt sans doute pas la même signification que celle de l'article 2 alinéa 2 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement qui rappelle que la protection de l'environnement et la gestion rationnelle des ressources qu'il offre à la vie humaine sont d'intérêt général.

⁴⁸² KAMTO (M.), « La chose publique », op. cit., p. 10.

⁴⁸³ STIRN (B.), « Intérêt », in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 837.

⁴⁸⁴ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 189.

D'un côté, c'est un attribut personnel attaché aux fonctions publiques et de l'autre c'est un principe universel nécessaire à la sauvegarde du bien commun.

Ces deux significations ont toutefois pour dénominateur commun ; celui de la nécessaire convergence vers le refus de la privation et de la privatisation de la chose publique. Pour la sauvegarde de l'intérêt général, il existe d'ailleurs un dispositif normatif multiforme qui s'occupe aussi bien de la prévention, de la protection que de la répression des rapports de gouvernance.

B. Les institutions-normes relatives à la protection, la prévention et la répression des rapports de gouvernance

Le rapprochement qui peut être opéré entre l'intérêt général qui vient d'être évoqué et les institutions-normes de prévention, de protection et de répression du droit de la gouvernance est celui de leur rapport avec la chose publique. Concrètement, il s'agit de protéger le bien public, de prévenir les atteintes dont il peut être l'objet et, éventuellement, de sanctionner celles-ci. Pour ce faire, le droit s'est doté de nombre d'institutions-normes que l'on peut classer en deux groupes. D'une part, les institutions-normes de protection et de prévention (1) et, d'autre part, les institutions-normes de répression (2).

1. Les institutions-normes de protection et de prévention liées aux rapports de gouvernance

Il s'est développé depuis quelques années, tant au niveau international qu'au plan national, une législation spécifique qui fait prévaloir les mesures de prévention et de protection de certains phénomènes jugés contraires aux intérêts collectifs. Véritable institution de la gouvernance, la "*lutte contre [...]*" est déclinée en des mesures de protection et de prévention du bien commun. Quand ces mesures ne font pas l'objet d'une législation, au niveau communautaire ou national, elles sont énoncées par des conventions et accords internationaux. C'est par exemple au plan universel avec la convention des nations unies sur la lutte contre la désertification de 1994, la convention des nations unies sur la lutte contre la corruption du 31 octobre 2003 ou encore nombre de conventions sur les thématiques comme la lutte contre le

terrorisme, la lutte contre la traite des êtres humains, la lutte contre l'élimination des espèces animales ou végétaux protégés, etc. Au niveau communautaire, on peut souligner la convention de l'union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption du 11 juillet 2003 ou encore les conventions de l'Union européenne, de l'OCDE, ou interaméricaine portant sur le même objet⁴⁸⁵. Ces instruments visent à protéger les biens communs de l'humanité à l'instar de l'écosystème mondial, des valeurs partagées par la communauté des nations... Dans le domaine de la gouvernance comportementale, la convention des nations unies sur la lutte contre la corruption constitue la réalité la plus palpable au niveau international. Elle préfigure en effet les législations communautaires et nationales adoptées en matière de lutte contre la corruption.

Sur le plan national, on peut en effet noter certains instruments juridiques s'inspirant soit des conventions des Nations-Unies, soit de la législation communautaire dont l'objet porte sur la lutte contre les phénomènes de captation des biens communs et de protection des intérêts collectifs. Il s'agit par exemple des textes consacrés à la lutte contre la corruption, à la lutte contre le blanchiment des capitaux, etc. Bien plus, on peut mentionner les institutions-normes dévolues à la protection de la fortune publique et à la prévention des atteintes portées à celle-ci à l'instar du contrôle des ordonnateurs et des gestionnaires des crédits et du contrôle supérieur de l'État qui font l'objet d'un encadrement par les la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au Contrôle des Ordonnateurs, Gestionnaires et Gérants des Crédits Publics et des Entreprises d'État, telle que modifiée et complétée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1976, le décret n° 2005/374 du 11 octobre 2005 portant organisation des Services du Contrôle Supérieur de l'État et le décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière.

C'est dans le même sens que l'on peut évoquer la déclaration des biens et avoirs prévue à l'article 66 de la Constitution et formalisée dans le cadre de la loi n° 2006/003 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs ; l'apurement

⁴⁸⁵ V. NDIFA KOFELE-KALE, « The right to a corruption-free society as an individual and collective human right: Elevating official corruption to a crime under international law », *op. cit.*, pp. 153-156.

des comptes des comptables objet du décret n° 78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et les textes subséquents organisant le contrôle et le jugement des comptes des comptables publics⁴⁸⁶ ; la vérification des services publics, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des entreprises publiques et parapubliques, ainsi que des organismes, établissements et associations confessionnels ou laïcs bénéficiant des concours financiers, avals ou garanties de l'État ou des autres personnes morales publiques⁴⁸⁷.

En clair, si ces instruments soulignent avec force les rapports de gouvernance notamment en ce qui concerne le régime de protection de la chose publique, ils sont complétés en cela par les mesures de répression⁴⁸⁸.

2. Les institutions-normes de répression associées aux rapports de gouvernance

Les institutions-normes relatives à la répression dans les rapports de gouvernance sont diverses. La première et la plus souvent évoquée parmi celles-ci est sans nul doute la sanction. C'est une institution abondamment utilisée en droit objectif. Elle est indépendante des organes de répression que sont les juridictions de tous ordres. En effet, quel que soit le domaine dans lequel on se trouve, le droit positif a prévu des normes destinées à sanctionner les comportements qui s'écartent de la règle de droit permise ou celle jugée juste. La sanction est parfois considérée comme le complément de la règle de droit si on convient avec certains auteurs à l'instar de Hans KELSEN qui estime que la validité d'une norme juridique se mesure à sa capacité à poser un commandement qui peut être observé ou violée⁴⁸⁹. C'est l'inobservance ou la violation qui conduit à la sanction. Etant entendu que la sanction au sens large comporte le pouvoir de contrainte qui paraît inhérent au droit⁴⁹⁰.

⁴⁸⁶ Notamment la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour Suprême.

⁴⁸⁷ V. décret n° 97/48 du 5 mars 1997 relatif aux missions mobiles de vérification.

⁴⁸⁸ KAMTO (M.), « La chose publique », *op. cit.*, pp. 11-16.

⁴⁸⁹ KELSEN (H.), *Théorie générale des normes*, *op. cit.*, 4.

⁴⁹⁰ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, *op. cit.*, pp. 41-42.

Celle-ci peut prendre plusieurs formes compte tenu de la diversité des organes pouvant l'appliquer. Elle peut ainsi être pénale, civile, financière quand elle est prononcée par les organes juridictionnels. Elle peut aussi être administrative, disciplinaire ou pécuniaire lorsqu'elle émane des organes répressifs de certaines administrations dont la fonction principale n'est pas celle de juger⁴⁹¹. Selon le Professeur BERGEL, elles se déclinent en responsabilité, en réparation, en nullité, en peines pécuniaires, corporelles, privatives de liberté...⁴⁹². Son rapport à la gouvernance est toute de suite trouvé lorsque l'on sollicite les atteintes contre la fortune publique, contre l'intérêt général de l'État, etc. Toutefois, si la sanction est considérée comme le stage suprême de la répression, il ne faut pas oublier que d'autres institutions concourent à son appréciation et à son application.

Ces institutions sont pour l'essentiel le jugement, les voies de recours, l'instance, l'action en justice, les preuves⁴⁹³. Le jugement est l'acte par lequel une sanction prend forme. C'est la décision prononcée par le juge à l'occasion de la résolution d'un litige. Les voies de recours sont constituées de différents mécanismes par lesquels l'on accède à la justice soit au premier degré, soit en appel. L'instance quant à elle est la procédure qui mène au jugement et qui est essentiellement animée par les débats des parties au litige. L'action en justice est la possibilité qui est donnée à tout justiciable de pouvoir se pourvoir en justice pour la résolution de leurs différends. Enfin, les preuves se présentent sous forme de "*justification des prétentions et l'établissement de la vérité et sans lesquelles aucune sanction n'est concevable*"⁴⁹⁴.

Pour être complet sur ce tableau d'institutions associées au domaine judiciaire, il convient d'ajouter les mécanismes juridiques tels que la saisie des biens, la confiscation ou la restitution du corps de délit, les déchéances et la transaction appliqués dans le domaine judiciaire notamment en ce qui concerne la résolution des litiges liés aux atteintes contre la fortune publique à l'instar du détournement, de la

⁴⁹¹ V. *Infra* : Chapitre I du Titre II de la présente Première Partie.

⁴⁹² V. aussi : BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 189.

⁴⁹³ Ibid.

⁴⁹⁴ Ibid.

corruption, etc. La saisie des biens et la confiscation du *corpus delicti* sont des mesures prises, à titre conservatoire ou à titre définitif, qui visent à déposséder une personne des biens présumés ou convaincus comme étant le fruit du délit pour lequel il est accusé ou condamné⁴⁹⁵. Quant à la restitution du corps du délit, introduite récemment dans le cadre de la loi portant création du Tribunal Criminel Spécial⁴⁹⁶, il s'agit d'un mécanisme dont le but est de restituer à l'État l'ensemble de biens qu'une personne en instance de condamnation aurait acquis frauduleusement. Au Cameroun, elle est suspensive des poursuites aussi bien avant la saisine d'une juridiction de jugement qu'après, lorsque la décision au fond n'a pas encore prononcée⁴⁹⁷. Elle peut toutefois conduire, selon l'article 18 (nouveau) de la loi suscitée, aux déchéances et autres mesures de sûreté qui visent interdire à toute personne mise en cause l'exercice d'une fonction de gestionnaire ou de responsable d'une administration⁴⁹⁸.

En clair, si les institutions-normes et les institutions-mécanismes sont constituées de l'ensemble de normes et mécanismes juridiques nécessaires à l'organisation, la protection, la prévention et la répression des rapports de gouvernance, elles ne sauraient à elles seules suffire. Elles sont complétées par les organes dont la fonction est de mettre en œuvre toutes les mesures prescrites par le dispositif juridique en vigueur.

Paragraphe II : Les institutions-organes du droit de la gouvernance

Dans le sens courant, lorsqu'on évoque la notion d'institution on pense d'abord à un organisme. Traditionnellement, le droit considère que l'institution peut se présenter sous la forme d'une personne morale de droit public à l'instar de l'État, du parlement, ou de droit privé à l'exemple d'une association, etc.⁴⁹⁹. C'est dire qu'en droit public, les institutions-organes sont constituées de l'ensemble des organisations au sein desquelles l'État et les autres personnes morales de droit public exercent des

⁴⁹⁵ V. notamment article 35 du Code pénal pour ce qui concerne la confiscation du *corpus delicti*.

⁴⁹⁶ Article 18 (nouveau) de la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial.

⁴⁹⁷ Ibid.

⁴⁹⁸ V. aussi les articles 30 à 32 et 36 à 39 du Code pénal.

⁴⁹⁹ CAPITANT (H.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 289.

activités d'intérêt général et mettent en œuvre les règles dégagées par les institutions-normes. Autrement dit, la dimension normative et processuelle est complétée par le dispositif organique. Dans ce sens, le droit de la gouvernance, en sus des institutions-normes, compte comme institutions-organes, les instances décisionnelles (A) et répressives (B).

A. Les institutions-organes de décision

La décision constitue pour tout système de gouvernance un instrument indispensable d'impulsion des politiques publiques et de mise en œuvre de l'action publique. Son rapport au droit est indissociable des domaines politique et judiciaire dans lesquels elle prend généralement forme. C'est ce que démontre un auteur, lorsqu'il conçoit la décision, d'une part, sous l'angle d'une théorie politico-juridique, et d'autre part, comme une conception juridico-judiciaire⁵⁰⁰. Si cette dernière renvoie aux différentes décisions prononcées par le juge⁵⁰¹, la première quant à elle renseigne sur le procédé par lequel les décideurs politiques agissent sur la conduite des affaires publiques. C'est suivant cette logique qu'un autre auteur estime que la décision emprunte un schéma qui se fractionne en trois moments, à savoir la préparation, la décision et l'exécution⁵⁰². Ce schéma correspond bien à celui qu'adoptent les organes décisionnels de l'État, tant au niveau central (1) qu'au niveau périphérique (2) pour conduire les affaires publiques et décider des actions qui doivent être menées.

1. Les institutions centrales de décision

Dans sa signification première, la gouvernance renvoie à l'art et la manière de gérer. Cette fonction de gestion incombe naturellement aux gouvernants dont les attributions sont définies depuis la Constitution jusqu'aux textes subséquents. Elle implique entre autres le pouvoir de décision qui, au niveau central, ressortit du champ de compétence des plus hautes autorités de l'État. La question qui se pose toutefois est de savoir à partir de quel moment peut-on dire qu'une autorité décide et

⁵⁰⁰ HERRERA (C.M.), « Décisionnisme », in RIALS (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., pp. 348-350.

⁵⁰¹ V. *Infra*.

⁵⁰² SFEZ (L.), « Décision », op. cit., p. 345.

quelles sont les modalités juridiques de prise de décision ? Cette question à deux volets renvoie, comme on le verra, à l'opportunité et à la normativité de la décision⁵⁰³. Si le point de départ de la décision est le résultat d'un acte d'opportunité d'une autorité, on ne peut pas pour autant dire que la décision est extérieure au droit. En réalité, c'est de la décision que naît l'acte juridique et c'est à partir du droit que la décision prend forme. Le Professeur Carlos Miguel HERRERA indique justement à ce sujet que *"le concept de décision permet de passer de l'idée du droit à sa réalisation car « son contenu est posé par un acte de décision souveraine »"*⁵⁰⁴. Il appuie cet argumentaire en rappelant que *"« l'autorité ou souveraineté d'une décision ultime constitue la source de tout droit »"*⁵⁰⁵.

On comprend dès lors le sens et l'origine de la fonction de décideur qui incombe aux autorités centrales de l'État que sont le Président de la République, le Premier ministre et les autres membres de gouvernement. Ils sont détenteur de l'autorité suprême de décider des politiques à impulser et des actions publiques à mettre en œuvre. Dans l'ordre juridique camerounais, cette fonction est hiérarchisée et tire son fondement de l'article 5 alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui dispose que le Président de la République définit la politique de la nation. En tant que Chef de l'État et chef du pouvoir exécutif, celui-ci constitue l'institution centrale décisionnelle de l'État. Cette fonction ne se limite pas à la définition de la politique de la nation, puisqu'il lui revient d'assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, de créer et d'organiser les services publics de l'État, de nommer aux emplois civils et militaires etc.⁵⁰⁶. Mais, il est une attribution par laquelle la fonction de décision du Président de la République prend tout son sens juridique. Il s'agit de l'exercice du pouvoir réglementaire dont il est détenteur en vertu de l'article 8 alinéa 8 de la Constitution.

Cet exercice du pouvoir réglementaire marque le fondement du droit de la décision. Il est à l'origine d'une catégorie de sources de droit dont l'ordonnance et le

⁵⁰³ V. *Infra* : Chapitre I du Titre I de la Troisième Partie.

⁵⁰⁴ HERRERA (C.M.), « Décisionnisme », op. cit., p. 348.

⁵⁰⁵ Ibid.

⁵⁰⁶ Sur les attributions constitutionnelles du Président de la République, V. les articles 5 à 10 de la Constitution.

décret constituent les principaux instruments. Ce pouvoir réglementaire est étendu aux autres autorités gouvernementales qui ont à leur tête le Premier ministre. Si celui-ci est, en vertu de l'article 11 alinéa 1 de la Constitution, chargé de la mise en œuvre de la politique de la nation telle que définit par le Président de la République, il exerce également le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils, sous réserve des prérogatives reconnues au Président de la République dans ces domaines⁵⁰⁷. Il en est de même des autres membres du gouvernement dont la fonction de décision touche aux différents secteurs de la vie publique qu'ils ont respectivement la charge.

Pour tout dire, la décision au niveau central est un acte de souveraineté et d'autorité qui révèle le décideur dans sa position d'initiateur des politiques publiques et de déclencheur de l'action publique. Pour ce faire, elle prendra une forme juridique qui se traduira par les différents actes réglementaires que peuvent prendre le Président de la République, le Premier ministre et les autres membres du gouvernement. Ces actes d'autorité, formulation juridique des politiques publiques, sont l'aboutissement des décisions souveraines des gouvernants. Dans ce sens, le Professeur HERRERA estime que *"«La décision souveraine est commencement absolu. Elle jaillit d'un néant normatif et d'un désordre concret »"*⁵⁰⁸. Toutefois, si la décision revêt un caractère souverain au niveau des autorités centrales, elle l'est moins lorsqu'elle résulte du faisceau des rapports périphériques se développant au niveau des organes déconcentrés, décentralisés et de régulation de l'État.

2. Les institutions périphériques de décision

Les institutions périphériques sont celles qui sont liées à l'État soit en tant que représentations au niveau local de l'autorité centrale, soit comme organes décentralisés jouissant d'une autonomie fonctionnelle ou alors comme organes assurant la régulation de certains secteurs d'activités de la vie publique. Elles jouissent dans la limite de leurs compétences du même pouvoir de décision que celui qui incombe aux autorités centrales. Sauf que dans le cas des organes

⁵⁰⁷ Article 12 alinéa 3 de la Constitution.

⁵⁰⁸ HERRERA (C.M.), « Décisionnisme », op. cit., p. 348.

déconcentrés ce pouvoir est le prolongement de l'autorité centrale, tandis qu'en ce qui concerne les organes décentralisés l'autonomie de la décision fait partie des attributions aménagées par les instruments juridiques dédiés à cet effet. La question prend un autre relief en ce qui concerne les organes de régulation dont la fonction de décision se décline plutôt en une fonction de recherche de l'équilibre dans les rapports complexes et parfois contradictoires de la vie en société.

Premièrement, la technique de la déconcentration du pouvoir veut que la sphère de la décision publique se déplace le mieux possible vers les administrés, notamment par le biais des représentants au niveau local du pouvoir central. Cette délégation du pouvoir décisionnel est dévolue au Cameroun aux chefs des circonscriptions administratives que sont les Gouverneurs, les Préfets et les Sous-préfets représentant respectivement les régions, en tant que circonscriptions administratives⁵⁰⁹, les préfectures et les sous-préfectures. Concrètement, l'étendue du pouvoir décisionnel de ces autorités administratives est tributaire de l'autorité centrale qu'ils représentent.

Sur le plan juridique, ce pouvoir tire son fondement de l'article 3 alinéas 1 et 2 du décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services qui dispose que : *"Le Gouverneur et le Préfet sont dans la région et le département, respectivement, représentants du Président de la République, du Gouvernement et de chacun des Ministres. Le Sous-préfet est dans l'arrondissement, le représentant du Gouvernement et de chacun des Ministres"*.

Ce décret présente la sphère de compétence décisionnelle dévolue à ces hauts fonctionnaires notamment à travers l'énoncé de leurs attributions respectives⁵¹⁰. Ainsi, le Gouverneur de région a, entre autres comme attributions, de veiller à la mise en œuvre du plan et des programmes de développement économique et social,

⁵⁰⁹ Au Cameroun, la région est en même temps une circonscription administrative et une collectivité territoriale décentralisée ayant respectivement à leur tête le Gouverneur et le président du conseil régional.

⁵¹⁰ V. Articles 4 et suivants du décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services.

d'exécuter, de façon générale, toutes les missions qui lui sont confiées par l'autorité centrale, etc. L'une de ces missions étant par exemple d'approuver les actes pris les autorités des collectivités territoriales décentralisées.

Deuxièmement, l'horizontalité des rapports de gouvernance à des fins de coopération et de coordination⁵¹¹ fait de la technique de la décentralisation un terreau favorable à la prise de décisions dont le but est, non plus de prolonger la sphère décisionnelle de l'autorité centrale, mais de constituer un véritable pouvoir décisionnel autonome. Le lieu d'expression de ce pouvoir est la collectivité territoriale décentralisée. Au Cameroun, les collectivités territoriales décentralisées sont, en vertu de l'article 3 alinéa 1 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation, les régions et les communes. Il s'agit de personnes morales de droit public, jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles sont dirigées par des conseils des collectivités territoriales dont la mission est de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de ces collectivités⁵¹². Ces organes ont à leur tête le président du Conseil régional, pour ce qui est de la région, et le maire, en ce qui concerne les communes. Contrairement aux circonscriptions administratives pour lesquelles le pouvoir de décision est incarné en la personne du Gouverneur, du Préfet ou du Sous-préfet, le champ de compétence décisionnel pour ce qui est des collectivités territoriales décentralisées est plutôt dévolu au conseil régional ou au conseil communal en tant qu'organe délibérant. C'est ainsi que la loi rappelle que : "*Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région*"⁵¹³.

Troisièmement, la dernière catégorie d'organes dans laquelle la décision prend forme est relative à la régulation des secteurs économiques et sociaux de l'État. La régulation ainsi envisagée traduit le besoin de restauration de l'équilibre précaire qui caractérise les rapports économiques et sociaux. Elle poursuit ainsi une finalité qui est celle de la justice et de l'équité. C'est fort de ce rôle de la régulation que Madame

⁵¹¹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 1.

⁵¹² Article 4 alinéa 1 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

⁵¹³ Article 28 de la loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.

le Professeur FRISON-ROCHE a pu indiquer que : *"L'usage du terme de régulation demeure davantage une façon de parler du droit qu'une part du droit lui-même"*⁵¹⁴ étant entendu que la fonction première de la régulation, ou si l'on veut *"la fonction régulatrice du droit"*⁵¹⁵, étant alors d'*"encadrer les conduites en ajustant au mieux, les divers intérêts en présence pour assurer l'ordre social et le bien-être optimal des membres de la collectivité"*⁵¹⁶.

Cependant, c'est de la régulation en tant qu'attribut du droit qu'il importe lorsqu'il faut convoquer la dimension institutionnelle. Dans le domaine économique par exemple on assiste même à la dilution du paradigme de régulation dans celui de gouvernance. C'est du moins ce que le Professeur CHEVALLIER sous-entend lorsqu'il affirme que : que l'*"accent mis sur la gouvernance ne contraste qu'en apparence avec le discours [...] qui accordait une plus large place à l'idée de régulation"*⁵¹⁷. Sur le plan social, la régulation *"implique l'idée que le rôle de l'État est moins de commander directement aux acteurs sociaux que d'établir entre eux des règles de jeu, et de veiller à ce qu'elles soient respectées"*⁵¹⁸. Dans les deux cas, une constance se dégage. C'est celle de l'amointrissement du rôle de l'État. Toutefois, l'État ne pouvant pas totalement abandonner, son retrait s'accompagne par l'institution des organes dits de régulation. Quels qu'ils soient, ces organes peuvent prendre une diversité de décisions dont la plupart tourne autour du respect de la réglementation en vigueur dans le secteur régulé, l'arbitrage des litiges pouvant opposés les acteurs agissant dans ce secteur, mais aussi la sanction des comportements contraires à la réglementation. C'est sans doute cette flexibilité fonctionnelle qui justifie que l'on qualifie ceux-ci sous d'autres cieux d'organismes polyfonctionnels ou multifonctionnels de régulation⁵¹⁹, car *"elles peuvent, parmi de nombreuses*

⁵¹⁴ FRISON-ROCHE (M.-A.), « Définition du droit de la régulation économique », op. cit., p. 128.

⁵¹⁵ CHEVALLIER (J.), « La régulation juridique en question », op. cit., p. 830.

⁵¹⁶ COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., p. 531.

⁵¹⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 204.

⁵¹⁸ PEKASSA NDAM (G.), « Les établissements publics indépendants : Une innovation fondamentale du droit administratif camerounais », op. cit., p. 154.

⁵¹⁹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 221.

*responsabilités associées à la régulation/réglementation, remplir également, de façon accessoire, une fonction juridictionnelle*⁵²⁰.

Pour prendre un exemple dans le contexte camerounais, mentionnons le rôle joué par le Conseil National de la Communication (CNC) dont le décret n° 2012/038 du 23 janvier 2012 portant réorganisation lui confère certes des missions de régulation, mais aussi celles de consultation. En effet, en tant qu'organisme de régulation, il est amené à prendre des décisions et des avis et ainsi que des sanctions à l'encontre des opérateurs publics et privés ainsi que des professionnels du secteur de la communication sociale qui contreviennent à l'éthique communicationnelle⁵²¹.

Au final, on peut constater qu'aux niveaux central et périphérique la décision peut prendre quatre formes. Elle est souveraine au niveau central. Elle est liée en matière de déconcentration administrative. Elle est délibérative et consensuelle dans le domaine de la décentralisation, et enfin, elle est régulatrice des divergences qui peuvent exister dans les rapports sociaux. Cette dernière forme implique d'ailleurs la fonction de sanction qui est expressément reconnue à certains organes.

B. Les institutions-organes de répression

Lorsqu'on évoque la répression on pense toute de suite aux organes juridictionnels qui sont naturellement habilités à prendre des sanctions à l'encontre des contrevenants à la loi. Mais cette fonction s'est répandue à d'autres organes. Le tableau se présente ainsi qu'il suit ; d'une part, les institutions de répression de l'appareil judiciaire (1), d'autre part, les institutions de répression de l'appareil administratif (2).

⁵²⁰ Ibid., 222.

⁵²¹ Les autres organismes de régulation au Cameroun jouissent de cette compétence multifonctionnelle. C'est le cas de l'Agence de Régulation des Télécommunications (ART) et de l'Agence de Régulation du Secteur de l'Électricité (ARSEL) dont l'organisation et les modalités de fonctionnement sont respectivement fixées par le décret n° 98/197 du 8 septembre 1998 et le décret n° 99/125 du 15 juin 1999. C'est aussi le cas de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dont le décret n° 2001/048 porte création, organisation et fonctionnement, tel que modifié et complété par le décret n° 2012/076 du 8 mars 2012 du 23 février 2012⁵²¹. Enfin, on peut adjoindre les organismes tels que l'Autorité Portuaire Nationale (APN) dont le décret n° 99/126 du 15 juin 1999 porte organisation et fonctionnement, la *Cameroon Civil Aviation Authority* (CCAA) prévue par le décret n° 99/198 du 16 septembre 1999 portant son organisation et son fonctionnement, etc.

1. Les institutions de répression de l'appareil judiciaire

Généralement associées à l'appareil répressif de l'État, les institutions judiciaires, notamment les organes juridictionnels, sont naturellement investis du pouvoir de sanction que leur reconnaît la loi. Au Cameroun, la Constitution aménage trois catégories d'ordres de juridictions à savoir les juridictions de l'ordre judiciaire, celles de l'ordre administratif et les juridictions des comptes⁵²². Celles-ci connaissent des questions diverses. Si les premières jugent les différends qui concernent les particuliers, les deuxièmes quant à elles connaissent en premier ressort, du contentieux des élections régionales et municipales et en dernier ressort, de l'ensemble du contentieux administratif concernant l'Etat, les collectivités publiques territoriales décentralisées et les établissements publics administratifs⁵²³. Quant aux juridictions de la troisième catégorie, elles sont compétentes pour contrôler et juger les comptes des comptables publics patents ou de fait de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics ainsi que ceux des entreprises du secteur public et parapublic⁵²⁴. Au regard des questions de gouvernance, il va de soi que seules les litiges relatifs à la gestion des affaires publiques interpellent la présente réflexion. Toutefois, il faut noter que cette forme de litiges est logée dans la première et la troisième catégories d'ordres de juridiction mentionnées ci-dessous.

Sans doute plus proche de la conception de la gouvernance communément admise par l'opinion publique camerounaise, les juridictions pénales relevant de l'ordre judiciaire constituent le bras répressif des atteintes à la fortune publique. Elles sont compétentes pour connaître des infractions relevant de la gestion des affaires publiques, notamment celles commises pour les gestionnaires et autres ordonnateurs des crédits publics, les fonctionnaires et agents publics en charge de la gestion des fonds publics. Elles connaissent ainsi des crimes et délits connexes pouvant être

⁵²² Articles 38 à 41 de la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972.

⁵²³ V. Article 2 alinéa 2 de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

⁵²⁴ V. Article 2 alinéa 1 de la loi n° 2003/005 du 23 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour Suprême.

commis dans l'exercice de leurs fonctions par ces personnes. Crimes et délits connexes qui peuvent aboutir à des peines d'emprisonnement et à d'amendes. Il s'agit notamment des avantages illégitimes et des infractions contre l'intérêt public tels que prévus dans la loi n° 67/LF/1 du 12 juin 1967 portant Code pénal du Cameroun notamment le détournement⁵²⁵, la corruption⁵²⁶, la participation dans un affaire⁵²⁷ l'intérêt dans un acte⁵²⁸, la concussion⁵²⁹, le déficit non signalé⁵³⁰, la favoritisme⁵³¹, etc.

Classées pour la plupart d'entre elles parmi la catégorie d'infractions appelées crimes, ces infractions sont jugées par les Tribunaux de Grande Instance (TGI) suivant l'article 18 alinéa 1-a de la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire qui dispose en substance que le Tribunal de Grande Instance est compétent pour connaître, en matière pénale, des crimes et délits connexes. Le principe du double degré de juridiction veut naturellement que les justiciables non satisfaits par les jugements des TGI puissent interjeter appel devant les Cours d'appel⁵³² et, éventuellement, se pourvoir en cassation devant la Chambre judiciaire de la Cour Suprême, avec la précision que cette dernière ne constitue pas un degré de juridiction.

Par ailleurs, à côté de ces juridictions de l'ordre judiciaire pouvant connaître des infractions pénales commises dans le cadre de la gestion des affaires publiques, les évolutions récentes de la législation en matière de répression des atteintes à la fortune publique ont introduit un nouvel organe juridictionnel créé spécialement pour juger le crime de détournement des fonds publics. Il s'agit du Tribunal Criminel Spécial (TCS), juridiction d'exception, car ne relevant d'aucun ordre de juridiction

⁵²⁵ Article 184 du Code pénal.

⁵²⁶ Articles 134 et 134 bis du Code pénal.

⁵²⁷ Article 136 du Code pénal.

⁵²⁸ Article 135 du Code pénal.

⁵²⁹ Articles 137 et 142 du Code pénal.

⁵³⁰ Article 138 du Code pénal.

⁵³¹ Article 143 du Code pénal.

⁵³² L'article 22 de la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire dispose que La Cour d'Appel est compétente pour connaître des appels interjetés à l'encontre des décisions rendues par les juridictions autres que la Cour Suprême et la Cour d'Appel elle-même ; des appels formés contre les ordonnances du juge d'instruction ; du contentieux de l'exécution de ses décisions ; de tout autre cas prévu par la loi.

mais connaissant néanmoins de l'infraction pénale de détournement des deniers publics. En effet, selon l'article 2 (nouveau) de la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/028 du 14 décembre portant création d'un Tribunal Criminel Spécial : *"Le tribunal est compétant pour connaître, lorsque le préjudice est d'un montant minimum de cinquante millions (50 000 000) de francs CFA, des infractions de détournement de biens publics et des infractions connexes prévues par le code pénal et les conventions internationales ratifiées par le Cameroun"*.

La deuxième et dernière catégorie d'ordre de juridictions qui a un rapport direct avec la gestion des affaires publiques relève du contrôle et du jugement des comptes des comptables publics patents ou de fait. En effet, conformément au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables⁵³³, chaque organisme public dispose, à côté de l'ordonnateur chargé de l'exécution des recettes et des dépenses, d'un comptable public dont la fonction consiste au recouvrement, à la garde et au maniement des fonds et valeurs. La sensibilité de cette fonction et le prolongement de la séparation fonctionnelle ont conduit le constituant depuis 1996 à instituer un ordre de juridictions spécifique à ces agents publics préposés aux comptes.

A l'instar des juridictions de l'ordre judiciaire, il a aussi été mis en place un double degré de juridiction constitué des tribunaux régionaux des comptes⁵³⁴ et de la Chambre des comptes de la Cour Suprême, objet de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Les premiers sont compétents, sous réserve des attributions de la Chambre des Comptes, pour contrôler et statuer sur les comptes publics des collectivités territoriales décentralisées de son ressort et de leurs établissements publics ; tandis que la Chambre des comptes contrôle et juge les comptes ou les documents en tenant lieu de comptables publics patents ou de fait de

⁵³³ L'article 46 alinéa 2 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État rappelle en effet que : *"Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont et demeurent séparées et incompatibles tant pour ce qui concerne l'exécution des recettes que l'exécution des dépenses"*.

⁵³⁴ Institués par la loi n° 2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des Tribunaux Régionaux des Comptes.

l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublics. Il faut noter que celle-ci statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes⁵³⁵. Les sanctions prononcées par les juridictions des comptes sont essentiellement pécuniaires⁵³⁶ et sont prononcées après que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public en cause a été engagée⁵³⁷. Il s'agit des amendes qui, selon l'article 61 de la loi fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes, sont assimilés aux débetés des comptables publics.

Au demeurant, si le rôle des juridictions de l'ordre administratif peut susciter un détour quant à la réparation des dommages causés par l'Administration de manière générale, ils peuvent difficilement être considérés comme des organes de répression pouvant connaître des affaires relevant de la gestion des affaires publiques. *A contrario*, les organes juridictionnels relevant de l'ordre judiciaire, en l'occurrence les juridictions pénales, et les juridictions des comptes participent activement de cette répression. Les premières sont compétentes pour juger les ordonnateurs et gestionnaires des crédits publics et les secondes contrôlent et statuent sur les comptes des comptables publics. Toutefois, il convient d'ores et déjà de rappeler que les juridictions relevant du pouvoir judiciaire ne sont pas les seules susceptibles de sanctionner ces différents acteurs publics.

2. Les institutions de répression de l'appareil administratif

La diversité des sanctions pouvant être prononcée en matière de gestion publique entraîne concomitamment la multiplicité des organes de répression. Ceux-ci ne sont pas que judiciaires. Ils en existent qui relèvent de l'Administration non judiciaire. Les sanctions qu'ils prononcent ne conduisent pas directement à la contrainte par corps comme c'est le cas en matière pénale, mais aboutissent à des

⁵³⁵ Article 2 alinéa 2 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

⁵³⁶ V. les articles 54, 55 et 56 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

⁵³⁷ V. les articles 15 à 21 du décret n° 78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables.

condamnations de nature disciplinaire et pécuniaire. Ces organes connaissent des faits et actes répréhensibles commis par les ordonnateurs et gestionnaires des crédits, ainsi que ceux des fonctionnaires et agents publics commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Si de manière générale le Conseil Permanent de Discipline de la Fonction Publique est l'organe chargé de prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires⁵³⁸, il faut noter que celui-ci n'a pas grand intérêt dans l'étude des questions de gouvernance, notamment celles sur la gestion publique. Par contre, pour ce qui concerne spécifiquement la sanction des ordonnateurs et gestionnaires des crédits publics, acteurs incontestables de la gestion publique, le Cameroun s'est dotée depuis 1978 d'un Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable. Il faut rappeler que l'idée d'un tel organisme a été émise par le décret n° 78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables⁵³⁹. Mais c'est le décret n° 83/509 du 26 octobre 1983 portant organisation du Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable qui, pour la première fois, le met en place. Cet organe était alors compétent pour sanctionner tout agent de l'État, d'une collectivité publique locale, d'un établissement ou organisme public ou parapublic ayant la qualité d'administrateur de crédits ou ayant agi en cette qualité, tout commissaire aux comptes, censeur ou commissaire du gouvernement auprès d'une entreprise d'État quel qu'en soit le Statut qui se rend coupable d'une ou plusieurs irrégularités prévues par la loi⁵⁴⁰. C'est dire qu'il sanctionnait en même temps les gestionnaires des crédits et les comptables publics patents ou de fait. Sauf que pour la sanction de ces derniers, le Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable ne disposait que d'attributions consultatives, comme le rappelait l'article 15 du décret de 1983.

⁵³⁸ V. Décret n° 2000/685/PM du 13 décembre 2000 portant organisation et fonctionnement du Conseil Permanent de Discipline de la Fonction Publique

⁵³⁹ V. les articles 44 et suivants de ce décret.

⁵⁴⁰ Article 14 du décret n° 83/509 du 26 octobre 1983 organisant le Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable.

Il a donc fallu se doter d'un organe qui n'allait être en charge que de la sanction des ordonnateurs et gestionnaires des crédits publics. C'est ainsi que naquit le Conseil de Discipline Budgétaire et Financier, créé par décret n° 97/49 du 5 mars 1997 portant son organisation et son fonctionnement. Selon l'article 1^{er} de ce décret en effet, celui-ci *"est chargé de la sanction des responsabilités des ordonnateurs et gestionnaires des crédits publics et des entreprises publiques"*. Toutefois, compte tenu de la diversité d'agents publics qui manipulent les fonds publics, il a fallu élargir la compétence au-delà de la simple formulation *"ordonnateurs et gestionnaires"*. C'est ce qu'introduit la nouvelle structuration du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier, née du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF). En effet, selon l'article 2 alinéa 1 de ce nouveau décret : *"Le Conseil est chargé de prendre des sanctions à l'encontre des agents publics, patents ou de fait, coupables des irrégularités et fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions, irrégularités et fautes ayant eu pour effet de porter préjudice aux intérêts de la puissance publique"*.

Investi de ses nouvelles attributions, le CDBF voit ainsi sa compétence s'élargir à tout agent public, patent ou de fait, coupable des irrégularités et fautes de gestion, et se défait de la conception restrictive qui ne voulait qu'il ne sanctionne que les ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État, tel que le stipule la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974⁵⁴¹. Concrètement, le Conseil sanctionne aujourd'hui les irrégularités et fautes de gestion commises soit par les ordonnateurs et gestionnaires des crédits de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises et organismes publics et parapublics et toute autre personne agissant en cette qualité, soit par les agents publics exerçant d'autres fonctions à titre principal, mais agissant occasionnellement ou subsidiairement comme ordonnateurs ou gestionnaires des crédits de l'État ou encore par les commissaires aux comptes, censeurs et commissaires de

⁵⁴¹ Loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1974.

Gouvernement auprès des entreprises publiques et toutes personnes agissant en cette qualité⁵⁴².

Les sanctions prononcées par le CDBF, organe quasi-juridictionnel logé au sein des Services du Contrôle Supérieur de l'État⁵⁴³, sont à la fois pécuniaires et disciplinaires. Pécuniaires parce qu'elles peuvent donner lieu à des débets et amendes à l'encontre des personnes coupables des irrégularités et fautes de gestion ; disciplinaires en ce sens qu'elles peuvent conduire à des déchéances telles que l'interdiction de l'exercice pendant un temps des fonctions d'ordonnateur ou de gestionnaire et l'interdiction d'être responsable à quelque titre que ce soit dans un service, organisme public ou parapublic ou dans les Entreprises⁵⁴⁴. Il faut enfin noter que les sanctions pécuniaires et disciplinaires prononcées par le CDBF ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Comme tout corpus de règles juridiques, le droit de la gouvernance a vocation à être une science normative. Mais la question que l'on peut d'emblée se poser est de savoir où commencent et s'arrêtent les normes qui forment cette science ? Comment naissent-elles ? Quelles sont-elles ? Ces questionnements surviennent en raison de l'absence d'immédiateté lexicale du mot gouvernance au vocabulaire juridique. Pour bien comprendre quelles sont les normes du droit de la gouvernance, il ne s'agit pas d'aller interroger de possibles règles que seul détiendrait le paradigme de la gouvernance. Il s'agit d'aller voir comment celles-ci sont insérées ou reconnues en droit afin de former une science homogène autour d'elles. Pour ce faire, deux attitudes permettent de comprendre comment lesdites normes sont consacrées. Concrètement, il a fallu déterminer les normes proprement dites et identifier les

⁵⁴² V. Article 2 alinéa 2 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier.

⁵⁴³ V. Article 28 du décret n° 2005/374 du 11 octobre 2005 portant organisation des Services du Contrôle Supérieur de l'État.

⁵⁴⁴ Article 14 nouveau de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1974.

institutions qui forment un ensemble normatif constitué d'institutions-normes et de leur pendentif les institutions-organes ; attendu que celles-ci investissent tous les champs de la science du droit.

La consécration des normes du droit de la gouvernance commence par les procédés d'internalisation des règles dans l'ordre juridique du Cameroun. Elle se fait par le biais de l'affirmation constitutionnelle de celles-ci, de leur réception législative et réglementaire, ainsi que de leur application juridictionnelle. Aussi, il y a des règles qui, disséminées dans plusieurs instruments juridiques internes, portent sur des thématiques spécifiques à la gouvernance. On peut dès lors regrouper, de manière non exhaustive, des règles juridiques portant sur la gouvernance financière, la gouvernance managériale, la gouvernance comportementale, la gouvernance environnementale et la gouvernance locale.

L'identification des institutions du droit de la gouvernance permet quant à elle de procéder à un classement mettant de manière corrélative en lumière les institutions-normes et les institutions-organes. Les premières organisent les rapports de gouvernance et sont relatives à la protection et la prévention de ceux-ci, ainsi qu'à la répression des atteintes dont ils peuvent être l'objet. Parmi ceux qui organisent ces rapports, on note la décision et l'intérêt général, tandis que la lutte contre certains phénomènes de captation de la chose publique et la sanction constituent quelques exemples d'institutions de protection, de prévention et de répression. Pour ce qui est des institutions-organes, c'est-à-dire la seconde catégorie des institutions du droit de la gouvernance, elles sont essentiellement constituées d'organes étatiques dédiés à la prise de décision aussi bien au niveau central qu'à l'échelle périphérique et par les institutions de répression telles que les juridictions pénales et des comptes relevant de l'appareil judiciaire et le CDBF, organisme administratif chargé de la sanction des agents publics, patents ou de fait, coupables des irrégularités et fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Normes et institutions constituent *in fine* le corpus de règles du droit de la gouvernance et confortent l'opinion qui voudrait que l'on considère le droit de la

gouvernance comme une science juridique à part entière. Toutefois, l'existence d'un droit ne se mesure pas uniquement à sa consistance normative, elle dépend aussi de la force juridique entourant ses règles qui, dans le cadre du droit de la gouvernance, sont à la fois contraignantes et non contraignantes.

CHAPITRE II : L'AUTORITE DES REGLES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Dans ses résultats sur l'autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques, Paul AMSELEK souligne avec force que : *"Les règles juridiques sont conçues de la manière la plus générale, aussi bien dans la théorie juridique que dans l'opinion courante, comme dotées d'un caractère obligatoire, d'une force contraignante, obligeant ceux qui en sont les destinataires à se conformer à leurs prescriptions"*⁵⁴⁵.

Il ne faisait là que rejoindre la pléthore d'auteurs de théorie du droit qui pensent que la validité d'une norme dépend de la contrainte qui lui est attachée. Cette vérité du droit communément admise peut néanmoins être tempérée en droit de la gouvernance dans la mesure où la particularité des règles relevant de cette discipline tient de ce qu'en tant que certaines normes sont contraignantes, tandis que d'autres ne le sont pas. Cette classification de normes contraignantes et normes non contraignantes n'est pas nouvelle en droit si on s'en tient à la distinction normes primaires-normes secondaires ou encore à celle normes individuelles-normes générales développées par certains théoriciens du droit.

Pour certains auteurs en effet, à l'exemple d'Herbert HART, les normes primaires sont celles qui posent une prescription ou une habilitation, tandis que les normes secondaires indiquent plutôt comment reconnaître, produire ou appliquer les normes précédentes⁵⁴⁶. En effet, *"Si la violation des normes primaires n'est pas assortie de conséquences de droit destinées à la sanctionner"*⁵⁴⁷, il n'en va pas de même des secondes qui créent des obligations juridiques à l'égard de leurs

⁵⁴⁵ AMSELEK (P.), « Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques », in C. THIBIERGE (C.), *La force normative, Naissance d'un concept*, Bruxelles, Paris, Bruylant, LGDJ, 2009, p. 3.

⁵⁴⁶ DUPUY (P.-M.), « Responsabilité », in ALLAND (D.), RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 1342.

⁵⁴⁷ Ibid.

destinataires. Et pour convenir avec Hans KELSEN, une *"obligation juridique n'est rien d'autre que la norme positive qui prescrit la conduite de cet individu en attachant à la conduite contraire la sanction"*⁵⁴⁸. Cette observation introduit aussi une distinction nouvelle entre la norme individuelle et la norme générale. Selon le même auteur, *"Seule la norme individuelle catégoriquement valide, et non pas une norme générale [...] peut être immédiatement observée et violée"*⁵⁴⁹.

En droit de la gouvernance cette distinction met en lumière deux séries de normes, à savoir celles qui obligent le législateur, le décideur et le juge, et celles qui ne sont que le résultat d'un consensus, d'une entente entre plusieurs acteurs. Les premières correspondraient à l'autorité de chose décidée et à l'autorité de chose jugée, alors que les secondes renverraient à l'autorité de chose convenue.

Premièrement, la fonction de décision est dévolue aux gouvernants à travers les actes administratifs qu'ils sont amenés à prendre en matière de gestion publique et d'action publique. L'autorité de chose décidée peut alors être relative et absolue. Elle relative dans la mesure elle peut être annulée par le juge administratif pour excès de pouvoir ou pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. En effet, pour reprendre Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, en tant qu'*"Acte d'autorité, mais non acte souverain, la décision administrative peut être soumise à un contrôle juridictionnel de la correspondance avec les normes supra-législatives et législatives, dont elle a emprunté l'autorité à titre provisionnel. Si l'acte administratif peut se passer du consentement du destinataire et de l'aval préalable du juge, elle encourt, néanmoins, le désaveu postérieur de celui-ci saisi par celui-là"*⁵⁵⁰.

Elle est absolue quand elle résulte de la catégorie d'actes inattaquables comme le sont les actes de gouvernement ou de l'exécution forcée par la voie administrative. Sur ce dernier point, *"Il arrive que la loi elle-même, en donnant à l'administration*

⁵⁴⁸ KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 124.

⁵⁴⁹ KELSEN (H.), *Théorie générale des normes*, op. cit., p. 59.

⁵⁵⁰ SCHWARTZENBERG (R.-G.), *L'autorité de chose décidée*, LGDJ, Paris, 1969, p. 145.

compétence pour prendre certaines décisions, prévoit, pour leur exécution, l'emploi possible de la coercition administrative⁵⁵¹.

Deuxièmement, de la fonction de juger, c'est-à-dire celle qui incombe au premier chef au juge, résulte les décisions de justice dont la principale caractéristique est la souveraineté de la chose jugée. Toutefois, celle-ci ne joue que devant le juge d'appel et le juge de cassation puisque de toute façon elle a vocation à infirmer ou à confirmer la décision du juge du fond. Si l'autorité de chose jugée peut être anéantie par l'effet de décisions juridictionnelles dans l'ordre international⁵⁵², elle garde sa toute puissance de contrainte devant les juridictions de l'ordre interne. Elle s'attache ainsi aux juridictions de tous ordres.

Troisièmement, l'autorité de chose convenue à laquelle on peut associer les procédés tels que le contrat, la négociation, la concertation, le partenariat, etc. varie aussi suivant qu'il s'agit de la chose convenue contractuelle ou de la chose convenue consensuelle. Dans le premier cas, le contrat oblige les parties signataires à se conformer aux clauses qu'elles ont librement consenties et, par conséquent, sont revêtues de la force normative attachée à la responsabilité contractuelle. Dans le second, les ententes, la coopération, la collaboration, la coordination, les partenariats, pour lesquels les Professeurs MOCKLE et CHEVALLIER excipent de ne plus retenir l'État seul comme pivot de l'action publique⁵⁵³, sont les différents moyens mis en œuvre par la multitude d'acteurs sociaux pour arriver à des solutions consensuelles.

Dans tous les cas, quelles qu'elles soient, les règles du droit de la gouvernance répondent certes à la trilogie constituée de l'autorité de chose décidée, de l'autorité de chose jugée ou de l'autorité de chose convenue, mais il s'agit d'une trilogie qui peut être ordonnée autour de deux points essentiels mettant en exergue la valeur contraignante et la valeur non contraignante desdites règles. C'est dire que l'on aura

⁵⁵¹ Ibid., p. 127.

⁵⁵² CANIVET (G.), « Le juge et la force normative », in *La force normative, Naissance d'un concept*, op. cit., p. 27.

⁵⁵³ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 1 ; du même auteur, « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 95 ; CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? », op. cit., p. 207.

un droit dont les règles, d'une part, sont revêtues d'une force juridique non probante (Section I) ; et d'autre part, d'une force juridique probante (Section II).

SECTION I : LA FORCE JURIDIQUE NON PROBANTE DES REGLES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Contrairement à ce que l'on pense, en droit toutes les normes ne sont pas contraignantes. Il en existe qui sont de simples formulations juridiques dénuées de toute force probante, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas destinées à être violées et sanctionnées. Toutefois, elles ne sont pas dénuées de toute force normative. Il est question des normes juridiques dont la validité ne dépend pas du caractère contraignant qui leur serait attachée. Deux catégories de normes doivent être relevées à ce propos. Il s'agit, d'une part, des normes juridiques dotées de l'autorité de chose décidée (Paragraphe I), d'autre part, de celles pourvues de l'autorité de chose convenue (Paragraphe II).

Paragraphe I : La valeur non contraignante de certaines règles décidées

La valeur non contraignante des règles décidées est celle qui s'attache à certaines décisions n'ayant aucune force exécutoire, c'est-à-dire ne nécessitant pas l'intervention de la force publique pour être exécutées. Il s'agit dans le cadre de la présente étude de décisions de gestion publique qui, bien qu'émanant des autorités publiques, ne créent de droits et d'obligations juridiques à l'encontre de leurs destinataires. Elles peuvent être classées en deux catégories, à savoir, les décisions administratives dépourvues d'effets juridiques (A) et les décisions managériales non créatrices d'obligations juridiques (B).

A. Les décisions administratives dépourvues d'effets juridiques

Le droit administratif identifie deux séries d'actes non créateurs de droits et obligations à l'égard des tiers et de leurs destinataires. Il s'agit notamment des circulaires ou instructions de service et des directives. C'est leur caractère d'actes non-décisoires qui leur confère cette incapacité d'influencer les situations juridiques. Il faut remarquer que ces actes, dont la propension touche à l'activité administrative, sont pris par les autorités administratives en charge de la gestion des services publics

et, de manière générale, de la gestion publique. Ils peuvent aussi être pris dans l'objectif d'impulsion de l'action publique.

Pour la première catégorie, notamment les circulaires ou instructions administratives, il faut préciser que celles-ci désignent des communications par lesquelles un supérieur hiérarchique, normalement un ministre, fait connaître à ses subordonnés ses intentions sur le point relatif à l'exécution du service ou à l'interprétation d'une loi ou d'un règlement⁵⁵⁴. Il y a donc un rapport hiérarchique qui annihile les effets juridiques que de tels actes auraient pu avoir en l'endroit de leurs destinataires. Toutefois, s'il s'avère qu'une circulaire modifie d'une façon ou d'une autre la situation des administrés, celle-ci se verra considérée comme une décision réglementaire contre laquelle un recours pour excès de pouvoir sera jugé recevable devant le juge administratif. C'est dire qu'une circulaire n'a qu'une vocation d'orientation. L'exemple le plus patent de cette catégorie d'acte dénué de toute valeur contraignante est la circulaire du Président de la République relative à la préparation et l'exécution du budget qui marque le début de processus budgétaire. Simple acte d'orientation budgétaire, cette circulaire, bien qu'émanant de la plus haute autorité administrative, ne fait que dégager des perspectives sur lesquelles le budget de l'État sera élaboré⁵⁵⁵. C'est aussi le cas de la circulaire du Directeur Général des Impôts précisant les modalités d'application des dispositions fiscales d'une loi de finances de l'année ou de la circulaire du ministre en charge des finances portant instructions relatives à l'exécution et au contrôle de l'exécution du budget de l'État et des organismes subventionnés pour le compte d'un exercice donné⁵⁵⁶.

En ce qui concerne la seconde catégorie, en l'occurrence les directives, il s'agit, selon les Professeurs RIVERO et WALINE, de dispositions par lesquelles une

⁵⁵⁴ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 335.

⁵⁵⁵ Cette circulaire sert de guide à l'ensemble des départements ministériels et organes constitutionnels dépensiers de l'État. C'est sur elle que doivent s'appuyer les pré-conférences et les conférences budgétaires de ces organes.

⁵⁵⁶ Pour illustration, la Circulaire n° 001/MINFI/DGI/LC/L du 15 janvier 2014 précisant les modalités d'application des dispositions fiscales de la loi n° 2013/017 du 16 décembre 2013 portant loi de finances de la République du Cameroun l'exercice 2014 et la Circulaire n° 13/001/C/MINFI du 08 janvier 2013 portant instructions relatives à l'Exécution des lois de finances, au Suivi et au contrôle de l'Exécution du Budget de l'Etat, des Etablissements Publics Administratifs, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des autres Organismes Subventionnés, pour l'Exercice 2013.

autorité, investie d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice lui impose, en principe, l'examen des situations individuelles auxquelles il s'applique, fait connaître les critères généraux auxquels elle entend subordonner ses décisions, sans pour autant s'interdire d'y déroger si un cas particulier lui paraît exiger⁵⁵⁷. Peuvent relever de cette catégorie, les actes de gestion par lesquels l'autorité administrative appliquent certains avantages relevant de dispositions générales à des particuliers, tout en se réservant le droit de ne pas les appliquer à certains, surtout si l'intérêt général peut se trouver mis en cause. Il y a cependant la condition de la légalité de la directive qui doit être respectée par l'autorité émettrice, sans quoi le juge administratif pourrait la juger illégale parce que nuisant à la situation d'un particulier ou excluant un autre des avantages qu'elle entend procurer.

Peuvent aussi être considérées comme des décisions administratives dépourvues d'effets juridiques, les actes déclaratifs par lesquels l'Administration ne fait que constater une situation, à l'instar de la délivrance d'un certificat d'urbanisme. C'est aussi le cas des actes préparatoires qui précèdent et préparent la décision elle-même, tels que les avis préalables, c'est-à-dire ceux par lesquels *"une autorité supérieure propose, et en fait impose, soit à une autorité hiérarchiquement subordonnée, soit même à une autorité décentralisée, pour les décisions relevant de leur compétence"*⁵⁵⁸.

En somme, certaines règles de gestion publique sont simplement revêtues du caractère formel et ne créent aucune obligation à l'encontre de leurs destinataires. Tout au plus, ceux-ci sont simplement invités à se conformer à la règle édictée par l'autorité supérieure. C'est l'expression même du principe hiérarchique dont l'importance en matière de gouvernance dépasse le simple cadre de l'activité administrative dédiée à la gestion publique pour se répandre à l'ensemble des opérations matérielles relevant de l'action publique.

⁵⁵⁷ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 336.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 335.

B. Les décisions opérationnelles non créatrices d'obligations juridiques

Par décisions opérationnelles non créatrices d'obligations juridiques, il faut voir les décisions qui ne sont pas des actes juridiques, parce que constituées de simples faits ne modifiant pas directement l'ordonnancement juridique. Ce sont des décisions qui organisent des opérations matérielles ne revêtant aucune valeur juridique, et même si elles donnent naissance à des obligations, ce n'est que de manière indirecte⁵⁵⁹. C'est le cas des décisions conduisant à la construction, l'équipement, l'aménagement des infrastructures de toutes sortes telles que les barrages, les routes, etc. Les opérations qui en résultent n'entretiennent qu'une relation indirecte avec le droit dans la mesure où elles n'ouvrent la voie qu'au régime de réparation, à condition toutefois qu'elles aient causées des dommages aux administrés.

Les décisions opérationnelles n'ont donc pas d'effets juridiques directs dans la mesure où elles ne touchent pas directement aux sujets de droit, tout comme elles n'influencent pas étroitement des situations juridiques. Elles ont pour objet d'opérationnaliser l'action des pouvoirs publics en utilisant toutefois la voie du droit pour y parvenir. En effet, elles prennent la forme des instruments juridiques législatifs et réglementaires. C'est le cas d'un décret du Président de la République autorisant par exemple le ministre de l'économie à signer avec un partenaire étranger ou un bailleur de fonds un accord de prêt pour le financement d'un projet d'infrastructure ou une loi autorisant le Président de la République à ratifier un accord ou une convention de prêt pour un tel financement. Ces actes juridiques n'ont pas pour effet de créer des obligations juridiques à l'égard de l'État débiteur et de son créancier, mais ont pour objectif premier de mettre sous une forme juridique le financement nécessaire à la réalisation d'un projet d'infrastructure. Même s'il vrai que de tels financements naissent à partir des instruments juridiques internationaux tels que les accords, les conventions, les traités, et qu'à ce titre, lient juridiquement les États conformément au principe de droit international de *Pacta Sunt Servanda*⁵⁶⁰,

⁵⁵⁹ Ibid., p. 334.

⁵⁶⁰ Selon le principe de *Pacta Sunt Servanda*, les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les

mais semble primer ici la décision des pouvoirs publics de solliciter un financement en vue de la réalisation d'un projet.

Cette catégorie d'actes juridiques mettant en avant l'opérationnalité des décisions sont des instruments opérants du droit de la gouvernance, en ce sens qu'ils font bouger le droit de ses bases classiques en lui soumettant à une logique différente se traduisant par l'évidence selon laquelle *"à la rationalité interne du droit impliquant une logique déductive, se superpose une rationalité externe, technique et managériale"*⁵⁶¹. C'est le droit de l'action ou de réalisation de la volonté politique dans son expression la plus prononcée. En clair, ces actes juridiques opérationnels confortent l'opinion d'un auteur qui pense que *"le droit n'a plus de valeur en soi, mais dans la mesure seulement où il réalise les objectifs politiques tracés"*⁵⁶², c'est-à-dire un droit tourné aujourd'hui vers le choix des actions dans lequel l'autorité formelle attachée aux règles juridiques n'est pas plus privilégiée.

Paragraphe II : La valeur non contraignante des règles convenues

Les règles convenues sont des décisions issues du consensus, de l'entente ou de la négociation entre acteurs. Ce sont des procédés et techniques juridiques qui, en principe, ne créent pas d'obligations juridiques à l'égard des parties. Ces règles pour être valides n'ont donc pas besoin d'être violées. Il s'agit en l'occurrence des règles de participation à l'action publique et à l'exercice du pouvoir (A) et des règles contribuant à la réalisation de l'action publique (B).

A. Les règles non créatrices d'obligations juridiques de participation à l'action publique et à l'exercice du pouvoir

La plupart des définitions proposées sur le vocable gouvernance prennent en compte les interactions entre plusieurs catégories d'acteurs aussi bien gouvernementaux que ceux relevant du secteur privé, de la société civile et des

causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi. Ce principe postule en substance que les parties sont liées aux contrats conclus et qu'à ce titre elles ne sauraient déroger aux obligations issues de tels accords.

⁵⁶¹ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralismes juridiques », op. cit., p. 626.

⁵⁶² Ibid.

partenaires internationaux. Il va de soi que les instruments juridiques qui régissent les rapports entre ceux-ci ne sauraient être assortis du caractère contraignant puisqu'ils ne visent pas à créer les obligations juridiques à l'égard de ces derniers, tout comme leurs règles ne sont pas prédisposées à une quelconque violation. Ces instruments favorisent plutôt des techniques non contraignantes telles que la concertation et la consultation. Il s'agit de techniques qui ne sauraient être assorties de contraintes juridiques puisque leur élaboration s'appuie sur le consensus, l'entente et la négociation entre plusieurs acteurs en vue d'une participation plus large à l'action publique ou à l'exercice partagé du pouvoir.

On constate d'ailleurs de nos jours que cette logique de participation est désormais prise en compte dans les administrations publiques. Le Professeur CHEVALLIER n'en dément justement pas lorsqu'il affirme que : *"Les décisions administratives sont ainsi de plus en plus soumises à des procédures de consultation des administrés, qui donnent à ceux-ci la possibilité de peser sur leur contenu"*⁵⁶³. Sans doute que cet esprit qui a animé les rédacteurs du document sur la vision du Cameroun à l'horizon 2035, lorsqu'ils rappellent qu'en vue de l'élaboration de celui-ci, *"le gouvernement a entrepris, en participation avec la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement la formulation d'une vision à long terme pour le développement du Cameroun dans un horizon de 25-30 ans"*⁵⁶⁴.

L'assise normative de ces règles non créatrices d'obligations juridiques est par exemple le modèle de décentralisation territoriale conçu par le Constituant camerounais en 1996. Il s'agit là en effet d'une figure juridique non contraignante de participation du citoyen aux affaires locales au sens où l'entend, à titre d'illustration, l'article 2 alinéa 2 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation qui dispose que : *"La décentralisation constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local"*. De telles règles font partie des normes primaires, c'est-à-dire celle dont

⁵⁶³ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 116.

⁵⁶⁴ *Cameroun Vision 2035*, op. cit., p. viii.

la violation n'est pas assortie de conséquences de droit destinées à la sanction⁵⁶⁵. Pour reprendre en substance le Professeur CHEVALLIER, l'objectif est désormais d'obtenir le consensus social jugé indispensable pour affermir l'efficacité de la norme : par la participation des intéressés au processus décisionnel, on cherche juste à localiser les conflits, à baliser les terrains d'affrontement, à situer les zones de compromis possibles⁵⁶⁶. Il s'agit juste en d'autres termes de *"la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leur voix"*⁵⁶⁷.

C'est dire que la participation, principe de gouvernance et règle du droit de la gouvernance, pour être efficace ne saurait être assortie d'obligations juridiques qui rendraient réfractaires et méfiants les citoyens quant à la possibilité de participer à l'action publique et à l'exercice du pouvoir. Un auteur rappelle à ce sujet que *"La participation publique est une composante fondamentale de la gouvernance"*⁵⁶⁸. C'est dans ce sens que l'article 2 de l'arrêté n° 032/PM du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première phase du Programme National de la Gouvernance fait de *"la participation des citoyens et de la société civile dans la gestion des affaires publiques"*, un axe fondateur dudit programme.

Pour Madame le Professeur Mireille DELMAS-MARTY enfin, *"le modèle linéaire consistant à décider des politiques au sommet doit être remplacé par un cercle vertueux basé sur l'interaction, les réseaux et sur une participation à tous niveaux de la définition des politiques jusqu'à leur mise en œuvre"*⁵⁶⁹. En somme, on peut conclure avec un auteur qu'au-delà de toute idée de contrainte juridique *"La participation publique est un des moyens qu'a à sa disposition une société pour*

⁵⁶⁵ DUPUY (P.-M.), « Responsabilité », in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 1342.

⁵⁶⁶ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 116.

⁵⁶⁷ JOHNSON (I.), « La gouvernance : vers une re-définition du concept », op. cit., p. 3.

⁵⁶⁸ FARINÓS DASI (J.), « Le défi, le besoin et le mythe de la participation du développement territorial durable : A la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », *L'information géographique*, n° 2, 2009, p. 89.

⁵⁶⁹ DELMAS-MARTY (M.), « Gouvernance et État de droit », *Colloque Figures et Problèmes de la mondialisation*, Institut du Monde Contemporain, *Colloque Figures et Problèmes de la mondialisation*, 13 et 14 décembre 2007, Document audio.

s'impliquer dans la prise de décisions politiques, tant au stade du projet qu'à celui de la réalisation"⁵⁷⁰.

B. Les règles non créatrices d'obligations juridiques de réalisation de l'action publique

Les règles de réalisation de l'action publique sont expurgées de toute contrainte juridique dans la mesure elles sont moins dans l'optique de créer des droits et des obligations à l'égard des parties, mais plutôt de régir des situations qui doivent déboucher à cette réalisation. Il en est ainsi principalement en matière de contractualisation et de partenariat, deux phénomènes de pluralisation d'acteurs commandés par la chose convenue.

Dans un premier temps, si, selon un auteur, *"le contrat en droit public est inconcevable puisque le contrat présuppose deux sujets juridiquement égaux"*⁵⁷¹, il faut d'ores et déjà rappeler que la contractualisation est comprise ici sous un angle différent de celui qui encadre le contrat administratif classique. La contractualisation traduit en fait *"le développement d'une approche pluraliste et consensuelle de l'action publique, que résume assez bien le terme de gouvernance"*⁵⁷². Elle est *"un instrument privilégié de formalisation de la gouvernance"*⁵⁷³. Elle est même considérée comme *"le prolongement de la régulation"*⁵⁷⁴. La contractualisation ne saurait donc être comprise comme le processus par lequel deux sujets de droit s'obligent par des clauses synallagmatiques créant des obligations juridiques de l'un vis-à-vis de l'autre. En effet, bien que résultant d'un accord de volontés, le contrat *"doit être destiné à produire des effets de droit, condition nécessaire pour donner aux volontés leur pleine signification"*⁵⁷⁵. C'est dire que *"La force obligatoire du contrat*

⁵⁷⁰ FARINÓS DASI (J.), «Le défi, le besoin et le mythe de la participation du développement territorial durable : A la recherche d'une gouvernance territoriale efficace», op. cit., p. 89.

⁵⁷¹ FLOGAÏTIS (S.), « Contrat et acte administratif », in *Mélanges Braibant*, cité in QUITANE (G.), « L'action publique et les ambiances contractuelles », in PIGACHE (C.), *Les évolutions du contrat : contractualisation et procéduralisation*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 2004, p. 33.

⁵⁷² CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 16, 2004, p. 127.

⁵⁷³ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 199.

⁵⁷⁴ CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », op. cit., p. 128.

⁵⁷⁵ GHESTIN (J.), « Contrat » in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., pp. 277-278.

est donc un élément constitutif de celui-ci, qui appartient à sa définition de procédure créatrice d'effets de droit"⁵⁷⁶.

Toutefois, si la contractualisation en matière de gouvernance se vide de la contrainte juridique qui caractérise les contrats classiques dans la mesure où elle renvoie plutôt à une approche pluraliste et consensuelle de l'action publique et constitue l'une des "*règles publiques négociées*"⁵⁷⁷, elle reste néanmoins un accord de volontés, un instrument pour convenir de quelque chose. Le Professeur CHEVALLIER, rappelle qu'elle est connue "*sous des appellations diverses (chartes, conventions, pactes, quasi-contrats...)*"⁵⁷⁸. Ces instruments ne constituent qu'"*une traduction juridique à l'approche pluraliste et consensuelle de l'action publique qui est au principe de gouvernance*"⁵⁷⁹. Cette approche pluraliste et consensuelle se joue d'ailleurs à plus d'un niveau étant entendu que l'on assiste, selon le même auteur, à "*l'essor d'une contractualisation « verticale », entre l'État et les collectivités locales et d'une contractualisation « horizontale », entre unités administratives de même niveau*"⁵⁸⁰.

En second lieu, le partenariat dont la dimension pluraliste des acteurs en présence est aussi au cœur de l'éviction de toute contrainte juridique, constitue un modèle faisant également appel à l'esprit de consensus. Son rapport au droit est la traduction de la flexibilité qui caractérise, aujourd'hui, nombre d'instruments juridiques dont la vocation fait moins la part belle à la régularité et la légalité, mais plutôt met en avant l'efficacité de l'action publique. Ce *soft law*, inoffensif, se traduit dans le domaine du partenariat à travers la juridicisation du partenariat public-privé et du partenariat public-public.

Le législateur camerounais promeut ainsi le partenariat public-privé dans certaines lois à l'instar de la loi n° 2002/004 du 19 avril 2002 relative à la Charte sur les investissements en République du Cameroun qui reconnaît le rôle du secteur

⁵⁷⁶ Ibid., p. 278.

⁵⁷⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 200.

⁵⁷⁸ CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », op. cit., p. 127.

⁵⁷⁹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., pp. 199-200.

⁵⁸⁰ Ibid., p. 201.

privé en matière économique et l'incite à plus de collaboration avec l'État. L'article 8 alinéa 2 de la même loi précise à cet effet que l'État est le garant du bon fonctionnement du système économique et à ce titre, *"il développe un réel partenariat avec le secteur privé et la société civile pour améliorer l'allocation des ressources dans les domaines de défaillance des marchés"*. La loi n° 2006/012 du 29 décembre 2009 fixant le régime général des contrats de partenariat est encore plus explicite lorsqu'il reconnaît en son article 2 alinéa 1 que *"Le contrat de partenariat régit, dans le cadre des projets d'une très grande envergure technique et financière, les relations de partenariat entre : les personnes publiques et une ou plusieurs autres personnes publiques ; les personnes publiques et une ou plusieurs personnes privées"*.

En somme, contractualisation et partenariat, deux modalités de décentralisation de l'action publique⁵⁸¹, dont l'association a par exemple donné naissance aux contrats de partenariat, sont des techniques juridiques à valeur non contraignante, dans la mesure où leurs règles ne sont pas prédisposées à être violées et sanctionnées. Ces deux modalités de réalisation de l'action publique que l'on classe sous la coupe de règles convenues constituent, avec certaines règles faisant partie des règles décidées, le régime des règles non contraignantes du droit de la gouvernance. Toutefois, le champ de recherche de ce droit laisse voir une part importante de règles ayant une force juridique probante.

SECTION II : LA FORCE JURIDIQUE PROBANTE DES REGLES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

L'immanquable corrélation entre violation et sanction est au cœur de tout ordre juridique. Un système ou ordre juridique est d'abord constitué par un ensemble de normes destinées à être exécutées par des sujets de droit. Ce rapport crée des obligations juridiques à l'égard de ces derniers et attache la sanction à l'ensemble des comportements contraires. C'est dire en d'autres termes que *"la notion d'obligation juridique [...] est essentiellement liée à celle de sanction"*⁵⁸². Toutefois, pour qu'il ait sanction d'une règle de droit, il faut au préalable que celle-ci

⁵⁸¹ V. *Infra* : Chapitre I du Titre II de la Troisième Partie.

⁵⁸² KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 124.

ait été violée. En droit de la gouvernance, cette violation est déterminée par les diverses infractions représentant la violation des règles de gestion publique (Paragraphe I), la force juridique attachée à ces infractions ayant pour complément les sanctions qui en découlent (Paragraphe II).

Paragraphe I : La contrainte attachée aux infractions du droit de la gouvernance

Evoquer la force juridique des règles du droit de la gouvernance commande que l'on égrène au préalable le chapelet des infractions attachées à ce corps de règles. Ces infractions sont aménagées pour définir les conditions de répression de la transgression de diverses obligations juridiques qui incombent aux acteurs en charge de la gestion publique. La contrainte attachée aux infractions peut être décelée dans la nature même des dispositions textuelles qui les encadrent. Il s'agit de normes qui déterminent les conditions de transgression des normes secondaires, c'est-à-dire des normes pouvant faire l'objet de sanction. Toutefois, en droit de la gouvernance, il faut clairement distinguer la force juridique qui est liée aux infractions relevant de la gestion publique, notamment celle attachée à l'infraction de corruption (A) et celle dévolue aux autres infractions connexes (B).

A. La contrainte attachée à l'infraction de corruption

Selon une formule elliptique du Professeur Bernard-Raymond GUIMDO, la corruption peut être définie comme l'ensemble de comportements auxquels on fait recours "*pour obtenir un service ou pour éviter un sévice*"⁵⁸³. Il est un phénomène social et comme tel tout effort de lui trouver un rapprochement juridique est d'avance voué à l'échec. Car, ce n'est pas la corruption qui est juridicisée⁵⁸⁴, c'est la lutte contre ce fléau et sa prévention qui font l'objet de reconnaissance juridique. Le Professeur KAMTO rappelle justement à ce propos que "*le droit a été mis au service de la lutte contre ce phénomène*"⁵⁸⁵. La corruption est une infraction qui tombe sous le coup de la sanction, notamment pénale. Pour reprendre un auteur, c'est un

⁵⁸³ GUIMDO DONGMO (B.-R.), « La corruption dans le droit de la fonction publique : Le cas du Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 75, Juil.-Août-Sept. 2008, p. 59.

⁵⁸⁴ Comme pourrait le laisser supposer l'intitulé de l'article précédent du Professeur GUIMDO, *Ibid.*

⁵⁸⁵ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 189.

*"comportement infractionnel, strictement défini par le droit pénal, lequel, dans le respect du principe de légalité des délits et des peines, en fixe les conditions d'incrimination et en prévoit la répression"*⁵⁸⁶. La Convention des Nations Unies sur la corruption du 31 octobre 2003 dite *"Convention de Mérida"* enjoint d'ailleurs aux États parties d'appliquer à l'infraction de corruption la sanction pénale⁵⁸⁷. Il leur est en effet fait *"obligation de conférer le caractère d'infraction pénale aux comportements visés par la Convention"*⁵⁸⁸. C'est à ce titre que le code pénal du Cameroun réprime la corruption en ses articles 134 et 134 bis. Toutefois, la contrainte qui est attachée à cette infraction pénale vaut aussi bien pour ce qui concerne la gestion publique (1) que des effets qu'elle peut induire pour le secteur privé (2).

1. La corruption en matière de gestion publique

Tous les États se doivent de promouvoir un droit individuel et collectif de vivre dans une société sans corruption⁵⁸⁹, car *"la création de toute société ayant pour but la paix entre les individus repose sur le principe de confiance. La corruption porte atteinte à cette nécessaire confiance"*⁵⁹⁰. L'effort d'une *"Corruption Free-Society"*⁵⁹¹ est global et interpelle à cet égard tous les États. C'est sans doute pour cette raison que la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, la Convention européenne anti-corruption et la Convention interaméricaine contre la corruption ont inscrit dans leurs dispositions les plus pertinentes des mesures de prévention, d'incrimination, de détection, de répression des actes de corruption. La corruption est à la fois un *"un délit pénal portant atteinte au devoir de probité qui fonde la confiance en l'autorité de l'État"* et une *"faute personnelle de l'agent"*⁵⁹². Elle sape les principes

⁵⁸⁶ PIREYRE (B.-A.), « Corruption et trafic d'influence : l'approche du droit pénal », in *La corruption*, RFFP, n° 69, op. cit., p. 33.

⁵⁸⁷ V. à ce sujet les articles 15 à 27 de la Convention de Mérida.

⁵⁸⁸ KENFACK (J.), « La Convention des Nations Unies, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », op. cit., p. 196.

⁵⁸⁹ Lire à ce propos: NDIVA KOFELE-KALE, « The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law », op. cit. pp. 149-178.

⁵⁹⁰ PEUCHOT (E.), « La corruption », in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 304

⁵⁹¹ NDIVA KOFELE-KALE, « The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law », op. cit.

⁵⁹² PEUCHOT (E.), « La corruption », in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., pp. 304 et 307.

fondamentaux de toute gestion publique et partant ceux de bonne gouvernance tels que la transparence, l'efficacité ainsi que les règles qui dictent l'accès aux emplois publics tels que le mérite, l'équité et l'aptitude⁵⁹³. La corruption dans le secteur public se situe à deux niveaux. Il y a d'abord celle que l'on retrouve au plus haut niveau de l'État et celle, qualifiée de "*petite corruption*", entretenue par les agents.

a) La corruption des gestionnaires publics

Il est une idée selon laquelle "*La corruption est liée à l'État*"⁵⁹⁴. Un économiste américain disait à ce propos que : "*Débarrassez-moi de l'État, et je fais disparaître la corruption*"⁵⁹⁵. Cette infraction prend généralement deux formes, en l'occurrence la corruption active et la corruption passive : "*la première consiste en la rémunération de l'accomplissement ou le non accomplissement d'un acte ou d'un fait par une autorité compétente. La seconde est le fait, pour cette autorité, de ne pas s'opposer à cette rémunération*"⁵⁹⁶. En considération de ces deux formes, le diagnostic de la corruption au niveau de l'appareil étatique permet de déceler plusieurs comportements répréhensibles dont usent les gestionnaires publics pour généralement atteindre leurs intérêts particuliers ou les intérêts particuliers des tiers. Ces actes délictuels sont parfois posés sans que ceux-ci se rendent même compte de leur caractère nocif. C'est en raison de cette insouciance à éviter l'infraction que certains pensent aujourd'hui qu'"*Au Cameroun, c'est l'état de corruption qui est une situation normale, et l'honnêteté, un délit*"⁵⁹⁷. Entre les mains d'un gestionnaire qui a en charge la gestion de la chose publique, la corruption se meut en un puissant instrument de déstabilisation de l'équilibre social. Car comme le fait remarquer à juste titre un auteur, avant d'être une faute morale, "*la corruption est un viol de la démocratie puisqu'elle contrarie la mise en œuvre des politiques arrêtées par le*

⁵⁹³ Ces principes et règles sont édictés par l'article 7-a de la Convention des Nations Unies sur la corruption.

⁵⁹⁴ CHEVAUCHEZ (B.), « Corruption et gestion publique », *RFFP*, n° 69, mars 2000, p. 88.

⁵⁹⁵ Cité in *Ibid.*

⁵⁹⁶ THEBAULT (S.), *L'ordonnateur en droit public financier* LGDJ, Paris, 2007, p. 251.

⁵⁹⁷ MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système National d'Intégrité*, op. cit., p. 25.

souverain et détourne l'instrument de l'intérêt général au profit de quelques intérêts particuliers"⁵⁹⁸.

Qu'elle prenne les différentes formes que lui prêtent les textes juridiques et la doctrine à savoir : la prise illégale d'intérêt, le trafic d'influence, la concussion, le favoritisme, le délit de recel d'abus de biens sociaux⁵⁹⁹ ou pour faire bref les infractions contre l'intérêt public et les infractions contre les intérêts des particuliers⁶⁰⁰, la corruption sape les fondamentaux de la gestion de l'État. Pour ne prendre que cet exemple, la corruption affecte au plus haut point la décision publique, instrument de gestion des agents publics décisionnaires et des agents publics gestionnaires. En effet, *"une décision publique prise par l'administration [...] pour d'autres motifs que l'intérêt public et en violation des mécanismes que l'appareil d'État met en œuvre au nom de la démocratie, est par construction une négation de la démocratie"*⁶⁰¹.

La solution à ce problème de contamination de la décision publique consiste pour certains *"à limiter, sur le fond, les pouvoirs des gestionnaires publics : plus précise est la norme, loi ou règlement, qui régit une politique publique, moins grand est le risque de voir l'agent public s'écarter, dans les actes qu'il accomplit ou les décisions qu'il prend, de l'intérêt général"*⁶⁰². Aborder donc la corruption sous l'angle des questions qu'elle pose à la gestion publique est nécessaire si l'on veut réfléchir aux conditions d'une véritable prévention de la corruption aussi bien au sommet qu'à la base de la structure de gestion.

b) La corruption des agents publics

Il est certes vrai que les gestionnaires publics dont il vient d'être question ne sont pas des agents publics, mais cette dernière catégorie est généralement comprise comme l'ensemble des subordonnés de l'administration ne disposant pas de pouvoir de direction, même s'ils participent à l'effort de gestion de l'État. La corruption dont

⁵⁹⁸ CHEVAUCHEZ (B.), « Corruption et gestion publique », op. cit., p. 88.

⁵⁹⁹ V. PEUCHOT (E.), « La corruption », op. cit., pp. 304-306.

⁶⁰⁰ Articles 137 à 144 de la loi n° 67-LF-1 du 12 juin 1967 portant Code pénal du Cameroun.

⁶⁰¹ CHEVAUCHEZ (B.), « Corruption et gestion publique », op. cit., p. 87.

⁶⁰² Ibid., pp. 91-92.

ils peuvent être auteurs ou victimes est souvent insidieuse, car qualifiée de "*petite corruption*". Elle semble même la plus destructrice du tissu économique et social de l'État. Son terrain de chasse privilégié est sans doute la fonction publique⁶⁰³. Le décret n° 94/199 du 7 octobre 1994 portant Statut général de la fonction publique de l'État ainsi que les statuts spéciaux de certains corps de fonctionnaires la posent implicitement parmi d'autres infractions connexes. En effet, sous son énonciation l'article 13 alinéa 1 du Statut général de la fonction publique de l'État dispose que "*nul ne peut être recruté en qualité de fonctionnaire [...] s'il a fait l'objet d'une condamnation ferme pour crime ou délit de probité, notamment pour vol, faux, trafic d'influence, escroquerie, fraude, corruption, détournement de deniers publics ou abus de confiance*".

Au-delà de cette condition d'accès à la fonction publique, la corruption trouve un terrain d'expression au sein des administrations publiques et au sein des administrations privées exerçant des missions d'intérêt général. Toutes les études menées sur l'ampleur de la corruption au Cameroun permettent de constater que parmi les secteurs les plus contaminés par ce fléau, figurent en particulier les marchés publics, les douanes et les impôts, l'armée et la police, la justice, le processus électoral, les assurances, les entreprises, etc.⁶⁰⁴. Les actes de et les comportements frauduleux qui s'y déroulent sont généralement orchestrés par les agents publics subordonnés, "*gestionnaires du quotidien*", qui, avec parfois l'aval de leurs supérieurs hiérarchiques, nourrissent les réseaux de corruption. Les manifestations sont diverses et se développent différemment au sein de chaque administration.

Dans les marchés publics par exemple, la corruption se manifeste à travers les opérations de passation de commande, l'attribution des marchés, la passation des contrats, l'exécution des marchés, la réception technique ou la livraison des fournitures et le règlement des factures ou les notes de débit. Parfois les avenants et les ordres de service intervenus pour modifier telle ou telle clause du contrat, ne sont pas sans intentions malveillantes. Au niveau des douanes, la corruption se présente

⁶⁰³ GUIMDO D. (B.-R.), « La corruption et le droit de la fonction publique », op. cit., pp. 59-65.

⁶⁰⁴ MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système National d'Intégrité*, op. cit., p. 25.

souvent sous forme de rétention et de stockage abusif des marchandises, l'usage de faux documents ou en encore des exonérations licencieuses. Dans la police, l'armée et la justice s'y sont développés de bien pires pratiques dont il serait impossible d'évoquer ici⁶⁰⁵. Le phénomène de la corruption n'est pas cependant l'apanage du secteur public puisque même le secteur privé en subit les affres avec souvent des effets inducteurs sur la gestion publique.

2. Les effets inducteurs de la corruption privée sur la gestion publique

La corruption dans le secteur privé tout comme le secteur public relève d'*"un mode de pensée enraciné dans une conception individualiste et marchande de la société"*⁶⁰⁶. Pris dans ce sens, la corruption serait plus liée au secteur privé, car l'appât du gain, fondement même de la logique capitaliste du privé, y est tellement présent qu'il est parfois difficile de marquer le clivage entre les comportements et faits qui concourent aux bénéfiques et ceux qui constituent un frein à ces bénéfiques. Autrement dit, l'argent du privé est toujours privé. Mais paradoxalement le secteur privé n'est pas ce monde incontrôlé où les acteurs ne pensent qu'à eux-mêmes au détriment de la corporation. Tout au contraire le secteur privé est plus structuré avec une comptabilité rigoureuse et une gestion transparente. Ce n'est pas un hasard si on adopte de plus en plus aujourd'hui dans le secteur public les modes de raisonnement et de méthodes de gestion empruntés à l'entreprise. Toutefois, malgré la probité qui semble régner dans les structures privés, celles-ci ne restent pas exemptes des actes délictueux constitutifs de corruption.

En vérité, la corruption qui sévit dans le secteur privé affecte moins les structures privées en elles-mêmes. Elle a plutôt de grosses conséquences sur l'État. Elle affecte au plus haut degré le tissu économique et social. Elle occasionne un manque à gagner dans les caisses publiques qu'elle ne le fait pour les intérêts particuliers du privé. La corruption dans le monde des entreprises est bien illustrative de cet état de choses. A titre d'exemple, une enquête menée en 2006 dans

⁶⁰⁵ Pour un inventaire non exhaustif de ces manifestations, V. Ibid., pp. 25-26.

⁶⁰⁶ BOUVIER (M.), « Les nouvelles figures de la corruption et l'évanescence des finances publiques », *RFFP*, n° 69, op. cit., p. 4.

les entreprises révèle que la corruption se manifeste dans ce secteur par le versement non officiel, par celles-ci, des sommes d'argent à des fonctionnaires/acteurs politiques responsables de l'adjudication des marchés ; le paiement de pots-de-vin pour faire sauter une contravention en cas d'infraction ; la demande de faveur ou un paiement supplémentaire pour un service qui fait normalement partie du travail. D'autres manifestations sont aussi courantes comme donner du travail à un membre de la famille ou à un ami qui n'a pas de qualification requise pour le poste ; offrir une faveur ou un paiement supplémentaire pour faciliter ou accélérer une démarche administrative ; accepter de l'argent ou des cadeaux ; décider comme lieu d'implantation d'un projet sa circonscription ou la localité d'un proche⁶⁰⁷.

Dans tous ces cas, la corruption prend ses germes dans de structures privées et par induction elle entraîne des effets néfastes non seulement sur les finances publiques, mais aussi sur les fondamentaux de la gestion de l'État. Il en est par exemple du dévoiement de la destination des fonds qui ne sont plus prélevés pour les besoins d'intérêt général, mais plutôt pour satisfaire le besoin individualiste d'amasser la fortune. Se trouve alors dénaturée la fonctionnalité de l'argent public que démontre Madame le Professeur FRISON-ROCHE en de termes interrogatifs ci-après : *"pourquoi l'argent public est-il prélevé ? Pour être utilisé au mieux pour le bien de la nation ; tandis que la fortune a un fondement tautologique, que l'on peut exprimer de la façon suivante : pourquoi l'argent privé est-il amassé en fortune ? Pour être une fortune"*⁶⁰⁸. Ce qui est vrai pour le secteur des entreprises l'est évidemment pour le milieu des affaires où les pratiques corruptives se répercutent sur les régies financières et le système judiciaire⁶⁰⁹.

En clair, l'explication de l'identité de langage en matière de corruption tient au fait qu'il existe désormais un trait d'union entre la sphère privée et la sphère publique avec notamment *"la banalisation des rapports marchands, leur*

⁶⁰⁷ Sur ces manifestations de la corruption dans le secteur des entreprises, V. MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système National d'Intégrité*, op. cit., p. 25.

⁶⁰⁸ FRISON-ROCHE (M.-A.), « Argent privé, argent public », *Archives de philosophie de droit*, 42, 1997, p. 199.

⁶⁰⁹ V. *Forum sur la lutte contre la corruption dans le milieu des affaires au Cameroun*, Hôtel Sawa, 7, 8 et 9 octobre 2009, Rapport CONAC, 2009.

*généralisation à l'ensemble du secteur public, la démultiplication des partenaires entre secteur public et secteur privé, l'adoption de modes de raisonnement et de méthodes de gestion empruntés à l'entreprise"*⁶¹⁰. Dans ce sillage, la corruption a un effet multiplicateur dans les deux secteurs en ce sens qu'elle draine avec elle des infractions connexes.

B. La contrainte attachée aux autres infractions du droit de la gouvernance

Il est difficile de marquer la limite entre l'infraction de corruption et certaines autres infractions qui se confondent pour la plupart du temps à celle-ci. Si toutes ces infractions sont différentes du point de vue de leur nature et sont diversement réprimées, pour l'imagerie populaire l'infraction de corruption est généralement comprise comme cette formule générique qui englobe tous les crimes et délits qui trahissent des manquements au devoir de probité des agents publics. Le tableau de ces autres infractions peut être compartimenté en plusieurs sections qui comprennent, suivant le Code pénal camerounais, les avantages illégitimes (1), les infractions contre l'intérêt public et contre les intérêts des particuliers (2), l'entrave de l'exercice des services publics (3), et bien d'autres infractions dont ce texte ne fait pas toujours mention (4), mais qui constituent néanmoins des manquements graves au devoir de probité des gestionnaires et agents publics.

1. La contrainte attachée aux infractions constitutives d'avantages illégitimes

Le Code pénal qualifie d'avantages illégitimes trois types d'infractions dont *la corruption* elle-même qui est réprimée dans les articles 134 et 134 bis, mais aussi *l'intérêt dans un acte* sanctionné par l'article 135 et *la participation dans une affaire*, objet de l'infraction prévue à l'article 136. Est qualifié d'intérêt dans un acte, le fait pour un fonctionnaire ou agent public de prendre ou de recevoir directement ou indirectement un intérêt dans les actes ou adjudications soumis à son avis ou dont il avait la surveillance, le contrôle, l'administration ou la passation; dans les

⁶¹⁰ BOUVIER (M.), « Les nouvelles figures de la corruption et l'évanescence des finances publiques », op. cit., p. 4.

entreprises privées, les coopératives, les sociétés d'économie mixte ou à participation financière de l'État, les régies, les concessions soumises à sa surveillance ou à son contrôle ; dans les marchés ou contrats passés au nom de l'État ou d'une collectivité territoriale décentralisée, avec une personne physique ou morale, et enfin dans une affaire pour laquelle il est chargé d'ordonner le paiement ou d'opérer la liquidation⁶¹¹. Nous l'avons compris, cette infraction est susceptible d'être commise principalement par les acteurs impliqués dans toutes les étapes du processus des marchés publics.

La participation dans une affaire quant à elle consiste pour un fonctionnaire chargé à raison de ses fonctions de la surveillance de toute entreprise, régie ou concession, ou de l'expression d'avis sur les activités de celles-ci, de collaborer ou de participer de quelque manière que ce soit à leur financement ou à leur activité. L'article 136 du Code pénal qui punit cette infraction étend les peines qui y sont prévues à tout ancien fonctionnaire qui, dans un délai de cinq ans à compter de la cessation de ses fonctions, aura commis les mêmes agissements. A moins que celui-ci prouve qu'il s'agit des capitaux reçus à titre de dévolution héréditaire. Aussi, le Code pénal n'est pas moins sévère pour ce qui est des infractions portant atteinte à l'intérêt public.

2. La contrainte attachée aux infractions contre l'intérêt public et contre les intérêts des particuliers

Font partie des infractions contre l'intérêt public, dans ce sens qu'elles affectent la gestion publique : *la concussion* et *le déficit non signalé*. Dans le même ordre d'idées, sont constitutives d'infractions contre les intérêts des particuliers : *l'abus de fonction, la concussion, le favoritisme et le faux dans un acte*.

⁶¹¹ V. Article 135 (nouveau) du Code pénal camerounais.

a) Les infractions contre l'intérêt public

Même s'il est qualifié d'un "*délit plus simple*"⁶¹², la *concussion* reste une infraction dirimante à la bonne gestion publique. Elle est définie comme "*le fait de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir une somme non due, ou, au contraire, d'accorder une exonération ou franchise en violation des textes légaux ou réglementaires*"⁶¹³. Le Code pénal camerounais qui la punit d'un emprisonnement allant de deux à dix ans et d'une amende comprise entre deux cent mille et deux millions de francs, la considère comme le fait pour un fonctionnaire d'accorder des exonérations de droits, taxes, redevances, impôts ou contributions, de délivrer à un prix inférieur à celui qui est prescrit, les produits de l'État, d'une coopérative, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public soumis à la tutelle de l'État ou dont l'État détient directement ou indirectement la majorité du capital⁶¹⁴. Certes, c'est une infraction que peut commettre toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, mais elle est plus encline à être commise par les agents du fisc dans leurs fonctions de perception à titre de droits ou de contributions, impôts ou taxes publics, les sommes qu'ils savent ne pas être dues, ou excéder ce qui est dû⁶¹⁵.

Le déficit non signalé, puni par l'article 138 du Code pénal, est quant à lui le fait pour un fonctionnaire qui, ayant connaissance d'un déficit de caisse ou d'un déficit comptable dans la gestion d'un agent public placé sous ses ordres ou sa surveillance, ne le dénonce pas à l'autorité judiciaire la plus proche ou à son supérieur hiérarchique. Cette infraction appelle par conséquent non seulement le devoir de surveillance de tout gestionnaire public, mais aussi ouvre la voie à un procédé exceptionnel du droit pénal en l'occurrence la dénonciation, entendue comme l'acte par lequel une personne signale aux autorités policières, judiciaires ou administratives une infraction commise par autrui. Toutefois, en matière de gestion publique où la hiérarchisation des postes interfère, la dénonciation peut servir

⁶¹² PEUCHOT (E.), « La corruption », op. cit., p. 305.

⁶¹³ Ibid.

⁶¹⁴ Cf. Article 137 du Code pénal.

⁶¹⁵ V. aussi : GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 153.

d'arme à double tranchant pour le supérieur qui dénonce. Ceci pour la simple raison qu'il devra d'une façon ou d'une autre répondre des actes de ses préposés, en dépit de la possibilité d'une action récursoire qui lui est ouverte.

b) Les infractions contre les intérêts des particuliers

Il s'agit dans un premier temps de *l'abus de fonction*⁶¹⁶. C'est une infraction qui consiste pour un fonctionnaire d'abuser de ses fonctions pour porter atteinte aux droits et intérêts privés. Elle peut être commise dans le but de se procurer ou de procurer à autrui un avantage quelconque. C'est la cas par exemple d'un gestionnaire public qui joue de son influence au sein d'une commission de passation des marchés publics pour faciliter l'attribution d'un contrat à un soumissionnaire particulier, s'exposant ainsi à une infraction non définie dans le Code pénal camerounais à savoir le délit d'initié.

En deuxième lieu, *la concussion* dans la violation des intérêts des particuliers est le fait pour un agent d'exécution et ses préposés d'exiger des droits, taxes, redevances, impôts ou contributions qui ne sont pas dus ou des avantages matériels sans en payer le juste prix⁶¹⁷.

Le délit de *favoritisme*, que punit l'article 143 du Code pénal, consiste pour un fonctionnaire de décider par faveur ou par inimitié contre l'une des parties. C'est une infraction qui peut gravement porter "*atteinte à la liberté d'accès et d'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public*"⁶¹⁸.

Enfin, *le faux dans un acte* est une infraction qui peut être commise par un fonctionnaire qui contrefait ou altère, soit dans sa substance, soit dans les signatures, dates et attestations, un acte ou écrit qu'il a le devoir d'établir, de recevoir, de constater ou de notifier⁶¹⁹. Un tel agissement peut avoir pour but de falsifier un

⁶¹⁶ V. Article 140 du Code pénal.

⁶¹⁷ Article 142 du Code pénal.

⁶¹⁸ PEUCHOT (E.), « La corruption », op. cit., p. 306.

⁶¹⁹ Article 144 du Code pénal.

document en vue de se procurer un avantage personnel comme c'est généralement le cas de ceux qui gèrent les services publics.

3. La contrainte attachée aux infractions constitutives d'entrave à l'exercice des services publics

Dans cette catégorie, le Code pénal identifie *le refus de l'impôt et le détournement*. Mais en raison du caractère privé de l'infraction de refus de l'impôt nous évoquerons ici que le détournement, crime le plus rencontré en matière de gestion publique. Par détournement, l'article 184 du Code pénal y voit l'obtention ou la rétention frauduleuse de biens mobiliers ou immobiliers appartenant, destiné ou confié à l'État, à une coopérative, collectivité ou établissement publics, ou soumis à la tutelle administrative de l'État ou dont l'État détient directement ou indirectement la majorité du capital. En de termes plus précis, c'est, selon l'article 4-d de la Convention des Nations Unies contre la corruption, le fait pour un agent public ou toute autre personne, de détourner des biens appartenant à l'État ou à ses démembrements qu'il a reçus dans le cadre de ses fonctions, à des fins n'ayant aucun rapport avec celles auxquelles ils sont destinés, à son propre avantage, à celui d'une institution ou encore à celui d'un tiers. Pour sanctionner cette infraction le Code pénal camerounais évalue la valeur monétaire du bien détourné. C'est sans doute pour cette raison que chaque fois que l'on évoque l'infraction de détournement, l'on pense toute de suite au détournement de fonds publics.

Le détournement de deniers publics est une appropriation de fonds dont on est dépositaire et qui doivent normalement servir aux besoins d'intérêt général dans le but de les faire entrer dans son patrimoine financier personnel. Cette infraction aboutit généralement à la situation d'enrichissement illicite⁶²⁰, c'est-à-dire "*une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes*"⁶²¹. Le détournement marque le franchissement de la limite qui sépare l'argent public de l'argent privé. La distinction entre argent privé et argent public est fondamentale pour tout

⁶²⁰ Sur l'enrichissement illicite, V. : MGBA NDJIE (M.S.J.), *La lutte contre l'enrichissement illicite en droit camerounais*, Mémoire de DEA de Droit privé, Université de Yaoundé II, 2006-2007, inédit.

⁶²¹ Article 20 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

gestionnaire public en ceci qu' "*elle traduit une distinction conceptuelle entre l'ordre de la personne, celui du privé, et l'ordre du politique, celui de la nation*"⁶²² ou si l'on veut "*intérêt particulier pour l'argent privé ; intérêt général pour l'argent public*"⁶²³.

Le détournement est un crime financier par lequel la gravité de la sanction est souvent à la mesure de la somme détournée. Pour illustration, le Code pénal a prévu de punir d'un emprisonnement à vie celui qui détourne les biens d'une valeur excédant 500 000 francs. Au Cameroun, on a même assisté à la création du Tribunal Criminel Spécial par le biais de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 pour connaître des infractions de détournements de deniers publics et des infractions connexes "*lorsque le préjudice est d'un montant minimum de 50 000 000 FCFA*"⁶²⁴. La résurrection de ce tribunal, qui avait déjà existé sous l'empire de la loi n° 61/3 du 4 avril 1961 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial, est de nature à conférer à l'infraction de détournement des fonds publics une attention particulière lorsqu'il est question de la soustraction de sommes considérables.

Dans tous les cas, le détournement constitue avec d'autres infractions un manquement grave à la probité des personnes en charge de la gestion publique.

4. La contrainte attachée aux infractions de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêt et de recel d'abus de biens sociaux

Si le Code pénal camerounais connaît l'infraction de trafic d'influence, celles de prise illégale d'intérêt et de recel d'abus de biens sociaux y sont méconnues malgré leur prégnance en matière de gestion publique.

a) Le trafic d'influence

Par *trafic d'influence*, l'article 161 du Code pénal entend la fait pour celui qui par voie de fait, menaces, dons ou promesses corrompt une personne ayant une influence réelle ou supposée pour obtenir de l'autorité publique un avantage

⁶²² FRISON-ROCHE (M.-A.), « Argent privé, argent public », op. cit., p. 201.

⁶²³ Ibid.

⁶²⁴ Article 2 (nouveau) de la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial.

quelconque. Cette disposition présente le trafic d'influence sous sa forme active, c'est-à-dire *"le fait, soit pour une personne exerçant une fonction publique, soit pour un particulier, se prévalant d'une influence réelle ou supposée, de solliciter ou d'accepter des promesses, dons, présents, ou avantages quelconques pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir de l'autorité publique un avantage quelconque (une décoration, un emploi, un marché, etc.)"*⁶²⁵. Sous la forme passive quant à elle, le trafic d'influence *"consiste pour un individu quelconque à user de promesses, offres, etc. pour provoquer l'intervention d'une personne en vue de l'obtention d'un avantage quelconque de l'autorité publique"*⁶²⁶. Selon un auteur, le trafic d'influence suppose un dol général, la conscience de se livrer à un trafic illicite et un dol spécial en ce que les agissements sont réalisés dans le but d'obtenir un élément⁶²⁷. Il fait partie de la panoplie de manœuvres corruptives et frauduleuses auxquelles se livrent les personnes impliquées dans la gestion des affaires publiques. L'objectif étant soit de tirer un avantage, soit d'influencer une décision. Cas par exemple aussi de la *contrainte de fonctionnaire*⁶²⁸ prévue par l'article 160 du Code pénal, dont peuvent parfois faire recours certaines autorités, gestionnaires des administrations et personnes publiques pour contraindre les fonctionnaires et agents publics sous leur autorité.

b) La prise illégale d'intérêt et le recel d'abus de biens sociaux

Le lien commun entre ces deux infractions est qu'elles ne sont pas prévues dans le Code pénal camerounais. A titre de droit étranger par exemple, la France réprime la prise illégale d'intérêt qu'elle qualifie encore de délit d'ingérence en l'article 432-12 du Code pénal et punit le délit de recel d'abus de biens sociaux en l'article 321-1 du même code.

La prise illégale d'intérêt *"interdit le fait, pour un agent public, de prendre, recevoir, conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une*

⁶²⁵ PIREYRE (B.-A.), « Corruption et trafic d'influence : l'approche du droit pénal », op. cit., p. 34. ; V. aussi dans le même sens, PEUCHOT (E.), « La corruption », op. cit., p. 305.

⁶²⁶ PIREYRE (B.-A.), « Corruption et trafic d'influence : l'approche du droit pénal », ibid.

⁶²⁷ THEBAULT (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, op. cit., p. 251.

⁶²⁸ Fait pour une personne de se livrer à des voies de fait ou menaces afin de susciter l'obtention irrégulière d'un acte ou d'une abstention de la part d'un fonctionnaire.

entreprise ou dans une opération dont il a au moment de l'acte, en tout ou en partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement"⁶²⁹. Cette infraction permet de sanctionner les manquements aux obligations de probité et d'indépendance dont sont astreints tous les fonctionnaires et agents de l'État. Le décret n° 94/199 du 7 octobre 1999 portant statut général de la fonction publique de l'État prévoit à cet effet les obligations de servir et de se consacrer au service, de désintéressement, d'obéissance, de réserve et de discrétion professionnelle⁶³⁰.

Pour ne prendre que cet exemple-là, l'obligation de désintéressement "*interdit au fonctionnaire d'avoir, dans une entreprise ou dans un secteur soumis à son contrôle direct ou en relation avec lui, par lui-même ou par personne interposée ou sous quelque dénomination que ce soit, des intérêts de nature à compromettre ou à restreindre son indépendance*"⁶³¹. La prise illégale d'intérêt est aussi au fondement de l'interdiction qui est faite aux fonctionnaires d'exercer des activités privées lucratives, à moins que celles-ci ne nuisent pas à leur indépendance et à leur mission d'intérêt général liées à leur statut⁶³².

Le délit d'abus de biens sociaux ou son pendant le délit de recel d'abus de biens sociaux est quant à lui souvent la qualification donnée par les juges à l'infraction de corruption impliquant les élus lorsqu'ils "*ne peuvent pas les poursuivre pour délit de corruption passive*"⁶³³. Un auteur indique fort à propos que ce délit constitue "*une arme répressive au service de la moralisation et de l'assainissement de la vie publique*"⁶³⁴.

En somme, les infractions liées à la gestion publique sont certes de divers ordres, mais seules quelques-unes comportent un risque plus grand. Il s'agit de la corruption et des autres infractions auxquelles celle-ci tend parfois à se confondre.

⁶²⁹ PEUCHOT (E.), « La corruption », op. cit., p. 305.

⁶³⁰ V. notamment l'article 35 du Statut général de la fonction publique de l'État.

⁶³¹ Article 38 du Statut général de la fonction publique de l'État.

⁶³² V. à ce sujet, l'article 37 Statut général de la fonction publique de l'État.

⁶³³ PEUCHOT (E.), « La corruption », op. cit., p. 306.

⁶³⁴ MEDINA (A.), « Le délit d'abus de biens sociaux : un délit inutile ? », Dalloz, 2000, n° 16, cité par : PEUCHOT (E.), « La corruption », ibid., p. 306.

Quelles qu'elles soient, ces infractions constituent des atteintes à l'exercice de la fonction publique et doivent par conséquent être sanctionnées conformément aux lois et règlements en vigueur.

Paragraphe II : La force contraignante résultant des sanctions aux infractions du droit de la gouvernance

Pour la théorie du normativisme juridique, *"une norme juridique est appliquée quand la sanction prescrite [...] est dirigée contre le comportement contraire"*⁶³⁵. Le comportement contraire qui se traduit ici par l'infraction est donc une condition nécessaire pour que l'on applique une sanction. En droit de la gouvernance, les sanctions qui peuvent être prononcées, jouissent d'une autorité relative et d'une autorité absolue. L'autorité relative est attachée aux sanctions des organes administratifs puisqu'il s'agit d'actes administratifs contre lesquels le recours en annulation peut être exercé devant le juge administratif. L'autorité absolue quant à elle revient aux décisions juridictionnelles qui bénéficient, indistinctement de l'organe juridictionnel de l'autorité de chose jugée. Bénéficient pleinement de cette autorité de chose jugée, les sanctions pénales (C), certaines sanctions personnelles et pécuniaires (A). Les sanctions disciplinaires (B) sont, quant à elles, prises par les organes investis plutôt de l'autorité non absolue de chose décidée.

A. La force contraignante des sanctions personnelles et pécuniaires

Les sanctions personnelles et pécuniaires sont le lien qui met en cause les agents en charge de la gestion des crédits publics à savoir les ordonnateurs et les comptables. Leur régime de répression est distinct dans la mesure où l'un s'occupe de l'opportunité alors que l'autre s'assure de la régularité des opérations. Ce choix du législateur de *"confronter ordonnateurs et comptables publics à des régimes de responsabilité juridictionnelle différents, aux antipodes l'un de l'autre"*⁶³⁶ n'exclut pas cependant la force juridique similaire qui est attachée audit régime répressif.

⁶³⁵ Kelsen (H.), *Théorie générale des normes*, op. cit., p. 4.

⁶³⁶ AKHOUNE (F.), THEBAULT (S.), « Vers une responsabilité pour faute devant les juridictions financières », op. cit., p. 259.

1. La force contraignante des sanctions personnelles et pécuniaires des comptables publics

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics a toujours reposé sur un mécanisme répressif et réparateur qui veut que la sanction prononcée soit à la fois personnelle et pécuniaire⁶³⁷.

Elle est personnelle parce que la nature de l'acte posé engage personnellement celui qui en est l'auteur. C'est pour cette raison que ce caractère personnel peut s'étendre au-delà de la personne du commettant qui est le comptable public pour frapper ses ayants droit⁶³⁸. C'est également à titre personnel que la loi n° 73/7 du 7 décembre 1973 relative au droit du trésor pour la sauvegarde de la fortune publique peut frapper le patrimoine du comptable public. L'article 1 de cette loi dispose en effet que : *"Le Trésor a un privilège sur les meubles et effets immobiliers et dispose d'une hypothèque légale sur les immeubles des comptables et de toute personne en charge du maniement des fonds de l'État à titre permanent ou temporaire"*.

La sanction est pécuniaire dans la mesure où elle prend soit la forme d'une amende, soit celle d'un débet. En effet, selon la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, tout comptable qui ne présente pas son compte dans les formes et délais prescrits par les règlements encourt une condamnation à une amende⁶³⁹ ou voit ses comptes constitués en débet⁶⁴⁰. On peut prolonger le raisonnement et considérer que le comptable public peut être dégagé de toute responsabilité pécuniaire même s'il est constaté un défaut comptable. Dans ce cas, la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la

⁶³⁷ L'article 48 alinéa 1 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême précise justement que : *"Le comptable public est présumé responsable personnellement et pécuniairement : des défauts comptables constatés dans ses comptes ; de l'exercice des contrôles prévus par les lois et règlements ; du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses régulièrement justifiées ; de la conservation des fonds et valeurs ; du maniement des fonds et mouvements de disponibilités ; de la tenue de la comptabilité de son poste"*.

⁶³⁸ V. à ce sujet l'article 56 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

⁶³⁹ Articles 54, 55 et 56 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 et 41, 42 et 43 de la loi n° 2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux régionaux des comptes.

⁶⁴⁰ Article 26 de la loi n° 2006/017 et articles 4 et 35 de loi n° 2003/005.

Chambre des Comptes de la Cour Suprême indique en son article 53 alinéa 1 que : *"Les défauts comptables qui ne sont pas mis à la charge pécuniaire des comptables sont couverts par le budget de l'État ou par celui de la personne qui a créé ou contribué à créer le défaut comptable ou les poursuites"*.

Pour tout dire, les sanctions personnelles et pécuniaires étant prononcées par un organe juridictionnel, en l'occurrence le Tribunal régional des comptes ou la Chambre des comptes de la Cour Suprême, il va de soi que celles-ci bénéficient de l'autorité de chose jugée qui prend définitivement forme, en cas de recours en appel, devant l'instance suprême puisque la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême précise que cette juridiction *"statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes"*.

2. La force contraignante des sanctions pécuniaires des ordonnateurs et gestionnaires

Le siège de la sanction pécuniaire des ordonnateurs et gestionnaires est la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n° 76/14 du 8 juillet 1976. Selon cette loi en effet, tout agent de l'État, d'une collectivité publique locale, d'un établissement ou organisme public ou parapublic ayant la qualité d'administrateur de crédits, tout commissaire aux comptes, censeur ou commissaire du gouvernement auprès d'une entreprise d'État quel qu'en soit le statut, qui se rend coupable d'une des irrégularités de gestion, est passible d'une amende spéciale⁶⁴¹. Cette amende qui est prononcée par le CDBF varie entre 200 000 à 2 millions de francs⁶⁴².

Les décisions du CDBF ne sont pas des décisions judiciaires en dépit de la nature juridictionnelle de certaines d'entre elles, puisqu'il s'agit d'un organe administratif. Ce sont des actes administratifs pouvant être attaqués devant le juge

⁶⁴¹ V. article 1^{er}.

⁶⁴² Article 13 alinéa 1 de loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État.

administratif, conformément à l'article 16 alinéa 2 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière qui dispose que les décisions du Conseil "*peuvent faire l'objet de recours en annulation devant la juridiction administrative compétente, sans que ce recours soit suspensif*". Toutefois, ces décisions jouissent d'une force juridique que l'on peut rattacher à l'autorité de chose décidée ; puisqu'elles ont force de droit dans la mesure où il s'agit d'actes d'autorité s'imposant aux personnes condamnées pour irrégularités et fautes de gestion.

En effet, suivant l'article 2 alinéa 1 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008, celui-ci est "*chargé de prendre des sanctions à l'encontre des agents publics, patents ou faits, coupables des irrégularités et fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions, irrégularités et fautes ayant eu pour effet de porter préjudice aux intérêts de la puissance publique*". Le CDBF sanctionne ainsi les irrégularités et fautes de gestion commises par les ordonnateurs et gestionnaires des crédits de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises et organismes publics et parapublics et toute autre personne agissant en cette qualité ; les agents publics exerçant d'autres fonctions à titre principal, mais agissant occasionnellement ou subsidiairement comme ordonnateurs ou gestionnaires des crédits de l'État ainsi que celles des commissaires aux comptes, censeurs et commissaires de Gouvernement auprès des entreprises publiques et toutes personnes agissant en cette qualité⁶⁴³. Il condamne aussi à des sommes importantes au titre de sanctions pécuniaires à savoir les amendes spéciales et les débet.

En outre, il peut aussi être mis à la charge des ordonnateurs ou gestionnaires ou encore de tous autres agents fautifs à titre de débet, le montant du préjudice réel subi par l'État, une collectivité publique territoriale décentralisée ou un établissement public ou parapublic. Ce montant est calculé compte tenu des éléments chiffrés dont disposerait le CDBF⁶⁴⁴.

⁶⁴³ Article 2 alinéa 2 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.

⁶⁴⁴ V. à ce sujet l'article 13 alinéa 2 de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État.

En clair, la force juridique des décisions du CDBF peut être interrogée puisque les débats sur la véritable nature de cet organe ont toujours nourri la doctrine camerounaise⁶⁴⁵. Pour certains, c'est un organe administratif compte tenu de son organisation et de son fonctionnement ; pour d'autres, il s'agit d'une "*juridiction sui generis*"⁶⁴⁶. Tout compte fait, le CBDF se positionne comme "*la première institution qui sanctionne véritablement les fautes de gestion des ordonnateurs et autres gestionnaires de crédits*"⁶⁴⁷. C'est au même titre que l'on peut souligner qu'il est compétent pour prononcer des sanctions disciplinaires sous forme de déchéances.

B. La force contraignante des sanctions disciplinaires

Les sanctions disciplinaires peuvent être variées. Elles tiennent compte du statut de l'agent fautif. Pour la clarté du topo, on peut les distinguer selon qu'elles sont prévues par le Statut général de la Fonction Publique (1) ou par les textes qui sanctionnent les ordonnateurs et gestionnaires (2).

1. La force contraignante des sanctions disciplinaires attachées à la qualité de fonctionnaire

De manière générale, pour les fonctionnaires le Statut général de la Fonction Publique prévoit des sanctions qui se répartissent en quatre groupes. Un organisme administratif a été créé afin de donner son avis sur toute sanction disciplinaire susceptible d'être prononcée à l'encontre des fonctionnaires. Il s'agit notamment du Conseil de Discipline de la Fonction Publique dont le décret n° 2000/685/PM du 13 septembre 2000 porte organisation et fonctionnement en même temps qu'il fixe les règles de la procédure disciplinaire. La force juridique des décisions de cet organe est relative puisqu'il est question d'un organe consultatif qui émet des avis ne le liant pas juridiquement. C'est du moins ce que laisse entendre l'article 2 alinéa 3 du décret

⁶⁴⁵ MEBENGA (M.), *Le Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable*, Mémoire de Maîtrise en Droit public, Université de Yaoundé/FDSE, 1984. Il étudie notamment dix années (1973-1983) d'activités de cet organe.

⁶⁴⁶ LEKENE DONFACK (E.C.), *Les finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 339 ; BINYOUM (J.), *Droit administratif*, Cours polycopié 2^{ème} année de licence, Université de Yaoundé, 1984-1985, p. 151.

⁶⁴⁷ NGUECHE (S.), *La juridiction des comptes au Cameroun*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II, 2008-2009, p. 32.

lorsqu'il indique que "*Les avis émis par le conseil ne lient pas l'autorité investie du pouvoir disciplinaire*".

Cependant, les décisions de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire prises conformément à l'article 94 du décret n° 94/199 du 7 octobre 1994 portant Statut général de la Fonction Publique de l'État⁶⁴⁸ bénéficient de l'autorité de chose décidée dans ce sens qu'elles s'imposent à leurs destinataires. Au demeurant, si les sanctions prises dans le cadre du droit de la fonction publique peuvent être pertinentes pour cette étude, elles le sont moins que celles dégagées par les textes qui régissent le régime de sanctions des acteurs chargés au premier chef de la gestion publique que sont les ordonnateurs et gestionnaires.

2. La force contraignante des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des ordonnateurs et gestionnaires

Il faut dire d'emblée que les sanctions prononcées à l'encontre des ordonnateurs et gestionnaires sont des sanctions administratives et de ce fait bénéficient d'une autorité relative puisqu'elles peuvent être attaquées devant le juge administratif. Néanmoins, la qualité d'acteurs de gestion de crédits publics expose ceux-ci à des sanctions disciplinaires. Celles-ci relèvent principalement de la responsabilité qui est la leur en matière d'opérations financières d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses ainsi que d'émission des ordres de recettes. Indépendamment des sanctions pécuniaires et des poursuites pénales qu'ils peuvent éventuellement encourir, les ordonnateurs et gestionnaires peuvent faire l'objet des sanctions de déchéance. Il s'agit de la perte d'un droit ou de certains attributs d'une fonction que l'on occupe en raison de la violation des règles de gestion qui président à cette fonction.

⁶⁴⁸ Cette disposition énumère les différentes sanctions disciplinaires qui peuvent être prises à l'encontre des fonctionnaires fautifs. Au rang desquels figurent : les sanctions du premier groupe à savoir l'avertissement écrit et le blâme avec inscription au dossier ; les sanctions du deuxième groupe en l'occurrence le retard à l'avancement pour une durée d'un an et l'abaissement d'un ou de deux (2) échelons au plus ; les sanctions du troisième groupe que sont l'abaissement de classe, l'abaissement de grade et l'exclusion temporaire du service pour une durée n'excédant pas six (6) mois, et enfin la révocation comme sanction du quatrième groupe.

C'est à ce titre que l'article 14 nouveau de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n° 76/14 du 8 juillet 1976 dispose que tout agent reconnu fautif par le CDBF peut encourir deux types de déchéances suivant la gravité des faits commis tels qu'appréciés par le Conseil. Il s'agit de "a) *l'interdiction d'assumer pendant un délai de cinq ans les fonctions d'ordonnateur, de gestionnaire de crédits ou de comptable dans un service, organisme public ou parapublic ou dans les Entreprises d'État telles que définies à l'article 2 ; b) l'interdiction d'être responsable à quelque titre que ce soit pendant un délai de cinq à dix ans, de l'administration ou de la gestion des services et entreprises ci-dessus visés*".

Toutefois, il existe des exemptions pour une catégorie d'ordonnateurs et de gestionnaires puisque l'article 15 de la même loi précise que : "*Les Ministres et Vice-ministres ne sont pas justifiables du Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable*⁶⁴⁹*durant l'exercice de leurs fonctions*". Cette immunité de la fonction ministérielle est tout de même tempérée par le pouvoir discrétionnaire du Président de la République de révoquer *ad nutum* tout ministre. Elle est aussi tempérée par les poursuites qui peuvent être engagées après l'exercice de la fonction de ministre ; poursuites pouvant éventuellement aboutir à la sanction pénale.

C. La force contraignante de la sanction pénale

La pénalisation de la vie publique ou, si l'on veut, "*le mouvement de pénalisation croissante des acteurs publics, c'est-à-dire la sanction par le juge pénal des faits ou agissements des autorités publiques ou politiques ayant entraîné une infraction*"⁶⁵⁰ est la réponse la plus efficace aux atteintes à la chose publique. La sanction vise, selon le Professeur KAMTO, "*à maintenir le bon ordre social, et partant, à protéger la société*"⁶⁵¹. En cas d'atteinte à la fortune publique, les peines encourues en matière pénale sont "*l'emprisonnement à vie ou à temps, les*

⁶⁴⁹ Devenu depuis lors le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.

⁶⁵⁰ THEBAULT (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, op. cit., p. 250.

⁶⁵¹ KAMTO (M.), « La chose publique », op. cit., op. cit., p. 14.

dommages-intérêts, la confiscation des biens ainsi que les déchéances"⁶⁵², auxquels on peut ajouter les amendes. L'emprisonnement et l'amende étant les deux peines formellement définies dans le Code pénal. Ces peines prononcées par le juge pénal jouissent de l'autorité de chose jugée qui est attachée à toutes les décisions de justice pour les affaires définitivement jugées.

Toutefois, la vertu pédagogique de la sanction pénale est fondée sur deux mesures. Elle opère, d'une part, comme une mesure préventive en ce sens qu'"elle vise à l'intimidation collective et donc à la dissuasion, et partant, à la prévention générale contre la criminalité"⁶⁵³ ; d'autre part, elle agit assurément comme une mesure répressive parce qu'"elle punit les coupables des atteintes à la chose publique dont l'État est le principal garant"⁶⁵⁴. Si la première mesure est de nature subjective dans la mesure où il appartient à chaque potentiel détourné de juger de son efficacité, la seconde mesure par contre tient son objectivité de la législation pénale qui ne calcule pas pour punir à des peines sévères pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement à vie⁶⁵⁵.

Par ailleurs, conscient de la voracité qui caractérise certains gestionnaires publics, le législateur n'hésite pas à encadrer la gestion publique dans le but d'éviter toute confusion entre les biens de la collectivité et ceux relevant du patrimoine personnel. C'est dans cette logique que relève la loi n° 2006/003 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs qui fait obligation aux responsables et gestionnaires de la chose publique de déclarer leurs biens et avoirs au début et à la fin de leurs mandats⁶⁵⁶. En effet, ceux-ci tombent généralement sous le coup de la

⁶⁵² NTONGA BOMBA (S.V.), « La protection de la fortune publique camerounaise : une efficacité relative ? », *RASJ*, Vol. 7, n° 1, 2010, p. 250.

⁶⁵³ KAMTO (M.), « La chose publique », op. cit., 14.

⁶⁵⁴ Ibid.

⁶⁵⁵ L'article 184 du Code pénal punit en effet de l'emprisonnement à vie toute personne qui détourne les biens dont la valeur excède 500 000 francs.

⁶⁵⁶ Selon l'article 2 de cette loi : (1) Sont assujetties à la déclaration des biens et des avoirs, conformément aux dispositions de la présente loi : le Président de la République ; le Premier ministre ; les membres du gouvernement et assimilés ; le Président et les membres du Bureau de l'Assemblée Nationale ; le Président et les membres du Bureau du Sénat ; les députés ; les sénateurs ; tout détenteur d'un mandat électif ; les Secrétaires généraux de ministères et assimilés ; les directeurs des administrations centrales ; les directeurs des entreprises publiques et parapubliques ; les magistrats ; les personnels des administrations chargées de l'assiette, du recouvrement, du maniement des recettes

législation pénale parce que leurs biens et avoirs sont souvent vus comme des signes extérieurs de richesse qui servent parfois de preuves à l'action publique devant la justice. La déclaration des biens et avoirs est donc non seulement une mesure de prévention et d'abstention des atteintes à la fortune publique, mais aussi une mesure de facilitation de la répression pénale.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

La question de l'autorité des normes s'est toujours posée en droit. Celle-ci se pose pour le droit en général et pour les disciplines de droit en particulier. De manière générale, le droit est constitué des règles non contraignantes, à l'instar des normes primaires qui ne font que poser des prescriptions, et des règles contraignantes ayant pour effet de créer des obligations juridiques à l'égard de leurs destinataires. En ce qui concerne les disciplines de droit, certaines sont essentiellement constituées de normes non contraignantes à l'instar du droit international public dont les règles sont assises sur la volonté des États, du droit économique, etc. Certaines disciplines, par contre, sont constituées de normes contraignantes dans le sens où elles ne développent que des règles obligatoires dont la transgression est sanctionnée. C'est le cas du droit pénal. D'autres, enfin, regroupent les deux catégories des normes.

Parmi les disciplines de droit dont les règles varient entre la force juridique contraignante et la force juridique non contraignante, on peut mentionner, à titre d'illustration, le droit administratif, le droit public financier, etc. Le droit

publics et du contrôle budgétaire ; tout gestionnaire de crédits et de biens publics. (2) Sont également assujettis à l'obligation de déclaration des biens et avoirs : le président du Conseil Economique et Social ; les ambassadeurs ; les recteurs d'universités d'Etat ; les délégués du gouvernement auprès de certaines municipalités ; les présidents des conseils d'administration des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic ; les gouverneurs de province et les préfets ; les présidents des commissions des marchés publics ; les présidents chambres consulaires ; les chefs de projets bénéficiant de financements extérieurs et/ou de subventions de l'Etat ; les responsables des liquidations administratives et judiciaires ; les responsables des établissements publics administratifs et des sociétés à capital public jusqu'au rang de directeur ; les responsables des administrations centrales ayant rang de directeur d'administration centrale. (3) Est en outre assujetti à l'obligation de déclaration des biens et avoirs, au début et à la fin de son mandat ou de sa fonction, tout ordonnateur de deniers publics au sein d'une association ou de tout autre organisme privé, bénéficiaire de deniers publics, au titre de subventions ou de dons.

administratif regroupe, d'une part, des normes n'étant pas assorties de sanctions à l'instar des normes d'organisation et de fonctionnement des services et des normes de l'activité administrative pouvant conduire au recours en annulation devant le juge. Il en est de même des normes du droit public financier qui sont constituées des normes de l'organisation budgétaire, en principe non contraignantes, et les normes de gestion financière qui imposent des comportements précis aux gestionnaires et comptables des crédits. C'est dans ce champ que s'inscrivent aussi les normes du droit de la gouvernance.

D'un côté, il est question des normes du droit de la gouvernance dont la force juridique non probante renvoie au caractère non obligatoire de celles-ci. En d'autres termes, on a affaire ici aux normes de prescription et d'habilitation juridiques qui n'ont pas pour effet d'imposer des obligations et dont de sanctionner. Elles sont constituées de deux catégories de règles. D'une part, les règles décidées, c'est-à-dire les décisions administratives dépourvus d'effets juridiques et les décisions opérationnelles non créatrices d'obligations juridiques. D'autre part, les règles convenues, au rang desquelles figurent les règles non créatrices d'obligations juridiques de participation à l'action publique et à l'exercice du pouvoir et les règles non créatrices d'obligations juridiques de réalisation de l'action publique.

De l'autre côté, les normes jouissantes d'une force juridique probante dans la mesure où leur validité est plutôt tributaire des obligations qu'elles prescrivent et des sanctions qu'elles prévoient en conséquence. La doctrine du normativisme juridique soumet la validité des normes aux obligations qu'elles procurent et aux sanctions qui peuvent, concomitamment, résulter. Ce sont les infractions aux différentes règles de gestion publique qui déterminent la force juridique probante des règles du droit de la gouvernance. En effet, l'infraction détermine déjà elle-même la contrainte juridique qui est attachée à une règle, en ce sens qu'elle sert de fondement au caractère répressif attaché à une règle obligatoire. Dans le cadre du droit de la gouvernance, cette contrainte juridique est attachée à différentes infractions aux règles de gestion publique et d'action publique, telles que la corruption, le détournement, etc. ou encore aux infractions constitutives d'avantages illégitimes, celles contre l'intérêt

public et contre les intérêts des particuliers, celles constitutives d'entrave à l'exercice des services publics et enfin au trafic d'influence, à la prise illégale d'intérêt et au recel d'abus de biens sociaux.

Ce sont les sanctions à ces infractions qui complètent le tableau de la force contraignante des règles du droit de la gouvernance. Celles-ci sont prononcées aussi bien par les organes administratifs jouissant de l'autorité de chose décidée que par les juridictions qui bénéficient de l'autorité de chose jugée. Elles s'articulent en termes de sanctions personnelles et pécuniaires, de sanctions disciplinaires et de sanctions pénales. De manière organique, elles forment les sanctions administratives et financières et les sanctions judiciaires. Elles permettent fondamentalement de comprendre la distinction entre la faute de gestion et détournement des deniers publics. C'est ce que rappelle par exemple M. AKONO ONGBA lorsqu'il indique que : *"la faute de gestion peut être distinguée du détournement de deniers publics par la nature des sanctions qui leur sont opposables de manière respective"*⁶⁵⁷.

Au demeurant, la variation des normes d'une discipline de droit n'est pas une donnée nouvelle, encore moins exclusive à une branche ou une discipline de droit donnée. La plupart de disciplines de droit existantes partagent en effet cette duplicité normative. Ce qui fonde à dire qu'une norme n'est pas seulement valide parce qu'une sanction lui est attachée. L'existence de la sanction d'une norme juridique n'est pas une condition suffisante pour conclure à la validité de celle-ci. La validité est aussi attachée aux normes primaires, c'est-à-dire celles, d'ordre général, qui ne prescrivent pas des obligations aux sujets de droit, mais fixent des orientations et des habilitations. La variation de l'autorité des règles du droit de la gouvernance tient donc de ce qu'en tant que règles, certaines ont une force juridique non probante, tandis que d'autres jouissent de la force juridique qui garantit la validité des normes obligatoires.

⁶⁵⁷ AKONO ONGBA (S.), « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers public en droit camerounais », op. cit., p. 281.

CONCLUSION DU TITRE II

Selon le Professeur OST, "*La science du droit est normative par son objet, mais non par ses méthodes*"⁶⁵⁸. C'est dire en d'autres termes que c'est la norme qui fonde l'objet de la science juridique. D'où l'affirmation sans doute redondante selon laquelle le droit est avant tout une science des normes. L'objet du droit de la gouvernance se construisant autour des questions de gestion des affaires publiques, l'on peut dire que c'est à partir de celles-ci que sont déduites les normes constituant cette science. La fonction normative de cette dernière a donc permis de mettre en exergue, d'un côté, les normes et les institutions la consacrant ; et de l'autre, la force juridique qui est attachée auxdites normes.

Les normes du droit de la gouvernance sont déterminées suivant les modes classiques de consécration des normes juridiques dans l'ordre interne. En effet, comme toutes les normes juridiques, celles du droit de la gouvernance trouvent leur fondement dans la Constitution. Celle-ci emporte naturellement une adhésion législative et réglementaire. L'application de telles normes conduit inéluctablement à l'intervention des juridictions qui, à leur tour, peuvent engendrer des normes jurisprudentielles. Par ailleurs, il est des normes du droit de la gouvernance qui, bien que faisant désormais partie du dispositif interne, trouve leur assise dans les instruments juridiques internationaux. Bien plus, la dimension plurielle du thème même de la gouvernance ne peut manquer de faire observer qu'il existe des règles juridiques spécifiques à différentes catégories de gouvernance autour desquelles se construit une science commune.

Pour ce qui concerne les institutions du droit de la gouvernance, il faut remarquer qu'elles succombent comme dans la plupart des sciences juridiques à la bipartition institutions-normes et institutions-organes. Les institutions-normes sont des règles relatives à l'organisation des rapports de gouvernance. L'étude a pu identifier la décision et l'intérêt général comme les principales institutions-normes assurant l'organisation des rapports de gouvernance, auxquelles il faut ajouter les

⁶⁵⁸ OST (F.), « Science du droit », in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 540.

institutions-normes relatives à la protection, la prévention et la répression desdits rapports. Quant aux institutions-organs, ils se comptent parmi les institutions classiques du droit. On dénombre ainsi les institutions de décision, situés au niveau central et au niveau périphérique du pouvoir étatique, et les institutions de répression repérables au sein de l'appareil administratif et de l'appareil judiciaire.

Dans un second temps, la question de la force juridique des règles du droit de la gouvernance situe ce corps de règles à un double niveau. En effet, l'étude a permis de constater que ces règles varient en fonction de la force juridique contraignante ou non contraignante qui peut leur être attachée. En effet, certaines sont non contraignantes dans la mesure où elles ne créent pas d'obligations juridiques et ne sont par conséquent soumises à un quelconque régime répressif. Il s'agit de règles d'ordre général posant des prescriptions d'ordre général et des habilitations de toutes sortes. C'est le cas des règles dites décidées, en l'occurrence les décisions administratives dépourvues d'effets juridiques et les décisions opérationnelles non créatrices d'obligations juridiques. C'est aussi le cas des règles issues du consensus et de l'entente entre plusieurs acteurs, lesquelles sont notamment constituées de règles de participation à l'action publique et à l'exercice du pouvoir et de règles de réalisation de l'action publique.

Si ces dernières n'ont pas un caractère contraignant, il n'en va de même de l'ensemble de règles du droit de la gouvernance qui pour certaines sont assorties d'obligations juridiques. Le problème de l'identification de celles-ci ne se pose donc pas, car leur force juridique se mesure à l'aune de la multitude d'infractions relatives à la gestion des affaires publiques, telles qu'elles sont notamment prévues par le Code pénal. Il en est ainsi de la contrainte juridique attachée à l'infraction de corruption, vue sous toutes ses coutures, et celle qu'assure la prescription des autres infractions telles que l'intérêt dans un acte, le détournement, la concussion, le déficit non signalé, la participation dans une affaire, la favoritisme, la prise illégale d'intérêt, le recel de biens sociaux, etc. La force contraignante qui est attachée à ces infractions prend tout sens au contact des sanctions qui leur sont assorties. Celles-ci ne sont pas que pénales, puisqu'on y trouve en sus les sanctions personnelles et pécuniaires qui

punissent notamment les gestionnaires et les comptables des crédits publics et enfin les sanctions disciplinaires infligées notamment par les organes administratifs en charge aussi bien de la discipline budgétaire et financière que de la discipline des agents de l'État investis des fonctions de gestion de la chose publique.

A tout prendre, si les principes et les institutions du droit de la gouvernance, ainsi que l'autorité qui est attachée à ses règles déterminent son régime juridique, son contenu ne s'arrête cependant pas à ce seul aspect matériel.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

L'éclosion d'une science, quel que soit le champ scientifique dans lequel on se trouve, exige un certain nombre de préalables. Ceux-ci pouvant être multiples, il est néanmoins courant que l'on interroge souvent les bases sur lesquelles une telle science prend forme. Il peut s'agir d'une notion issue soit du langage commun, soit d'un autre courant scientifique. Il peut aussi être question d'un ensemble de données factuelles ou matérielles que l'on entend formaliser au sein d'une discipline scientifique. Tous ces cas permettent à tout le moins de se rendre compte que la construction d'une science ne se fait pas *ex nihilo*. Qui plus est, le droit de la gouvernance en tant que corps de règles juridiques ne semble pas déroger à ce formalisme. En effet, avant même d'être une science normative comme toute science juridique, il prend racine sur ce qu'il a de fondements.

Dans un premier temps, la recherche des fondements du droit de la gouvernance permet de mettre en exergue non seulement la notion de droit de la gouvernance en elle-même, mais aussi les sources et les principes qui la sous-tendent. Autrement dit, cette science nouvelle pose le problème du fondement même de la notion de droit de la gouvernance, mais aussi celui des sources et principes sur lesquels elle repose. Ainsi, si l'étude semble souligner la formation de la notion de droit de la gouvernance comme l'aboutissement du processus conceptuel, il faut d'abord interroger le vocable gouvernance qui constitue la poutre maîtresse de l'étude. De ses différentes conceptions qui soulignent en même temps ses origines et ses diverses approches de définition, il est paru important de mettre en exergue les conceptions des organisations supranationales. La raison étant justement que le droit de la gouvernance, en tant que notion, a été introduit dans le contexte international où il est notamment apparu en droit international en même qu'étaient consacrés dans les instruments juridiques internationaux certains principes qui le sous-tendent. Ce sont ces préalables qui permettent d'aborder la question de la clarification conceptuelle du droit de la gouvernance dans le contexte camerounais.

En sa qualité de science juridique, le droit de la gouvernance ne peut se dérober de la nécessité d'exposer ses sources et ses principes. Les sources, bien que ne regroupant

pas exclusivement les sources formelles qui sont les procédés de création du droit, n'hésitent pas de mentionner les sources matérielles. Il faut ensuite rechercher les principes sur lesquels repose le droit de la gouvernance. Ceux-ci sont notamment de deux ordres. Il y a ceux, propres à la plupart des sciences juridiques, sont dits principes formels ; et d'autres, renvoyant au concept opératoire de gouvernance, sont formulés sous forme de principes opérationnels. Les premiers comprennent les principes généraux à valeur constitutionnelle et jurisprudentielle et les seconds sont constitués de principes fonctionnels.

En second lieu, il est nécessaire de concilier le droit de la gouvernance aux traits normatifs qui caractérisent toute science juridique. Pour ce faire, la réflexion doit d'abord se déporter au niveau de la détermination des normes et de l'identification des institutions du droit de la gouvernance. L'exposé de cette ossature normative souligne tour à tour les différents procédés juridiques d'internalisation de cette science, les règles juridiques associées aux différentes thématiques de la gouvernance, mais aussi permet d'identifier les institutions-normes et les institutions-organes qui lui sont rattachées.

La particularité de la science de droit étant sa capacité à disposer des règles assorties d'obligations juridique, il est aussi important d'interroger l'autorité des règles du droit de la gouvernance. Le constat est celui de deux catégories de règles dont les unes, bien que résultant des textes juridiques, ne sont obligatoires, donc insusceptibles de faire l'objet de sanction ; les autres qui disposent d'une force juridique probante. Ces dernières soulignent la contrainte attachée aux différentes infractions aux règles de gouvernance et déploient le chapelet de sanctions dont sont passables ceux qui enfreignent ces règles.

En clair, en tant que science juridique, le droit de la gouvernance se construit aussi bien sur le fondement conceptuel qui se trouve être ici la notion de droit de la gouvernance que sur les sources et principes qui constituent les prérequis de son insertion dans le champ de la science du droit. D'ailleurs, il n'est pas inhabituel qu'une science juridique se mue aussi en une discipline juridique.

**DEUXIEME PARTIE :
LE DROIT DE LA GOUVERNANCE COMME
DISCIPLINE JURIDIQUE**

Qu'on se le dise, l'existence d'un corpus de règles spécifique à un objet n'est pas l'œuvre d'une génération spontanée. Les disciplines scientifiques ne naissent pas *ex nihilo*. Elles sont toujours l'œuvre d'un ensemble de données intellectuelles et factuelles qui déterminent leur éclosion. Un auteur rappelle justement à ce propos que : "*à la base de chaque discipline scientifique, il existe un certain nombre de règles, de principes, de structures mentales, d'instruments, de normes culturelles et/ou pratiques, qui mettent de l'ordre dans le monde avant qu'on l'étudie plus tard*"⁶⁵⁹. Ces prérequis sont identiques à toutes les sciences. La science du droit dans laquelle s'inscrit le droit de la gouvernance ne déroge pas à cette règle formelle.

Si jamais, il venait à l'idée de quiconque de se demander pourquoi aujourd'hui et pourquoi ici, l'on devra se rappeler que la construction des sciences n'est propre ni à une époque déterminée ni à un lieu donné. Plus pertinentes encore pourraient être les interrogations relatives à l'autonomie du droit de la gouvernance en tant que branche du droit. D'ailleurs, pareilles interrogations se sont posées à propos des disciplines juridiques relativement jeunes ou qui sont apparues après les disciplines dites classiques. Ce fut le cas à propos du droit public économique, du droit de l'environnement, du droit communautaire, du droit du développement ou encore récemment du droit public financier. Ces disciplines "*nouvelles*" sont apparues alors même que se soulevaient des opinions qui traduisaient des positions divergentes consécutives à l'échec de certaines règles des disciplines existantes⁶⁶⁰. Et même que les disciplines classiques du droit ont été marquées en leur sein par des évolutions qui exprimaient les différentes positions de la jurisprudence et de la doctrine⁶⁶¹.

⁶⁵⁹ FOUREZ (G.), *La construction des sciences : Les logiques des inventions scientifiques*, op. cit., p. 107.

⁶⁶⁰ V. par exemple à propos du droit de l'environnement : KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF-AUPELF, 1996, p. 19.

⁶⁶¹ Que l'on se souvienne par exemple du débat qui a eu cours en droit administratif au sujet des services publics industriels et commerciaux à l'occasion de l'arrêt Société commerciale de l'Ouest africain dit arrêt du Bac d'Éloka du Tribunal des Conflits français en date du 22 janvier 1922. Arrêt qui venait en quelque sorte remettre en cause les conclusions du commissaire du gouvernement David sur le célèbre Arrêt Blanco qui, en 1873, écartait du champ du droit administratif et de la compétence du juge administratif les principes établis par le code civil et affirmait le caractère spécial des règles applicables aux services publics. Or, par l'Arrêt de 1922, le même Tribunal des conflits décide que l'autorité judiciaire est compétente pour connaître des actions intentées par des particuliers en réparation des conséquences dommageables de l'exploitation d'un service public industriel et commercial. Ce qui a amené la doctrine à se poser la question de savoir : "*A quand le prochain arrêt Blanco ?*". Autrement dit, celle-ci assistait à l'évolution du droit administratif. V. à propos de cette

Pour revenir précisément au droit de la gouvernance, il affrontera donc la question inéluctable de son autonomie qui se pose souvent à toute discipline nouvelle, bâtie sur le socle des disciplines anciennes. Mais avant que la doctrine n'honore la présente étude de sa critique, elle devra se rappeler que toute discipline juridique nouvelle se heurte généralement à deux écueils correspondant à deux positions extrêmes.

Pour les esquisser dans le contexte de la présente réflexion, sans doute que, d'un côté, l'autonomie du droit de la gouvernance sera vivement contestée par ceux qui verraient en celui-ci qu'une excroissance de certaines disciplines juridiques existantes. De l'autre côté, on estimera que l'approche dite holistique (c'est-à-dire globale) qui découle du caractère pluriel du paradigme de la gouvernance n'impose nécessairement pas le droit qui en résulte comme une matière nouvelle et fondamentale pouvant faire l'objet d'une étude à part entière. Qui plus est, celui-ci implique le recours à d'autres disciplines de droit⁶⁶² et même au-delà⁶⁶³. Mais la vérité est que : *"Le développement de l'interdisciplinarité et des notions corrélées [...] rejoint le souci contemporain de ne pas s'enfermer dans une spécialité confinée"*⁶⁶⁴. C'est au regard de cette autonomie et du caractère pluridisciplinaire qui en résultera qu'il faut voir le droit de la gouvernance comme une discipline juridique développant son particularisme (Titre I).

A la suite de ce particularisme, l'idée d'inscrire cette discipline dans l'une des branches du droit existantes s'impose aujourd'hui comme un impératif catégorique. Pour ce faire, le droit public, dans le cadre duquel s'inscrit *grosso modo* la présente étude, semble le plus outillé pour conceptualiser cette notion (Titre II).

jurisprudence, LONG (M.), WEIL (P.), DELVOLVE (P.), GENEVOIS (B.), *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 9^{ème} éd., Sirey, 1990, pp. 15 et pp. 219 et s.

⁶⁶² Sur un raisonnement similaire, V. KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 21.

⁶⁶³ En effet, le droit de la gouvernance, contrairement à certaines autres disciplines juridiques nouvelles, convoquera d'autres matières de sciences sociales qui sont intimement liées à son objet.

⁶⁶⁴ FOUREZ (G.), *La construction des sciences...*, op. cit., p. 353.

TITRE I :
LE PARTICULARISME DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Le particularisme d'une discipline est la mesure qui distingue et dissocie celle-ci des autres disciplines appartenant au même cercle scientifique. Autrement, c'est l'affirmation de l'existence même d'une discipline survivant aux disciplines consœurs et existant à côté d'elles. Dans le domaine de la science du droit notamment, nombre de disciplines juridiques exposent leur particularisme. C'est le cas du droit public économique, dont le particularisme s'explique par la difficulté qu'il y a pour les faits économiques de se laisser circonscrire par le droit. Etant entendu que ceux-ci ne concèdent que très difficilement une place aux règles de droit public édictées, de surcroît, dans un contexte où le libre échange et l'économie de marché semblent prendre le pas sur l'encadrement juridique étatique.

De même, soulignant, "*le particularisme du droit constitutionnel*", les Professeurs Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL y voient une discipline juridique authentique dont l'objet est, d'une part, la juridicisation du phénomène politique, entendu ici comme l'expression même de l'encadrement juridique de la violence existant dans les relations gouvernants/gouvernés, dirigeants/dirigés ; et d'autre part, la consécration de la sanction des règles constitutionnelles, ainsi que la protection de celles-ci⁶⁶⁵.

Le particularisme d'une discipline juridique se comprend diversement. Elle peut vouloir renvoyer à l'originalité d'un droit, à la spécificité d'un objet d'étude juridique, à l'appartenance d'un corps de règles à une ou aux deux branches du droit, etc. Pour ne prendre que la notion d'originalité, le Professeur ONDOA enseigne que cette notion paraît mieux remplacée par celles de "*unique*" et de "*différente*"⁶⁶⁶. On dira alors, selon cet auteur, qu'un système juridique est qualifié d'original parce qu'il est essentiellement unique, en ce sens qu'il est différent de tous les autres existants⁶⁶⁷. On parlera ainsi de l'originalité des droits africains⁶⁶⁸. De même, on pourrait qualifier un droit d'original - non pas au sens de système

⁶⁶⁵ GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 21-23.

⁶⁶⁶ ONDOA (M.), *Introduction historique au droit camerounais : La formation initiale. Eléments pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Les Editions Le Kilimandjaro, Yaoundé, 1^{er} trimestre 2013, p. 37

⁶⁶⁷ Ibid.

⁶⁶⁸ ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement*, Th. D.E., op. cit.

juridique – pour marquer le caractère unique et différent d’une discipline juridique par rapport à d’autres. C’est reconnaître en d’autres termes que chaque discipline juridique développe son originalité.

C’est dans ce sens qu’il faut justement comprendre le particularisme du droit de la gouvernance. En tant que discipline en effet, il se singularise au moins à deux égards. *Primo*, étant donné son caractère inédit, le constat de départ est celui des disciplines sur lesquelles il s’inspire (Chapitre I). *Secundo*, bien que s’inspirant d’autres disciplines, le droit de la gouvernance dispose d’une autonomie propre (Chapitre II).

CHAPITRE I : **LA PLURIDISCIPLINARITE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE**

La relation est forte et indéniable, celle qui lie la gouvernance avec les disciplines scientifiques de tous bords. Ce rapport de la gouvernance aux disciplines existantes est au fronton même de l'existence de toute discipline construite autour de ce paradigme. Pour un collectif d'auteurs, le concept de gouvernance a été "*Mobilisé simultanément par les politologues et les économistes depuis plus de deux décennies*"⁶⁶⁹. On a pu ainsi parler de gouvernance politique et de gouvernance économique. Par ailleurs, pour montrer que la gouvernance est extérieure au droit, un éminent juriste mettait en relation la notion de gouvernance avec les relations internationales. En effet, pour définir le concept de "*gouvernance globale*", il estimait que celui-ci a été forgé pour rendre compte de l'émergence dans la vie internationale de nouvelles catégories d'acteurs, venant briser le monopole que les États détenaient sur les relations internationales⁶⁷⁰.

On observe dès lors que les origines de la notion de gouvernance peuvent facilement être rattachées à trois disciplines distinctes, en l'occurrence, la science politique, l'économie et les relations internationales. Cependant, la donne est plus complexe qu'elle ne paraît. La gouvernance n'a pas une origine scientifique, tout comme ces origines ne peuvent être attribuées à une discipline quelconque. C'est un concept paradigmatique, un mot-clé, un mot fétiche "*censé condenser et résumer à lui seul l'ensemble des transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines*"⁶⁷¹. C'est donc un bien conceptuel commun qui peut être puisé dans l'ensemble des sciences qui étudient lesdites transformations. On estime, en outre, que le lexique polysémique de la gouvernance semble avoir pour

⁶⁶⁹ OTIS (G.), CISSE (A.), DE DECKKER (P.), MASTOR (W.), *Cultures juridiques et gouvernance dans l'espace francophone. Présentation générale d'une problématique*, Éditions des archives contemporaines et en partenariat avec l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), 2010, p. 9.

⁶⁷⁰ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 192.

⁶⁷¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 203.

dénominateur commun un intérêt scientifique pour *"l'ensemble des situations de coopération qui ne peuvent plus être ordonnées par la hiérarchie et dont [le terme] de «gouvernement» ne permettait plus de rendre compte de façon satisfaisante à lui seul"*⁶⁷². Ainsi, de l'opinion selon laquelle la gouvernance est un concept rendu banal en raison de son usage excessif, se greffe la réalité qui veut que lorsque celui-ci a fait l'objet d'une étude, c'était sous le sceau d'une pluralité de disciplines

C'est dire que le droit de la gouvernance en gestation ne s'aventure pas en terrain inconnu. En effet, en tant que discipline, il puise ses origines dans certaines disciplines de sciences sociales existantes. La présente étude n'a pas la prétention d'être la pionnière des disciplines scientifiques portant sur l'étude du concept très usuel de gouvernance, même si elle semble être la première à approfondir la question en science juridique, spécifiquement en droit camerounais. Quelles qu'elles soient, juridiques ou issues des autres sciences sociales, les études qui l'ont devancé lui servent de fondements scientifiques. A ce propos, il ne serait pas superflu de remarquer que la construction d'une science est tributaire des sciences préexistantes qui étudient directement ou indirectement son objet. Peu importe en effet que la discipline scientifique en construction appartienne à un domaine d'étude particulier, elle ne devrait pas circonscrire le contenu de son objet aux seules disciplines de celui-ci.

Cela est d'autant plus vrai que le concept à l'origine de la présente étude épouse, selon le Professeur MOCKLE, trois champs disciplinaires. Il soutient, en effet, que *"la gouvernance publique pourrait dès lors être expliquée par l'imbrication des trois champs disciplinaires que forment le droit, l'économie et la gestion"*⁶⁷³. Ces trois champs se rejoignent par la similarité de l'objet qu'ils partagent avec le paradigme de gouvernance, à savoir la gestion des affaires communes. Toutefois, si le droit, l'économie et la gestion s'imbriquent pour expliquer notamment l'objet de la

⁶⁷² SIMOULIN (V.), « La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », in PASQUIER (R.), SIMOULIN (V.), WEISBEIN (J.), *La gouvernance territoriale*, LGDJ, Paris 2007, p. 17 ; V. aussi OTIS (G.), CISSE (A.), DE DECKKER (P.), MASTOR (W.), *Cultures juridiques et gouvernance dans l'espace francophone*, op. cit., p. 9.

⁶⁷³ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 254.

gouvernance, d'autres disciplines viennent s'accoler au droit pour élargir les sources disciplinaires du droit de la gouvernance. Il en est ainsi de la science politique, de la science administrative, des sciences de gestion à l'instar du management, etc. C'est dire si la particularité du droit de la gouvernance tient de ce que, contrairement à la plupart des disciplines de droit existantes, ses sources inspiratrices dépassent le seul champ du droit pour s'inscrire dans une diversité de disciplines.

En clair, parler d'une gouvernance pluridisciplinaire implique un dépassement du simple cadre gestionnaire retranscrit par les disciplines sources qui expliquent ce concept pour s'étendre à d'autres champs disciplinaires qui justifient l'objet du droit de la gouvernance. Un tel dépassement procède d'une analyse à deux volets. D'une part, la pluridisciplinarité qui relève de la plupart des sciences sociales (Section I) ; et d'autre part, celle moins évidente de l'interdisciplinarité qui regroupe différentes disciplines de droit en général et de droit public en particulier pour aboutir à un droit hétéronormateur de la gouvernance (Section II).

SECTION I : LA PLURIDISCIPLINARITE INHERENTE AU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Il est une opinion communément admise aujourd'hui à propos du concept de gouvernance. C'est celle selon laquelle *"les débats suscités par ce concept polysémique dépassent largement la question du droit et celle de l'État"*⁶⁷⁴. Cette opinion peut se révéler paradoxale si on prend en compte l'idée selon laquelle : *"gouverner aujourd'hui sans le droit est considéré comme un pari illusoire dans un contexte où l'État de droit apparaît en situation de prééminence sur toute autre forme d'organisation de l'État"*⁶⁷⁵. Mais il n'est nullement question ici d'écarter le droit et l'État, il s'agit simplement d'un dépassement qui sonne plutôt comme un complément à ces deux phénomènes inséparables. C'est juste que la polysémie du concept de gouvernance implique une pluralité de disciplines traitant des questions très diverses de gouvernance. C'est donc de cette pluralité de disciplines, tant du

⁶⁷⁴ BARON (C.), « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et Société*, n° 54, 2003, (329-349), p. 341, cité in MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 95.

⁶⁷⁵ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 37.

droit (Paragraphe II) que d'autres sciences sociales (Paragraphe I), que se construit le droit de la gouvernance.

Paragraphe I : La construction du droit de la gouvernance à partir d'autres sciences sociales

Une question peut d'emblée susciter l'éveil, c'est celle qui consiste à se demander pourquoi affirmer qu'un droit, c'est-à-dire une discipline juridique, se construit à partir d'autres sciences sociales ? Quiconque voudra honorer la présente étude de cette interrogation devra d'abord se souvenir que *"Le droit n'est qu'une branche de la science sociale"*⁶⁷⁶. Ainsi, dans un passage assez éloquent de l'un de ses articles, le Professeur CHEVALLIER pose le constat selon lequel : *"le concept de gouvernance a progressivement gagné la plupart des sciences sociales"*⁶⁷⁷. Parmi ces sciences sociales, l'auteur mentionne les *"sciences économiques"*, la *"théorie des relations internationales"*, la *"science politique"* et la *"science administrative"*⁶⁷⁸.

Dans le même sens, il faut noter que le Professeur KAMTO ne dit pas autre chose lorsqu'il constate que c'est *"l'ensemble des domaines de la recherche en sciences sociales qui sont saisis par ce concept qui étend son champ d'action tentaculaire : le domaine juridique n'y échappe guère"*⁶⁷⁹. Toutefois, ce qu'il est convenu d'appeler, selon le Professeur MOCKLE, la gouvernance scientifique, c'est-à-dire l'ensemble des *"sciences du gouvernement"*⁶⁸⁰ intègre d'autres champs disciplinaires de sciences sociales, à l'instar du Nouveau Management Public et de l'administration publique. Au risque d'étudier toutes ces sciences sociales de façon individuelle, il importe de les classer en groupes en fonction des emprunts que le droit de la gouvernance opère à partir de leurs objets respectifs. Ainsi, on observera que le droit de la gouvernance emprunte sa matière aussi bien aux sciences du management (A), aux sciences économiques (B) qu'aux sciences politiques (C).

⁶⁷⁶ COMBOTHECRA (X.-S.), *La conception juridique de l'État*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, Paris, 1899, p. 15 ; en témoigne aussi, GRAWITZ (M.), *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, 11^e éd., 2001, p. vii.

⁶⁷⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 205.

⁶⁷⁸ Ibid.

⁶⁷⁹ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 17.

⁶⁸⁰ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 165.

A. L'édification du droit de la gouvernance à partir des sciences du management

Par sciences du management, il faut entendre l'ensemble de sciences sociales qui étudient les techniques de gestion des affaires publiques. Encore appelées "*sciences de la gestion*"⁶⁸¹, elles sont constituées de disciplines comme le management, plus précisément le Nouveau Management Public, souvent désigné, selon le Professeur MOCKLE, sous le sigle NMP⁶⁸², ainsi que par la gestion et la "*science de l'administration publique*"⁶⁸³. Les rapports que le droit, notamment le droit public, entretient avec ces champs disciplinaires visent à mettre en lumière l'impact des transformations actuelles des modes de gestion des administrations publiques.

Pour le schématiser, remarquons que c'est au sein des disciplines du management comme le NMP que sont mis en avant les préceptes empruntés aujourd'hui par le droit de la gouvernance, en l'occurrence l'efficacité, la performance, la gestion par résultats avec ses corollaires la gestion axée sur les résultats (GAR) et la direction par objectifs (DPO). Aujourd'hui au Cameroun, la GAR⁶⁸⁴ et la DPO⁶⁸⁵ constituent des outils de gestion incontournables des administrations publiques. Les textes juridiques récents s'en inspirent d'ailleurs comme en témoigne la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier

⁶⁸¹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 47.

⁶⁸² Ibid., p. 48.

⁶⁸³ La science de l'administration publique, selon le Professeur MOCKLE, renvoie au "*public administration*" qui est le versant anglo-saxon de la science administrative à la française, MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., pp. 101-102.

⁶⁸⁴ Au Cameroun, il a été créé en 2009 sur initiative du Premier Ministre, un Programme de Modernisation de l'Administration camerounaise par l'introduction de la Gestion Axée sur les Résultats (PROMAGAR). Ce programme répond au besoin de renforcement de l'efficacité de l'administration camerounaise par l'institutionnalisation d'une culture de résultats. Pour intégrer cet outil de gestion, le Gouvernement a obtenu un appui technique de la Coopération canadienne, fondé sur un protocole d'entente signé le 02 avril 2007, qui a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'introduction de la GAR dans les services publics, définissant les composantes, le chronogramme et le cadre de gestion. La mise en œuvre du PROMAGAR s'est d'abord étalé sur trois ans (2009-2011) dans neuf (09) administrations dites pilotes, avant sa généralisation subséquente, www.spm.gov.cm, 30 octobre 2011.

⁶⁸⁵ La DPO est aujourd'hui mise en œuvre au sein de l'administration publique camerounaise, notamment dans certains services du ministère des finances comme la direction des impôts, la direction des douanes, etc.

de l'État qui introduit dans son dispositif les termes comme objectifs, programme, indicateurs de performance, résultats, etc.⁶⁸⁶.

Même si la doctrine a toujours estimé que *"le droit public et, plus spécialement, le droit administratif seraient des obstacles à l'efficacité"*⁶⁸⁷ ou encore que *"le droit public pourrait même servir à disqualifier le discours de l'efficacité"*⁶⁸⁸, on ne peut ignorer aujourd'hui l'influence sans cesse grandissante des principes empruntés à d'autres sciences sociales dans l'établissement des règles juridiques de conduite des administrations publiques et de gestion des affaires publiques. C'est sans doute l'expression du diktat de la logique de performance qui place désormais le droit administratif au carrefour des transformations que subit le droit public. En effet, d'une logique légale rationnelle sur laquelle était assise l'administration publique à l'ancienne se substitue de plus en plus une logique nouvelle dans laquelle *"la prépondérance des préoccupations de performance conduit à insister davantage sur l'efficacité et l'efficacité des mesures à prendre que sur leur légalité et leur régularité"*⁶⁸⁹. D'ailleurs, c'est pour abonder dans le même sens que le Professeur MOCKLE a posé le constat selon lequel : *"Le droit de la gouvernance repose en grande partie sur l'évincement du modèle traditionnel d'administration publique"*⁶⁹⁰.

Celui-ci se construit donc sur ces préceptes, jadis insaisissables en droit, qui appartiennent à des horizons disciplinaires divers. L'impact du management et des sciences affinitaires sur le droit de la gouvernance est immanent dans la mesure où cette discipline conforte et affine sa matière à partir des techniques et principes empruntés à ces sciences de la gestion. De plus, son caractère hétéronormateur l'incite à puiser ses normes au-delà du droit. Le primat de ces techniques et des principes de management sur ce nouveau droit est dès lors indéniable, car, comme le

⁶⁸⁶ V. notamment article 8 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

⁶⁸⁷ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 51.

⁶⁸⁸ CAILLOSSE (J.), « Le droit administratif contre la performance publique ? », op. cit., p. 195.

⁶⁸⁹ DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit », op. cit., pp. 2-3.

⁶⁹⁰ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 181; du même auteur, « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 99.

fait remarquer un auteur, "*à la rationalité interne du droit impliquant une logique déductive, se superpose une rationalité externe, technique et managériale*"⁶⁹¹.

C'est, autrement dit, le droit à la croisée des chemins où l'impératif du rendement déclassifie aujourd'hui les lois et les règlements comme instruments exclusifs du fonctionnement de l'administration publique. Cette réalité n'est pas propre aux sciences du management. Elle l'est tout autant des sciences économiques, pour lesquelles un auteur établit d'ailleurs une filiation avec le management, lorsqu'il observe notamment que "*la démarche du management reflète l'impact des sciences économiques dans l'intégration du rendement, de l'efficacité et de l'évaluation*"⁶⁹². C'est dire si la paternité disciplinaire du droit de la gouvernance se réclame aussi des sciences économiques dont l'objet paraît vraisemblablement plus diffus.

B. L'érection du droit de la gouvernance à partir des sciences économiques

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que depuis les années 1980, le concept de gouvernance a été amplement développé dans la littérature économique notamment par le truchement de l'expression "*gouvernance d'entreprises*", avant d'apparaître dans les années 1990 sous l'agenda des politiques et irriguer, par effet de contagion, les milieux médiatiques, sociaux, administratifs et universitaires. Pour le Professeur CHEVALLIER, en sciences économiques, le concept de gouvernance "*permettra dans la perspective institutionnaliste [...] de formaliser les mécanismes assurant la coordination des activités économiques, notamment au sein de l'entreprise, autrement que par l'épargne ou la hiérarchie*"⁶⁹³.

Sciences économiques et gouvernance des entreprises, voilà un duo qui a tant séduit les sphères publiques que l'on ne prétendrait plus aujourd'hui ignorer l'évidence selon laquelle le nouveau modèle de gestion de l'État doit être calqué sur la gestion des entreprises.

⁶⁹¹ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralismes juridiques », op. cit., p. 626.

⁶⁹² MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 254.

⁶⁹³ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 205.

En effet, que ce soit en termes de rendement, d'efficacité et d'évaluation et même de contrôle, le modèle de gestion des entreprises s'est illustré par des emprunts aussi bien institutionnels que structurels dont l'objectif est d'asseoir une gestion efficiente des organisations publiques et privées. Cette nouvelle structuration issue de la *corporate governance* n'est pas nouvelle dans la mesure où elle a toujours renvoyé au "*parallélisme constant établi entre secteur public et secteur privé, entre science de l'administration publique et science de la gestion des entreprises*"⁶⁹⁴, en tant que fondement d'une "*évolution qui permettra en définitive l'apparition de la théorie des organisations [...] après 1945 et sa prépondérance dans la littérature savante*"⁶⁹⁵.

A l'instar des sciences dites de la gestion, les sciences économiques transcendent le cadre des règles strictement privées pour s'élargir à la sphère publique et forger pour ainsi dire une théorie des organisations diffusant sa matière dans les deux champs d'analyse. C'est cette réalité qui est sous-tendue par le paradigme de la gouvernance, puisque s'il s'agit de gouverner et de gérer autrement, la primauté revient aux procédés et mécanismes qui assurent la convergence des modèles de gestion des organisations aussi bien publiques que privées. Cette vocation du paradigme de la gouvernance à rappeler la nouvelle gestion publique se traduit en sciences politiques par la multiplicité des acteurs et l'amoindrissement de l'État intervenant dans la gestion des affaires publiques.

C. La construction du droit de la gouvernance à partir des sciences politiques

Selon le Professeur CHEVALLIER, le concept gouvernance a émergé de manière pratiquement concomitante au cours des années 1990 comme paradigme scientifique et comme référentiel politique⁶⁹⁶. Que ce soit pour les motifs réels de son émergence ou pour sa justification actuelle, la gouvernance est intimement liée à la

⁶⁹⁴ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 102.

⁶⁹⁵ Ibid.

⁶⁹⁶ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., pp. 204-205.

politique. Elle est "*commandée par une rationalité politique*"⁶⁹⁷. A ce titre, elle est utilisée comme "*moyen de légitimation des pouvoirs en place et moteur de changement politique*"⁶⁹⁸. Gouvernance et politique sont, pour ainsi dire, deux concepts dont il est abondamment fait usage pour qualifier les différentes modalités d'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines ; au point où "*parler de « gouvernance » plutôt que de « gouvernement » ou « politique »*"⁶⁹⁹ peut être interprété comme le refus d'un usage répétitif de mots renvoyant à une même réalité. Réalité sous-tendue par le rétrécissement de l'État au bénéfice d'une multitude d'acteurs dans la gestion des affaires publiques. C'est l'expression même d'un nouveau modèle de partage horizontal des pouvoirs qui est incarné par les disciplines de sciences politiques telles que la science politique elle-même, les relations internationales et la science administrative et dont le concept de gouvernance assure la convergence.

Quelle qu'en soit la discipline, le concept de gouvernance en sciences politiques implique une multiplicité d'acteurs tant publics, privés, qu'internes et externes. Si la gouvernance suppose de gouverner ou de gérer autrement, la primauté revient, comme le constate le Professeur MOCKLE, à une science tributaire de modèles autonomes susceptibles d'application à tous les niveaux des institutions publiques, et ce, des collectivités territoriales aux organismes centralisés⁷⁰⁰. Cette science pourrait en effet être la science politique avec laquelle le concept de gouvernance vise, selon le Professeur CHEVALLIER, "*à théoriser le mouvement de repli d'un État devenu creux (Hollow State) et confronté à la montée en puissance d'autres acteurs, publics et privés, internes et externes*"⁷⁰¹. C'est sur ces considérations de la science politique que se construit aussi le droit de la gouvernance. Ce d'autant plus que, de l'avis même de l'auteur canadien, "*la gouvernance publique ne peut être séparée du droit dans l'expression des techniques*

⁶⁹⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 191.

⁶⁹⁸ Ibid., p. 189.

⁶⁹⁹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 204.

⁷⁰⁰ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 95.

⁷⁰¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 205.

de gouvernement. C'est un simple constat, car le droit et la science politique ne peuvent être dissociés dans l'exercice du pouvoir"⁷⁰².

C'est de la même façon que le droit de la gouvernance emprunte à la science administrative. En effet, dans cette discipline le débat actuel est moins celui qui porte sur l'étude du fonctionnement des unités administratives au-delà des lois et règlements, mais les questions s'accroissent plutôt autour des rapports que l'administration entretient désormais avec les autres acteurs de la société. Le Professeur CHEVALLIER résume très bien cet état de choses lorsqu'il estime qu'"*en science administrative, par « gouvernance urbaine » (Urban governance), on s'attachera à mettre en évidence la complexité nouvelle du « gouvernement des villes », qui impliquerait désormais de multiples intervenants, aussi bien publics que privés*"⁷⁰³.

Au Cameroun, cette réalité se traduit, à titre d'illustration, par l'implication des populations locales dans l'élaboration de documents d'urbanisme, comme le prévoit la loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun⁷⁰⁴.

Enfin, le droit de la gouvernance, expression de la recomposition de l'action publique, souligne aussi avec force l'influence des rapports internationaux dans la formalisation de ses propres règles. C'est dire si la science des relations internationales constituent à n'en point douter un fondement disciplinaire du droit de la gouvernance en gestation. A cet égard, le Professeur CHEVALLIER atteste, à propos du concept de gouvernance, qu'"*en théorie des relations internationales, il servira [...] à rendre compte des nouvelles formes d'organisation d'une société internationale de plus en plus fragmentée et hétérogène*"⁷⁰⁵.

Au final, l'apport des autres sciences sociales à la réalisation des préceptes de gouvernance pose la question lancinante de savoir si on peut "*Gouverner aujourd'hui*

⁷⁰² MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 161.

⁷⁰³ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 205.

⁷⁰⁴ V. notamment les articles 32 et suivants de la loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun.

⁷⁰⁵ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 205.

sans le droit ?"⁷⁰⁶ La question mérite en effet d'être posée dans la mesure où la gouvernance se situe à première vue en marge du droit, car lui étant extérieure, même si, en même temps, elle constitue une alternative à celui-ci⁷⁰⁷. Si certains ont vu à "*la juridicisation de la gouvernance*" une transcription des procédures juridiques classiques que sont la procéduralisation et la contractualisation⁷⁰⁸, et d'autres souligné "*l'impact des sciences de gestion sur l'évolution du droit administratif*"⁷⁰⁹ notamment, il convient aussi d'observer que la gouvernance entretient, à de degrés divers, des rapports bien plus profonds avec l'ensemble des sciences juridiques.

Paragraphe II : La construction du droit de la gouvernance à partir des droits voisins

La construction d'une théorie scientifique, quelle qu'elle soit, ne peut se passer des champs disciplinaires préexistants dans le même domaine. C'est une évidence qui n'est pas cependant facile à démontrer, car chaque science, nouvelle ou ancienne, est jalouse de son autonomie. Ceci est d'autant plus vrai en matière de sciences juridiques que les disciplines qui sont nées à la suite de celles dites classiques se sont presque toutes réclamées autonomes, alors que l'on sait pertinemment qu'elles ne sont que le prolongement de celles qui les ont devancées. Le droit de la gouvernance dont l'autonomie des règles se revendique d'ores et déjà n'échappe pas à ce formalisme, puisque la contribution du droit international (A), du droit interne (B), mais aussi de ce qu'il est convenu d'appeler le droit mixte⁷¹⁰ (C), est indéniable dans la formalisation des règles juridiques de la gouvernance.

A. L'apport des disciplines de droit international à la construction du droit de la gouvernance

Les sciences juridiques internationales sont constituées de différentes disciplines de droit international, notamment de droit international public, à partir desquelles le droit de la gouvernance puise certaines de ses normes et principes.

⁷⁰⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 37.

⁷⁰⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., pp. 191-196.

⁷⁰⁸ Ibid., pp. 196 et s.

⁷⁰⁹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 47.

⁷¹⁰ Par disciplines de droit mixte, il faut entendre les disciplines juridiques dont l'objet se situe entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international.

Outre le droit international public, à l'origine duquel la notion de gouvernance fait, selon Madame le Professeur TOURNEPICHE, son apparition en droit⁷¹¹, on s'appesantira notamment sur les apports des disciplines rattachées à cette discipline mère à l'instar du droit international du développement et du droit international de l'économie.

Dans un premier temps, d'aucuns pourraient à raison penser que le droit international du développement est à l'origine de l'émergence du droit de la gouvernance. Non pas qu'il existe dans cette branche du droit une discipline ou un chapitre intitulé comme tel, mais les questions qui y sont traitées sont assurément celles de gouvernance, notamment de gouvernance mondiale. Pour s'en convaincre, à la suite de la crise économique qui éclate dans les années 1980, le Cameroun va solliciter l'appui des bailleurs de fonds internationaux. C'est l'amorce d'un dialogue avec les institutions financières internationales dans le but de juguler les facteurs dolosifs issus du marasme économique dans lequel était empêtrée la plupart des pays africains au Sud du Sahara. Mais l'aide financière internationale est toujours assortie de contreparties qui se posent comme une garantie de bonne gouvernance. C'est là mis en évidence le substratum de la relation qui liera désormais, ces pays en général et le Cameroun en particulier, aux institutions financières internationales et principalement le Fonds Monétaire International (FMI).

En effet, le pays, s'étant essayé dans un auto-ajustement sans suite, *"est entré en 1988 en consultation avec le Fonds, conformément à l'article IV [des statuts du FMI], pour conclure les différents accords qui constituent le support juridique de la conditionnalité"*⁷¹². Dans l'optique de la *"normalisation de l'État"*, l'aide financière internationale était soumise à la conditionnalité en tant qu'*"instrument de création d'un environnement juridique, politique, économique et social propice à la croissance*

⁷¹¹ TOURNEPICHE (A.-M.), « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », op. cit., p. 156.

⁷¹² OUMAROU (B.), « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », Afrilex, n° 4, op. cit., p. 139. Dans le même sens, SOREL (J.-M.), *Les aspects juridiques de la conditionnalité du FMI*, Thèse de Doctorat en droit public, 3 tomes, Université Paris XIII, Faculté de Droit, de Sciences Politiques et Sociales, 1990, 1543 p. ; du même auteur : « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », 7 *EJIL*, 1996, pp. 42-66.

des États sous ajustement structurel"⁷¹³. Les accords de confirmation porteurs de conditionnalités "*obligatoires*" sont certes des actes juridiques d'un type particulier puisqu'ils sont à la fois "*des décisions internationales hétéronormatrices et des sources matérielles du droit interne*"⁷¹⁴, mais il s'agit d'actes contraignants "*s'imposant aux États sous ajustement structurel*"⁷¹⁵. Le non-respect de la conditionnalité exposant les pays ajustés à la sanction financière des institutions créancières, il se développe concomitamment dans ces pays bénéficiaires des mesures de lutte contre la captation des aides.

Si "*au nom de la bonne gouvernance, les institutions financières internationales ont notamment imposé aux pays en développement des programmes d'ajustement structurel*"⁷¹⁶ dont le but était de démanteler un "*secteur public pléthorique et jugé inefficace*"⁷¹⁷, l'échec de cette politique marque, lui aussi, un autre moment de redéfinition du rôle de l'État en développement. En effet, c'est au regard de cette autre forme de gouvernance que "*les institutions financières internationales elles-mêmes ont été amenées à prendre la mesure des effets pervers induits par les plans d'ajustement structurel et souligner la nécessité d'un État-régulateur pour encadrer le développement économique et atténuer les tensions sociales*"⁷¹⁸.

Cela se traduit par exemple au plan interne par la lutte contre la corruption et le renforcement du contrôle budgétaire⁷¹⁹. Au cœur donc de la gouvernance internationale, la politique d'ajustement structurel – dans ses bonnes intentions et dans ses ratés – a constitué la source inspiratrice ou, si l'on veut, la raison instigatrice d'un regard endogène de l'utilisation de l'autorité et de l'exercice du contrôle dans la gestion des ressources nécessaires pour le développement économique et social.

⁷¹³ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais », op. cit., p. 79.

⁷¹⁴ Ibid., p. 91.

⁷¹⁵ Ibid.

⁷¹⁶ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 211.

⁷¹⁷ Ibid.

⁷¹⁸ Ibid., p. 212.

⁷¹⁹ Lire à ce propos : SANTISO (C.), « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : Les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », op. cit., pp. 459-492.

En second lieu, le droit international de l'économie ou droit international économique⁷²⁰ dont NGUYEN QUOC DINH, les Professeurs PELLET et DAILLIER considèrent comme une branche particulière du droit international public constitué d'un ensemble normatif appelé le droit des relations économiques internationales⁷²¹, est non seulement un fondement disciplinaire du droit de la gouvernance, mais aussi fournit une partie de sa matière à celui-ci. Le contenu matériel ainsi fourni découlant des rapports que les États entretiennent avec d'autres États et certaines entités internationales dans les domaines économique, monétaire, financier et de circulation internationale des biens et services. Le droit de la gouvernance ne peut qu'être conforté dans la mesure où, de l'avis même des juristes, la signification et la portée économiques des normes juridiques revêtent aujourd'hui une importance particulière⁷²². C'est à partir de ces normes juridiques que la gouvernance économique mondiale, sous toutes ses coutures, façonne les règles du droit économique interne.

Pour preuve, notons que l'histoire récente de la vie économique camerounaise a mis en lumière la notion de bonne gouvernance financière. Celle-ci est considérée comme une condition *sine qua non* de coopération économique entre la Cameroun et les principaux bailleurs de fonds. En effet, il est à rappeler que pour bénéficier de l'Initiative Pays Pauvre Très Endetté (IPPTE), il a fallu répondre à un ensemble de critères élaborés par les institutions financières internationales en l'occurrence le FMI et la Banque mondiale. Le Cameroun s'est alors engagé dès 1997, en signant son premier accord de Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR). Il s'agissait d'un programme triennal qui avait comme objectifs : l'assainissement des finances publiques, la réduction du déficit extérieur, la maîtrise de l'inflation et de l'endettement. Pour atteindre le point d'achèvement⁷²³, il a fallu satisfaire aux six conditions appelées les déclencheurs du point d'achèvement. L'une de ces conditions était justement de "*promouvoir la gouvernance et la lutte contre la corruption*".

⁷²⁰ WEIL (P.), « Le droit international économique, mythe ou réalité ? », in *Aspects du droit international économique, Colloque d'Orléans de la SFDI*, Pedone, 1972, p. 34.

⁷²¹ NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., p. 1037.

⁷²² Ibid., p. 1037.

⁷²³ Le Cameroun atteint le point d'achèvement de l'IPPTE le 28 avril 2006, après que le Conseil d'administration du FMI a approuvé l'atteinte des objectifs du point de décision.

D'une manière globale, on constate que c'est cette logique basée sur la bonne gouvernance que certaines normes juridiques sont élaborées au plan interne. D'ailleurs, il est à constater que cette expression, généralement énoncée sous forme de défi, figure désormais dans nombre d'instruments juridiques au Cameroun⁷²⁴.

En droit international, comme indiqué plus haut, les traités et accords internationaux sont considérés comme des sources formelles du droit de la gouvernance. Il en est de même des normes et principes juridiques issus notamment du droit international du développement et du droit international économique. Ce qui force à dire que la gouvernance globale, en tant que souhait communément partagé au niveau international, n'est pas simplement une énonciation politique, elle est aussi porteuse de germes juridiques de la gouvernance interne.

B. La contribution des disciplines de droit interne à l'érection du droit de la gouvernance

Le droit de la gouvernance est avant tout une discipline de droit interne et par conséquent il emprunte sa matière à un nombre considérable des disciplines de cette branche. Toutefois, seules seront mentionnées celles ayant une portée significative dans la construction du droit de la gouvernance. Il s'agit notamment du droit constitutionnel, du droit administratif, du droit public financier, du droit public économique, du droit de la fonction publique, du droit de la responsabilité administrative, du droit judiciaire et processuel et du droit des entreprises.

Du point de vue du droit constitutionnel, la gouvernance se traduit en termes de renforcement de l'État de droit et de la consolidation de la démocratie. En effet, dans ses objectifs généraux, le DSCE décline deux aspects dont les fondements se répercutent dans la loi fondamentale. Le premier contenu dans l'objectif "*Gouvernance et État de droit*" promeut la garantie à tous d'un meilleur respect des droits individuels et des libertés publiques⁷²⁵ ; tandis que le second s'articule autour du renforcement de l'unité nationale et de la consolidation de la démocratie par la

⁷²⁴ V. *Supra*, p. 136.

⁷²⁵ DSCE, op. cit., p. 21.

promotion des idéaux de paix, de liberté, de justice, de progrès social et de solidarité nationale⁷²⁶. Les fondements de ces objectifs et des idéaux qui en découlent sont repérables dans la Constitution du 18 janvier 1996. Le préambule énonce, par exemple, que *"la liberté et la sécurité sont garanties à chaque individu dans le respect des droits d'autrui et de l'intérêt supérieur de l'État"* ; alors que les principes tels que l'unité nationale⁷²⁷, la démocratie et la solidarité nationale⁷²⁸ sont rappelés dans le dispositif. Le droit constitutionnel, dont le rapport aux autres disciplines de droit public justifie généralement l'existence des bases constitutionnelles de celles-ci, constitue aussi pour le droit de la gouvernance un adjuvant scientifique comme cela a pu être le cas avec les bases constitutionnelles du droit administratif développées par le doyen Georges VEDEL⁷²⁹.

En soulignant le rendement comme le fondement des transformations en cours du droit administratif⁷³⁰, le Professeur Jacques CAILLOSSE rappelle ainsi la relation qui lie désormais le droit de l'administration avec l'un des principes de la gouvernance, en l'occurrence la performance. En effet, on peut aujourd'hui constater sur le champ du droit administratif la dérivation des principes classiques en de nouveaux principes portés par les exigences de gouvernance. En effet, la question de la relecture du droit administratif vaut son pesant d'or au moment où les principes fondamentaux du service public semblent avoir subi un coup de vieux en raison de la bifurcation des modalités de gestion des services publics. On voit désormais poindre les questions de gouvernance d'entreprises dans leur gestion actuelle. Au-delà du classicisme qui prônait la continuité du service public, l'adaptation du service public aux circonstances nouvelles et l'égalité de tous devant le service

⁷²⁶ Ibid., p. 51.

⁷²⁷ Selon l'article 5 de la Constitution, le Président de la République incarne l'unité nationale. L'article 3, quant à lui, enjoint aux partis et aux formations politiques le respect du principe de l'unité nationale et celui de la démocratie.

⁷²⁸ L'article 55 alinéa 6 de la Constitution rappelle, en ce qui concerne la décentralisation, que *"L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter - régional"*.

⁷²⁹ VEDEL (G.), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *Etudes et Documents du Conseil d'État (EDCE)*, 1954, pp. 21-53.

⁷³⁰ CAILLOSSE (J.), « Le droit administratif contre la performance publique ? », *op. cit.*, p. 204.

public, on exige dorénavant à ces services des critères de performance, de gestion axée sur les résultats, etc.

Pour illustration, c'est dans ce cadre qu'il a été institué auprès des Services du Premier Ministre, le Programme de Modernisation de l'Administration camerounaise sur la Gestion Axée sur les Résultats (PROMAGAR)⁷³¹ dont l'objectif est de passer d'une gestion axée sur les moyens à une gestion axée sur les résultats dans les administrations camerounaises. C'est dans ce même sillage qu'a été institué le Projet d'Introduction des Normes de Rendement dans l'Administration Camerounaise (PINORAC), etc. La conséquence humaine de ces transformations est que la carrière des fonctionnaires et agents de l'État et des autres collectivités publiques a cessé d'être évaluée uniquement sur la base du respect des procédures et de l'appréciation des supérieurs hiérarchiques. Ils sont devenus créateurs de la performance et de l'obligation des résultats⁷³². Ce rapport de la gouvernance au droit de l'administration est d'ailleurs rappelé par les rédacteurs de la vision du Cameroun à l'horizon 2035, notamment lorsqu'ils estiment que *"la gouvernance est devenue une quête permanente, face à une ambiance administrative peu soucieuse de résultats"*⁷³³.

L'objectif de la gestion axée sur l'atteinte des résultats ainsi décliné est aussi un principe que le droit de la gouvernance hérite du droit public financier⁷³⁴. Il en est de même des principes tels que la transparence, la sincérité budgétaire et comptable, la reddition des comptes ou encore des principes dits classiques des finances publiques d'annualité, de spécialité, d'équilibre, d'universalité et d'unité. Tous ces

⁷³¹ Le PROMAGAR a été lancé, par initiative du gouvernement, le 18 septembre 2008 comme instrument d'implantation de la gestion axée sur les résultats (GAR) dans la ferme volonté de faire émerger une culture administrative nouvelle, plus portée vers les résultats et la performance, www.promagar.gov.cm, 24 décembre 2010.

⁷³² Même si *"l'évaluation du fonctionnaire se fonde sur le résultat obtenu au vu des objectifs définis par le supérieur hiérarchique"* tel que le précise l'article 3 du décret n° 2001/108/PM du 20 mars 2001 fixant les modalités d'évaluation des performances professionnelles des fonctionnaires, il faut dire que cette évaluation devrait se faire sur la base des critères objectifs censés rendre compte du rendement du fonctionnaire.

⁷³³ *Cameroun Vision 2035*, op. cit., p. 14.

⁷³⁴ Le droit public financier est notamment constitué par les disciplines telles que les finances publiques dans ses deux composantes droit budgétaire et droit de la comptabilité publique, et par le droit fiscal, le droit de l'endettement public et le droit des marchés publics qui s'est détaché du droit de la comptabilité selon le Professeur Jean-Luc ALBERT, in ALBERT (J.-L.), « Les principes en droit financier », V. CAUDAL (S.) (dir.), *Les principes en droit*, Economica, 2008, p. 221.

principes, auxquels il faut associer les techniques comme la programmation des opérations budgétaires et la rationalisation des choix budgétaires, ne sont que quelques articulations de la gouvernance financière aussi bien dans sa conception actuelle que dans ses considérations anciennes.

Toutefois, la principale articulation à laquelle on associe généralement le concept de gouvernance en matière de gestion publique est celle qui prône l'assainissement des finances publiques comme gage d'une bonne gestion. Il faut par ailleurs noter que c'est dans le domaine des finances publiques qu'une nouvelle littérature de gouvernance financière a pris forme depuis l'inscription dans la loi portant constitution financière des notions comme *fonction, programme, action, objectif, indicateur de performance*⁷³⁵. Ce nouveau langage traduit le rapprochement de la gestion publique aux modes de gestion hérités des sciences de la gestion à l'instar du management.

Quant au droit public économique, il faut noter que si la gouvernance publique procède entre autres de l'imbrication de l'économie et du droit, comme le soutient le Professeur MOCKLE⁷³⁶, alors cette discipline partage son objet avec le droit de la gouvernance. En effet comme l'estime un auteur à propos de celui-là, on est en droit de constater que celui-ci est aussi "*un reflet de la préoccupation économique des pouvoirs publics*"⁷³⁷. C'est le domaine de l'intervention publique dans la sphère économique, car il est admis que les personnes publiques, l'État en particulier, ne peuvent se désintéresser de la vie économique⁷³⁸. Sauf que la gouvernance repousse aujourd'hui les fondements sur lesquels le droit public économique a été formé pendant la période de l'entre-deux-guerres pour l'occident et après les indépendances pour les pays d'obédience francophone anciennement colonisés comme le Cameroun.

⁷³⁵ Article 8 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

⁷³⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 254.

⁷³⁷ CLIQUENNOIS (M.), *Droit public économique*, Ellipses, 2001, Paris, p. 7.

⁷³⁸ Ibid., p. 14.

En effet, si cette discipline a vu le jour en raison du passage d'une économie libérale à une économie dirigée avec pour conséquence la multiplication des interventions publiques, la gouvernance incarne aujourd'hui l'idée contraire. Il s'agit de celle qui dessine plutôt la perspective de la fin du secteur public économique, c'est-à-dire la fin de l'intervention des personnes publiques dans l'économie. C'est sur ces bases que se construit aussi le droit de la gouvernance, entendu comme une discipline revisitant les modalités du redéploiement de l'État dans le contexte de l'économie de marché. Vu sous cet angle, la gouvernance est perçue comme une figure de la régulation de l'action publique économique et le droit de la gouvernance, dans cette perspective, impliquera une nouvelle vision de l'interventionnisme public dans laquelle le repli de l'État et la promotion de l'entreprise privée constituent des attributs du libéralisme⁷³⁹.

Considéré aussi à juste titre comme le droit des entreprises publiques, le droit public économique emprunte certaines techniques du droit des entreprises en difficulté, discipline de droit privé. Il en est ainsi de la technique de l'administration provisoire⁷⁴⁰ qui consiste à désigner un administrateur provisoire à la tête d'une personne morale à l'effet pour celui-ci d'assurer temporairement la gestion et, parallèlement, de s'efforcer de résoudre la crise ayant motivé sa désignation. C'est ce que prévoit l'article 23 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic lorsqu'il dispose notamment qu' "*[...] en cas de crise grave susceptible de mettre en péril les missions d'intérêt général, l'objet social ou les objectifs sectoriels du Gouvernement, un Administrateur provisoire peut être désigné par acte réglementaire en lieu et place des organes dirigeants des établissements publics administratifs et des sociétés à capital public ayant l'État comme unique actionnaire*".

Cette technique de droit privé qui, à l'origine, consistait à administrer les biens des mineurs et des personnes incapables, a ainsi subi une extension en droit public et

⁷³⁹ COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, 5^e édition, LGDJ, Paris, 2010, p. 8.

⁷⁴⁰ Sur la technique de l'administration provisoire, lire notre étude : ZIBI (P.), *L'administration provisoire en droit camerounais : Recherches sur la réception d'une technique de droit privé en droit public*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II-Soa, 2008, inédit, 131 p.

souligne par là même le caractère parfois ténu de la frontière qui existe entre les disciplines de droit privé et celles de droit public. Ceci dit, le droit de la gouvernance puise aussi ses normes dans certaines disciplines de droit privé à l'instar du droit des entreprises avec lequel, hormis la technique de l'administration provisoire sus-évoquée, l'on peut rattacher l'introduction des techniques de gestion des entreprises privées en matière de gestion des organes dirigeants des établissements et des entreprises publics.

De la même manière, l'on peut associer au droit OHADA, le droit applicable au Cameroun en matière de dissolution et de liquidation des établissements publics administratifs, des sociétés à capital public et des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'actionnariat public détient plus de la moitié du capital et des droits de vote⁷⁴¹. Cette révolution a donné lieu à la réception en droit public du concept de gouvernance d'entreprises qui inspire par sa flexibilité et par sa capacité de valorisation des pouvoirs des actionnaires.

Le droit privé est aussi représenté au sein du droit de la gouvernance par le droit judiciaire et processuel. En effet, c'est sous le label de cette discipline que l'on peut rattacher certains mécanismes sur lesquels repose le droit de la gouvernance, à l'exemple de la lutte contre la fortune publique, la lutte contre la corruption, etc. Les infractions à l'origine de l'établissement de ces mécanismes appellent en effet la prise en compte des institutions juridictionnelles dans la formation du droit de la gouvernance. S'il est une autre source formelle, en dehors de la loi, qui puisse être évoquée à l'origine de la construction de cette discipline, c'est bien la jurisprudence. Dans ce cas, seul le droit judiciaire et processuel fournirait la matière à ce droit en gestation. Pour preuve, l'observation veut qu'au Cameroun l'on associe toutes les affaires liées aux détournements de fonds et autres malversations financières aux questions de gouvernance. Toute la jurisprudence y relative pourrait alors servir de source formelle du droit de la gouvernance⁷⁴².

⁷⁴¹ Consulter notamment les articles 78 à 107 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

⁷⁴² Pour un aperçu d'une telle jurisprudence, lire utilement, AKONO ONGBA (S.), « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais », *RASJ*, N°

Au final, l'on observe au regard de ce qui précède que l'originalité du droit de la gouvernance est sa capacité à puiser son inspiration dans les deux branches du droit existant dans l'ordre juridique interne. Certes, il doit beaucoup au droit public en raison de son objet spécifique et compte tenu de la prééminence de l'État dans les questions de gouvernance, mais ne sont pas négligeables les institutions et techniques de droit privé qui concourent à sa formation. L'autre spécificité du droit de la gouvernance tient de ce qu'il subit aussi les influences des disciplines dites de droit mixte.

C. L'influence des disciplines de droit mixte à la formation du droit de la gouvernance

Par disciplines de droit mixte, il faut entendre celles dont l'objet est partagé entre le droit interne et le droit international. Certes dans la distinction classique des disciplines de droit il n'en existe pas à proprement parler, mais le rattachement de ces disciplines à une branche de droit n'est pas parfois évidente. A la fois droits nationaux et droits transnationaux, on peut facilement dissocier ces disciplines des autres par le fait qu'elles sont souvent enseignées aussi bien en droit interne qu'en droit international. Parmi celles-ci, on peut identifier le droit économique, le droit du développement et le droit de l'environnement⁷⁴³. Si les apports au droit de la gouvernance des deux premiers ont déjà été largement évoqués ci-haut notamment lorsqu'il a fallu évoquer le droit international du développement et l'ensemble de disciplines de droit interne qui s'en inspirent, ainsi que le droit international économique et sa déclinaison interne, le droit public économique, il convient de relever ici, dans un premier temps, l'indispensable contribution du droit de l'environnement à l'élaboration des règles juridiques de la gouvernance environnementale ; et dans un second temps, l'imbrication de l'économie, le développement et l'environnement à la structuration du droit de la gouvernance.

1/2014, pp. 249-287. L'auteur évoque un certain nombre d'affaires de fautes de gestion et de détournements de fonds publics ayant défrayé la chronique, V. notamment pp. 264, 271-278.

⁷⁴³ Notons d'ailleurs que les questions d'environnement et de développement ont toujours été liées, V. à ce sujet : PRIEUR (M.), DOUMBE-BILLE (S.) (dir.), *Droit de l'environnement et développement durable*, Limoges, PULIM, 1995 ; FALLOUX (F.), TALBOT (L.), *Environnement et développement. Crise et opportunité*, Paris, Maisonneuve et ACCT, 1992, 44 p., etc.

D'une part, droit mixte par excellence, le droit de l'environnement peut en effet prendre l'appellation de droit de l'environnement au Cameroun, de droit de l'environnement en Afrique⁷⁴⁴ ou encore de droit international de l'environnement⁷⁴⁵. Cette mixité tient du caractère transversal des préoccupations contemporaines de protection de l'environnement. C'est un défi transfrontalier qui s'impose à la conscience universelle comme une nécessité⁷⁴⁶. L'importance de cette question pourrait à elle seule préfigurer la formation d'un droit appelé droit de la gouvernance environnementale dont les sources se retrouveraient aussi bien dans l'ordre interne que dans l'ordre international. Toutefois, avant l'érection d'une telle discipline, force est de constater que le droit de la gouvernance dont il s'agit dans la présente étude puise déjà nombre des règles qui le composent en droit de l'environnement.

D'autre part, l'enchâssement de l'économie, du développement et de l'environnement justifie encore plus le caractère de droits mixtes que constituent les disciplines de droit qui en sont issues. Pour preuve, derrière l'objectif de préservation des écosystèmes se cachent concomitamment les préoccupations environnementales, économiques et développementalistes. Au cœur de celles-ci, se situe le binôme *ressources financières* et *ressources naturelles*. En effet, c'est l'exploitation des ressources naturelles qui procure aux États des fonds nécessaires à leur développement présent et futur. A ce sujet, la Charte de la Terre de Rio de Janeiro de juin 1992 rappelle en son Principe 2 que "*conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement*"⁷⁴⁷.

Mais la question qui se pose est celle de savoir comment concilier le développement qui suppose la recherche effrénée des capitaux et le développement

⁷⁴⁴ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF, 1996, 417 p.

⁷⁴⁵ NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., pp. 1273 et s.

⁷⁴⁶ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 15.

⁷⁴⁷ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

durable cher aux générations futures tel que prôné par ladite Charte ? Là réside en effet tout le contraste. Si "*la paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables*"⁷⁴⁸, il est par contre difficile d'en dire autant du couple *développement économique et développement durable*. Difficile en effet d'accorder les nécessités de développement économique actuelles sans porter atteinte aux exigences de développement durable chères aux générations futures. Voilà par exemple l'une des interrogations d'émanation interne et externe auxquelles renverrait le droit de la gouvernance. La réponse juridique y est forcément apportée en termes d'édiction des normes⁷⁴⁹ prescrivant les quotas d'exploitation de ces ressources périssables.

En définitive, la pluridisciplinarité suppose que sont juxtaposées, à propos d'un objet d'étude censé commun, une série de disciplines différentes développant leurs points de vue spécifiques⁷⁵⁰. Dans le cadre de la présente étude, cette somme de disciplines a le mérite de mettre en lumière une théorie de la gouvernance dans les sciences sociales autres que la science du droit. Toutefois, le droit n'est pas étranger à la gouvernance, puisqu'en réalité celle-ci est coulée dans le moule de celui-là⁷⁵¹.

SECTION II : L'INTERDISCIPLINARITE ABOUTISSANT AU DROIT DE LA GOUVERNANCE

D'un droit pluriel à un droit autonome, telle est l'ambition que nourrit le droit de la gouvernance formulé dans la présente étude. Pour ce faire, il n'y a pas mieux que de faire recours à la technique dite d'interdisciplinarité, entendue comme une articulation des savoirs qui entraîne, par approches successives, des réorganisations

⁷⁴⁸ Principe 27 de la Charte de la Terre de Rio de Janeiro.

⁷⁴⁹ Le Cameroun s'est doté d'un Code pétrolier par loi n° 99/013 du 22 décembre 1999 et son décret d'application n° 2000/465 du 30 juin 2000, d'un Code minier par loi n° 2001/001 du 16 avril 2001, d'un Code gazier par loi n° 2002/013 du 30 décembre 2002, de la loi n° 98-005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau, de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune, et de la pêche. On peut ajouter sur la liste la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche. Tous ces textes sont chapeautés par la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

⁷⁵⁰ Sur la notion de pluridisciplinarité bien vouloir consulter : ARNAUD (J.-A.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, (dir.), LGDJ, p. 543.

⁷⁵¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 217.

partielles des champs théoriques en présence⁷⁵². Bref, il s'agit d'un regroupement, mieux d'une juxtaposition de disciplines dont le but est de produire un savoir juridique commun (Paragraphe I) et dans laquelle le droit public affirme sa prégnance dans la construction du droit de la gouvernance (Paragraphe II).

Paragraphe I : La juxtaposition des disciplines juridiques au fondement du droit de la gouvernance

La juxtaposition des disciplines de droit naît du fait du regroupement, sous la bannière du droit de la gouvernance, de toutes les branches du droit, notamment le droit public, le droit privé et le droit international. Car, celles-ci abordent toutes des questions de gouvernance qui sont susceptibles de constituer une discipline unique ayant un objet spécifique, ses règles et ses institutions. Elle obéit à une double logique qui tient compte, d'une part, de la distinction droit public-droit privé dans la formation du droit de la gouvernance (A) ; et d'autre part, de la distinction droit interne-droit international nécessaire aux origines de la localisation de cette discipline (B).

A. La juxtaposition des disciplines de droit public et de droit privé au fondement du droit de la gouvernance

La place du droit de la gouvernance dans le champ des disciplines juridiques peut susciter quelques interrogations quant à son rattachement au droit public ou au droit privé. Ce d'autant plus qu'il a été indiqué ci-haut que cette discipline se construit sur les normes, les techniques et les institutions de ces deux branches du droit. En effet, même s'il emprunte beaucoup au droit public et en réclamera son appartenance comme on le verra⁷⁵³, le droit de la gouvernance est une discipline de regroupement dans laquelle se trouvent incluses les deux branches du droit. Il peut aussi dès lors être qualifié de "*discipline-carrefour*"⁷⁵⁴. C'est en cela qu'il constitue une interdiscipline, c'est-à-dire une discipline qui, soit regroupe les règles du droit de la gouvernance disséminées dans un éventail large de disciplines de droit public et

⁷⁵² Sur la notion d'interdisciplinarité bien vouloir consulter : ARNAUD (J.-A.), (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, (dir.), LGDJ, pp. 543 et 544.

⁷⁵³ V. *Infra*.

⁷⁵⁴ V. *Infra*.

de droit privé (1), soit fait émerger ces règles par des imbrications des disciplines relevant des deux branches (2).

1. La réunion des disciplines de droit public et de droit privé dans la formalisation des règles du droit de la gouvernance

Dans cette hypothèse, il s'agit de faire observer que les règles des deux branches du droit cohabitent au sein d'une même discipline. Dans le cas de la présente étude, les règles de droit public et de droit privé agissent côte à côte à l'intérieur du droit de la gouvernance. Expression des transformations profondes que subit actuellement le droit classique, cette cohabitation ne fait pas émerger de règles nouvelles, elle incarne plutôt la coexistence de règles anciennes au sein d'une nouvelle matière. Les manifestations de cette coexistence sont multiples et se jouent des frontières des disciplines. On note en effet que, dans le champ du droit administratif, la technique contractuelle côtoie de plus en plus l'acte administratif, que l'utilisateur est dans certains cas traité comme un client. Dans le domaine économique, l'État et les personnes morales de droit public se comportent désormais comme des personnes privées dotées de moyens leur permettant de se muer en acteurs économiques, en entrepreneurs ou encore en actionnaires.

La contractualisation constitue avec la procéduralisation des procédures juridiques classiques qui se greffent à la gouvernance, matérialisent, selon le Professeur CHEVALLIER, la juridicisation de la gouvernance⁷⁵⁵. En tant qu'institution de droit privé, le contrat est devenu pour le droit public un attribut de l'action publique. Si on considère que l'action publique s'exerce traditionnellement dans le cadre et selon les formes fixées par la loi⁷⁵⁶, il peut paraître contradictoire d'associer celle-ci à la technique contractuelle. Toutefois, comme le fait remarquer un auteur : *"Ce n'est plus une simple incursion que le contrat opère dans la sphère de l'action publique, mais une véritable invasion"*⁷⁵⁷. La raison est que l'administration

⁷⁵⁵ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., pp. 196 et s.

⁷⁵⁶ CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, N° 16, 2004, p. 124.

⁷⁵⁷ FORTIN (Y.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis les années 1980*, Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999, 423 p.

a recours de plus en plus à la négociation plutôt qu'à l'imposition des normes, la figure du contrat se substituant à la figure de la loi⁷⁵⁸. C'est autrement reconnaître que la loi, dont les procédures et les organes d'adoption relèvent du droit public, se voit substituer par le contrat, institution de droit privé et surtout "*instrument privilégié de formalisation de la gouvernance*"⁷⁵⁹.

En matière économique, la rencontre entre le droit public et le droit privé met en scène les personnes publiques avec les procédés de droit commun auxquels celles-ci ont recours pour mener leurs activités économiques. Les exemples sont fournis au Cameroun par les dispositions les pertinentes de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic. Il en est ainsi en matière d'actionariat. Cette loi dispose qu'il peut être créé des sociétés à capital public ou des sociétés d'économie mixte ayant l'État ou une ou plusieurs collectivités territoriales décentralisées comme actionnaire unique ou comme l'un des actionnaires⁷⁶⁰. Traditionnellement ouvert aux seules entreprises dont la nature privée n'est pas à démontrer, l'actionariat est désormais dévolu aux personnes publiques.

Le droit privé interfère aussi dans la sphère du droit public économie en ce qui concerne la création et la dissolution des sociétés à capital public ou des sociétés d'économie mixte, ainsi que les pouvoirs dévolus aux organes délibérants. Suivant l'article 26 de la loi de 1999, en effet, il est précisé que : "*La création d'une société à capital public ayant plusieurs actionnaires obéit aux règles de constitution des sociétés anonymes*". Il en est de même de l'article 80 alinéa 2 qui rappelle que la dissolution des sociétés à capital public et des sociétés d'économie mixte est prononcée pour les causes prévues dans leurs statuts ou dans la loi régissant les sociétés anonymes. Il y est aussi précisé que les assemblées générales des sociétés à

⁷⁵⁸ CUMYN (M.), « La contractualisation de l'action publique : contrat juridique ou contrat social ? », *Les Cahiers de Droit*, Vol. 47, N° 4, décembre 2006, p. 679 ; V. aussi : CHEVALLIER (J.), « Vers un droit postmoderne ? », in CLAM (J.), MARTIN (G.), (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 21 et s.

⁷⁵⁹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 199.

⁷⁶⁰ V. Articles 25, 31, 32 et s.

capital public ayant plusieurs actionnaires ont les mêmes pouvoirs que ceux dévolus aux assemblées générales d'actionnaires des sociétés anonymes⁷⁶¹.

Sans crier à la négation de l'incursion des règles de droit public dans le droit privé dans certains cas, on observe plutôt qu'en matière de gouvernance, c'est l'effet contraire qui s'applique. La juxtaposition des règles qui en résulte fait du droit de la gouvernance une interdiscipline développant aussi des règles nouvelles issues de l'imbrication des deux branches du droit.

2. L'imbrication des disciplines de droit public et de droit privé dans l'émergence des règles du droit de la gouvernance

A côté de la réunion des règles de droit public et de droit privé, émergent de nouvelles règles qui sont la résultante de l'imbrication de ces deux branches du droit. Elles résultent concrètement d'une interpénétration qui dévoile des règles du droit de la gouvernance n'émanant pas directement du droit public ou du droit privé, mais plutôt de l'association des règles composant ces différentes branches. Elles participent de ce qu'on qualifie de *soft law*, c'est-à-dire un droit flexible qui admet des solutions négociées entre des acteurs d'origines diverses. Ces acteurs relevant aussi bien de personnes morales de droit public que de personnes privées. Parmi les règles qui émergent ainsi de l'association du droit public et du droit privé, on note les procédés tels que la consultation, la concertation, la négociation ou encore le partenariat.

Il existe en effet des procédures telles que la consultation, la concertation et le partenariat dont il est difficile de situer au sein d'une branche du droit. Elles sont plutôt une sorte de condominium juridique qui se partage entre le droit public et le droit privé. Ces modes alternatifs de participation à l'action publique⁷⁶² sont au cœur même de la gouvernance en tant que formule explicative de coopération et de collaboration entre acteurs de tous bords. Ce sont ces modalités que le Professeur CHEVALLIER regroupe sous le vocable "*procéduralisation*" pour attester de la

⁷⁶¹ Article 33 alinéa 1.

⁷⁶² V. *Infra* : Chapitre I du Titre II de la Troisième Partie.

juridicisation de la gouvernance⁷⁶³. Il affirme d'ailleurs que la dynamique qui en résulte est depuis longtemps illustrée par l'essor des procédures de consultation⁷⁶⁴.

Par ailleurs, s'il est aujourd'hui admis que la gouvernance implique "*le décloisonnement du public et du privé afin d'associer divers acteurs aux processus décisionnels*"⁷⁶⁵, on comprendra dès lors pourquoi le DSCE a été conçu dans "*un cadre de consultation et de concertation avec la société civile, le secteur privé et les Partenaires au développement*"⁷⁶⁶. Loin d'être un cas unique, le DSCE n'est qu'un document directeur dont le mode d'adoption constitue en amont une nouvelle modalité de participation à la gestion publique et à l'action publique. En réalité, les illustrations de la consultation et de la concertation pullulent aujourd'hui en droit camerounais. Elles font notamment le lit en matières environnementale et électorale, ainsi que dans les domaines de l'urbanisme et de la décentralisation⁷⁶⁷.

En ce qui concerne le partenariat, il permet à l'État et aux autres personnes morales de droit public de confier à des partenaires privés des missions en vue de la réalisation de projets complexes ou urgents répondant à des conditions précises et, en pratique, de grande envergure⁷⁶⁸. Il constitue aussi un modèle de participation à l'action publique qui se dédouble en partenariat public-privé, mais aussi en partenariat public-public⁷⁶⁹.

Il ressort de ce qui précède qu'au contact de la formation de nouvelles disciplines de droit, la distinction droit public-droit privé devient très vite fonctionnelle plutôt que de demeurer purement conceptuelle. La présente étude constitue une preuve irréfutable du caractère fonctionnel que recouvre cette distinction qui, plutôt que de continuer d'accentuer les clivages entre les deux branches du droit, nourrit au contraire leur décloisonnement. Ceci se matérialise,

⁷⁶³ V. CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 196.

⁷⁶⁴ Ibid., p. 197.

⁷⁶⁵ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 176-177 ; CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 207.

⁷⁶⁶ DSCE, op. cit., p. 10.

⁷⁶⁷ V. *Infra* : Chapitre I du Titre II de la Troisième Partie.

⁷⁶⁸ GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 180.

⁷⁶⁹ V. *Infra* : Chapitre I du Titre II de la Troisième Partie.

dans la présente étude, par la réunion et l'imbrication des règles de droit public et de droit privé pour former une discipline hétéronormatrice dont les origines de sa localisation obéissent même au refus du clivage droit interne-droit international.

B. La juxtaposition des disciplines de droit interne et de droit international au fondement du droit de la gouvernance

Le droit de la gouvernance n'a pas vocation à s'établir comme une discipline qui n'appartient à aucun espace juridique. L'intitulé "*le droit de la gouvernance au Cameroun*" affiche déjà, sans que l'on ait besoin de le dire, l'appartenance de cette discipline au droit interne. Toutefois, les fondements interdisciplinaires de sa formation sont loin d'être aussi péremptoirs, car il est difficile d'affirmer, en raison de ses origines multiples, que la gouvernance appartient soit à l'espace intra-étatique, soit à celui supra-étatique. Saisie par le droit, cette notion implique plutôt une compression de l'espace juridique qui est lui-même le produit de la juxtaposition des règles de droit interne et de droit international. Toutefois, ce phénomène de la juxtaposition n'est pas propre à ces deux catégories de règles, car au sein du droit interne et du droit international on assiste déjà à une sorte de rapprochement de règles dans le but d'extirper celles dont l'objet cadre avec celui du droit de la gouvernance.

La particularité de cette discipline est sa capacité à laisser interagir les normes juridiques des disciplines de droit interne et de droit international dans l'optique de la construction d'un ensemble hétérogène de règles poursuivant une même finalité, celle de la conduite des affaires publiques. Que l'on évoque les disciplines classiques de droit public interne à l'instar du droit administratif, du droit constitutionnel, des finances publiques, ou des disciplines plus récentes comme le droit public économique, etc. ; ou alors que l'on se tourne vers les disciplines de droit international, le droit de la gouvernance se comporte, au contact de celles-ci, comme le réceptacle d'une fusion inédite de règles poursuivant le même objet. Au plan interne, il déborde même le champ du droit public pour s'élargir à des disciplines de droit privé. Il fait principalement appel au droit pénal, au droit des entreprises, et

accessoirement, on rencontre les normes du droit des affaires, du droit de travail, etc. Il intègre aussi les normes des droits de troisième génération comme le droit de l'environnement, le droit du développement.

La démultiplication des règles de gouvernance issues de toutes ces matières conduit à une sorte d'hybridation qui laisse éclore une discipline nouvelle de droit au sein de laquelle on ne saurait souligner l'importance des règles des disciplines de droit interne sans prendre en considération les règles des disciplines de droit international. Tout comme l'on ne saurait reconnaître la prééminence des unes sur les autres. D'ailleurs, cette mixité du droit éveille depuis quelques années la curiosité de la doctrine au point où il existe même aujourd'hui une littérature abondante pour qualifier ce phénomène. Pour certains, c'est la mondialisation ou globalisation du droit⁷⁷⁰, pour d'autres c'est l'expression de la post-modernité du droit⁷⁷¹.

Toutefois, il ne s'agit pas d'une simple vue d'esprit, car le phénomène est bien réel, et bien absentes sont les approches disciplinaires qui regroupent des règles qui, bien que dispersées pêle-mêle dans nombre de champs scientifiques, recouvrent néanmoins une certaine similarité en raison de l'objet qu'elles ont en partage. Ce phénomène trouve son expression en droit de la gouvernance par la juxtaposition des règles de droit interne et de droit international

Concrètement, c'est le cas en matière d'organisation et de fonctionnement de l'administration régis par les règles de droit constitutionnel et de droit administratif. C'est sur ce modèle que sont calquées les règles qui régissent les organisations internationales. En effet, même s'il n'existe pas au plan formel une constitution au niveau international, les sujets de droit international doivent se conformer à certains

⁷⁷⁰ MORAND (C.-A.) (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit international, 2001, 478 p ; ARNAUD (A.-J.), *Critique de la raison juridique*, tome 2 : *Gouvernants sans frontières. Entre mondialisation et post-mondialisation*, Paris, LGDJ-Montchrestien, coll. Droit et société, 2003, 433 p. ; AUBY (J.-B.), *La globalisation, le droit et l'État*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes-droit, 2010, 264 p. ; DELMAS-MARTY (M.), *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, 1998, 198 p. ; COHEN-TANUGI (L.), *Le droit sans l'État*, Paris, PUF, coll. Quadrige-Essais débats, 2007, 273 p.

⁷⁷¹ CHEVALLIER (J.), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 2008, 226 p. ; du même auteur : « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, n° 3, 1998, pp. 659-690 ; BARRAUD (B.), « Le Droit sans le Territoire. Globalisation et postmodernité juridiques », *Juridictoria*, n° 10, 2013, pp. 47-68.

instruments juridiques contraignants de droit international à l'instar de la Charte des Nations unies. Il en est de même dans le domaine de la gestion financière et économique dont les règles sont parfois une combinaison du droit public financier, du droit public économique⁷⁷², du droit international économique, du droit des relations économiques internationales⁷⁷³.

Dans le domaine de la planification, dont le rapport au droit est reconnu par Jean RIVERO⁷⁷⁴, on peut évoquer, à titre d'illustration, la prospective dans la vision stratégique de l'État portée par nombre de sources matérielles de droit international et dont la traduction au niveau interne s'opère en matière de finances publiques notamment depuis la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État. Il en est de même de la planification du développement urbain portée par le droit de l'urbanisme et plus précisément par les plans d'urbanisme catégorisés par la loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun. A ce tableau, s'ajoutent la moralisation dans la gestion des affaires publiques et la construction d'une éthique juridique dont les dispositions au niveau international s'apparentent parfois à des conditionnalités avec en toile de fond l'accès à l'aide financière bilatérale ou multilatérale.

En clair, il faut observer que le droit de la gouvernance ne doit pas être considéré comme une juxtaposition de disciplines, mais comme une matière originale qui poursuit un objet spécifique, développe ses règles et compte ses institutions ; bien que ces règles et institutions émanent pour bon nombre de disciplines devancières. Car, en matière de droit de la gouvernance, ce qui est vrai pour le droit interne l'est *a fortiori* pour le droit international, surtout dans un contexte où la primauté des règles internationales sur les règles internes donnent naturellement à ne fixer aucune

⁷⁷² Certains n'hésitent pas d'ailleurs à qualifier aujourd'hui le droit public économique de droit public des affaires, RAPP (L.), TERNEYRE (P.), SYMCHOWICZ (N.), *Lamy Droit public des affaires*, Lamy, 2005, 2046 p.

⁷⁷³ NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, pp. 1037 et s.

⁷⁷⁴ RIVERO (J.), « Le plan et le droit », in CAHIERS DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES, *La planification comme processus de la décision*, Paris, Armand Colin, 1965, pp. 121-126.

frontière scientifique dans la construction de cette discipline dont l'objet se rapproche toutefois étroitement du droit public.

Paragraphe II : La prégnance du droit public dans le droit de la gouvernance

La question de la prégnance du droit public en matière de droit de la gouvernance ne répond pas à la question de la branche de rattachement de cette discipline qui sera étudiée ci-dessous⁷⁷⁵. Elle conduit simplement à constater la prédominance des disciplines de droit public dans la formation de cette discipline. Comme indiqué tout au long des lignes qui précèdent, le vocable gouvernance est aujourd'hui trop lié à l'État pour ne pas être saisi par le droit⁷⁷⁶. C'est le droit traduit dans son expression paternaliste que seules les disciplines de droit public semblent plus promptes à incarner. En effet, la prépondérance des disciplines de droit public sur les droits voisins (A) et la prédominance de celles-ci sur la construction de l'objet du droit de la gouvernance (B) constituent les affirmations les plus évidentes de la prégnance des disciplines de droit public sur la construction du droit de la gouvernance.

A. La prépondérance du droit public sur les droits voisins

La récurrence de l'usage de l'expression "*gouvernance d'entreprises*" est de nature à trouver une filiation entre le droit privé et la notion de gouvernance, ainsi qu'entre les sciences de gestion et ce concept. En effet, le droit des entreprises et les sciences de gestion ont introduit l'expression *Corporate Governance* dans la sphère interne pour étendre le pouvoir des actionnaires au sein des sociétés face à celui des instances dirigeantes classiques. C'est fort de cette nouvelle donne que même l'Organisation de l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) a entendu arrimer les législations nationales portant statut des entreprises publiques des États membres à la volonté du législateur communautaire. Un auteur indique par exemple à ce propos que "*l'application des procédures collectives de liquidation des*

⁷⁷⁵ V. *Infra* : Chapitre I du Titre II de la Deuxième Partie.

⁷⁷⁶ Comme l'atteste notamment l'intitulé même de l'ouvrage du Professeur Daniel MOCKLE, *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit.

biens OHADA aux entreprises publiques à forme sociétale est l'une des innovations fondamentales majeures consacrées par le législateur africain du 1^{er} janvier 1999⁷⁷⁷.

Cependant, la réception des dispositions de la législation communautaire n'a pas toujours été automatique⁷⁷⁸. Plus criarde, l'inadéquation qui existe encore entre l'Acte uniforme relative aux sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique et la législation nationale camerounaises relative au statut des entreprises publiques. Les rares entreprises publiques qui existent aujourd'hui accordant encore trop de pouvoirs aux organes dirigeants que sont les conseils d'administration et les directions générales au détriment des actionnaires même dans l'hypothèse des sociétés d'économie mixte qui reçoivent des capitaux privés et *a fortiori* des sociétés à capitaux publics⁷⁷⁹. En dépit de cette réalité, force est de constater que c'est grâce justement au droit des entreprises et au droit des affaires que la notion de gouvernance, ainsi que ce qu'elle implique dans le domaine des entreprises publiques, pouvait commencer à s'affirmer comme un concept pouvant être réceptionné en droit public, plus précisément en droit public économique. Pour ne prendre que ce cas précis, on le constate donc, le droit public a eu maille à partir avec le concept de gouvernance d'entreprises. C'est pourquoi la présente étude, au-delà de la simple évidence de la formation publiciste de son auteur, ambitionne de rompre le mutisme dont s'est rendue coupable la doctrine.

L'exemple de dilution du droit privé dans le droit public qui vient d'être esquissé, dont l'autre figure au Cameroun se traduit par la technique de l'administration provisoire développée par nos soins⁷⁸⁰, suffit à poser le constat de la prééminence du droit public sur les droits voisins au sujet de la construction du droit de la gouvernance. Ceci est d'autant plus vrai que toutes les matières de droit privé

⁷⁷⁷ NGUIHE KANTE (P.), « Réflexion sur le régime juridique de dissolution et de liquidation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun depuis la réforme des procédures collectives OHADA », *Afrilex*, n° 4, p. 227.

⁷⁷⁸ La portée de cette législation reste encore limitée en pratique comme le reconnaît M. NGUIHE KANTE, *ibid.*

⁷⁷⁹ Lire à ce propos la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

⁷⁸⁰ ZIBI (P.), *L'administration provisoire en droit camerounais. Recherches sur la réception d'une technique de droit privé en droit public*, *op. cit.*

et de droit international traitant des questions de gouvernance trouvent toujours des extensions en droit public général. Ces extensions que l'on découvre sous la plume de certains auteurs sous l'angle de modèles et de procédés se résument autour de ce que le Professeur CHEVALLIER regroupe en trois axes, à savoir le décloisonnement du public et du privé afin d'associer divers acteurs aux processus décisionnels, la préférence pour les solutions consensuelles et les formes horizontales d'interaction à des fins de coopération et de coordination⁷⁸¹. L'auteur ajoute, pour étayer cet argumentaire, que c'est le droit public qui permet d'assurer la convergence de ces modèles et procédés "*au point qu'il serait possible, toujours selon lui, d'évoquer une uniformisation latente du droit public contemporain à cette fin*"⁷⁸².

Quoi de plus évident que de constater dès lors que cette uniformisation se matérialise par l'émergence d'un droit de la gouvernance en tant que discipline autonome au sein des disciplines de droit public⁷⁸³.

B. La prédominance du droit public dans la formation de l'objet du droit de la gouvernance

Certes, le droit de la gouvernance est une juxtaposition de règles issues d'une multitude de disciplines juridiques, un constat au moins s'impose. C'est celui de l'immanence publique des questions qui y sont traitées. Même empruntées à d'autres sciences, juridiques ou pas, ces questions tombent sur la formule générique de "*gouvernance publique*" dont parle le Professeur MOCKLE dans le sous titre de son ouvrage⁷⁸⁴. D'ailleurs, la gouvernance est tellement liée à l'État que l'expression même de gouvernance publique pourrait s'avérer pléonastique tant il est difficile d'associer le privé dans les questions auxquelles elle renvoie. Une simple évidence veut que l'on entende, par exemple, difficilement parler de gouvernance privée. De plus, même quand elle est définie comme "*un mode de régulation susceptible de se*

⁷⁸¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 207, V. aussi, MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 95.

⁷⁸² MOCKLE (D.), *ibid.*

⁷⁸³ Sur l'autonomie du droit de la gouvernance, V. *Infra* : Chapitre II du Titre II de la présente partie.

⁷⁸⁴ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État. La question du droit dans la gouvernance publique*, op. cit.

substituer au modèle étatique de l'autorité centrale"⁷⁸⁵, la gouvernance ne se départit que rarement de l'État et du droit. C'est dans le même sens que le Professeur MOCKLE rappelle que *"le choix de la gouvernance publique relève d'abord de la délimitation d'un champ de recherche (le droit public et la problématique de la gouvernance) où la question de l'État reste incontournable, de même, réciproquement, l'impossibilité d'éliminer l'État du champ de réflexion de la gouvernance"*⁷⁸⁶.

La combinaison État et droit forme depuis toujours la branche du droit appelé droit public, c'est-à-dire selon la doctrine classique, celle qui prend le nom de théorie générale de l'État et qui a comme principal objet d'étude l'État dans son ensemble⁷⁸⁷. Toutefois, si l'État et le droit partagent ce lien multiséculaire, il en va autrement lorsque la gouvernance vient s'y greffer. Lorsque c'est le cas, les trois notions traduisent une évidence contemporaine, soulignée déjà il y a exactement un siècle par le Doyen DUGUIT à propos des transformations du droit public⁷⁸⁸, et dont le contraire fait dire à certains que : *"[...] l'absence d'ouverture à la réalité de la gouvernance en droit public contribue à rendre ce dernier plus ou moins désincarné, sans prise directe sur l'ampleur des transformations en cours"*⁷⁸⁹.

Il faut toutefois relever qu'en raison de la dimension plurielle de la notion de gouvernance, le droit et l'État sont loin de résumer à eux seuls ce qu'implique réellement ce paradigme. Ces deux phénomènes ne font que révéler la gouvernance dans sa dimension normative et permettent de la déclasser, comme c'est le cas dans la présente étude, de la catégorie des notions orphelines d'assises scientifiques. C'est dire si la gouvernance trouve son fondement épistémologique en droit public plus que dans tout autre champ scientifique, et ce, en dépit de son caractère polymorphe. A ce propos, le Professeur MOCKLE fait justement observer que *"Si les débats suscités par ce concept polysémique dépassent largement la question du droit et de*

⁷⁸⁵ ATTAR (F.), *Dictionnaire des relations internationales. De 1945 à nos jours*, Editions du Seuil, Paris, janvier 2009, p. 414.

⁷⁸⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 7.

⁷⁸⁷ COMBOTHECRA (X.-S.), *La conception juridique de l'État*, op. cit., pp. 14-15.

⁷⁸⁸ DUGUIT (L.), *Les transformations du droit public*, op. cit.

⁷⁸⁹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 1.

l'État, le droit public ne peut éluder ce flou, car les politiques induites par la gouvernance sont fermes et tangibles"⁷⁹⁰. Ce d'autant plus que les questions sous-jacentes à ce paradigme sont consubstantielles au droit public.

De plus, l'application des normes de gouvernance incombe aux personnes publiques. A titre d'illustration, c'est sous l'impulsion des autorités centrales que l'État du Cameroun entend conduire sa nouvelle stratégie de programmation du développement économique. C'est également dans ce sens qu'il a été institué des cadres d'actions prioritaires nécessaires à l'émergence de toutes les composantes de la société. Même si ce dernier aspect implique une interaction et une coopération entre différents acteurs au rang desquels figurent la société civile et le secteur privé, il faut dire que l'élan insufflé incombe aux hautes autorités étatiques.

Par ailleurs, les instruments qui introduisent la notion de gouvernance au Cameroun avaient déjà marqué leur préférence au droit public, notamment par l'identification des différents domaines rattachés à celle-ci. Il s'agit principalement du PNG dont l'arrêté n° 032/PM du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première phase identifie comme secteurs prioritaires : *"l'administration publique ; la décentralisation ; la justice ; la gestion économique, financière et sociale ; la participation des citoyens et de la société civile dans la gestion des affaires publiques"*⁷⁹¹. L'immanence publique de ces secteurs en fait donc prioritairement le domaine d'études du droit public.

On peut donc à juste titre reconnaître avec le Professeur MOCKLE que *"La généralisation du paradigme de la gouvernance [...] favorise une convergence des modèles et des procédés en droit public, au point qu'il serait possible d'évoquer une uniformisation latente du droit public contemporain à cette fin"*⁷⁹².

Car, il faut le dire, la gouvernance et le droit qui l'accompagne sont au service de la poursuite de l'objectif global de normalisation de l'État. L'atteinte de cet objectif

⁷⁹⁰ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 95.

⁷⁹¹ Notamment en son article 2.

⁷⁹² MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 95.

se mesure à l'aune des transformations qui affectent aujourd'hui l'ensemble du droit public. D'ailleurs, si la gouvernance associée au droit public venait à souffrir de quelque critique dans la présente étude, il faudra se rappeler que cette branche du droit a toujours été au centre de la réception des notions externes au droit. Le Professeur MOCKLE n'en dément justement pas lorsqu'il fait remarquer que : "*Si la trop grande élasticité du terme gouvernance apparaît comme un défi aux catégories du droit, ce phénomène n'est pas nouveau, car le constat d'imprécision demeure un phénomène récurrent pour quelques termes, notamment en droit public*"⁷⁹³.

Ce qui précède fait que, pris sous l'angle d'une discipline, le droit de la gouvernance apparaisse plutôt comme l'une des disciplines de droit public auxquelles il recourt d'ailleurs abondamment. Le droit de la gouvernance serait donc, *in fine*, la branche du droit public qui étudie l'ensemble de normes juridiques prescrivant la gestion publique axée sur les actions prioritaires menées par les personnes morales de droit public en concertation et/ou en coopération avec les autres acteurs sociaux dans le dessein d'établir une saine gestion des affaires publiques, d'asseoir une éthique juridique dans le maniement de la chose publique, de promouvoir la rationalisation des choix publics et d'inciter à la planification et à la programmation du développement.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Le droit de la gouvernance puise son inspiration dans des influences, juridiques certes, pluridisciplinaires certainement, mais plus encore dans nombre de sciences sociales développant les préceptes et les valeurs que poursuit la notion à l'origine de la présente étude. Si, selon un ensemble d'auteurs, la gouvernance fleurit au quotidien, alors qu'une certaine idée de l'État et donc du droit dépérit⁷⁹⁴, on comprend dès lors pourquoi les fondements scientifiques du droit de la gouvernance ne peuvent se limiter qu'au seul champ du droit. Ils sont à la fois pluridisciplinaires et interdisciplinaires, c'est-à-dire que le droit de la gouvernance se construit à partir de toutes les sciences sociales

⁷⁹³ Ibid. pp. 94-95.

⁷⁹⁴ OTIS (G.), CISSE (A.), De DECKKER (P.), MASTOR (W.), *Cultures juridiques et gouvernance dans l'espace francophone*. op. cit., p. 9.

traitant des questions de gouvernance, lesquelles se regroupent et se juxtaposent pour former un savoir commun. En effet, qu'il s'agisse des sciences du management, des sciences économiques, des sciences de la gestion ou encore des sciences politiques, le droit de la gouvernance s'enrichit de normes issues certes de multiples disciplines, mais qui trouvent leur équivalence en sciences juridiques avec prééminence du droit public.

Cette réalité jamais rarement par la doctrine ne vise ni à désacraliser le droit, ni à sacraliser la gouvernance sur l'autel du droit. Ceci marque une rupture avec la plupart des auteurs qui, ayant étudié la question aussi bien en droit que dans les autres sciences sociales, voient en la gouvernance le dépassement du droit et l'amointrissement de l'État. Autant on peut dire que la dernière hypothèse n'est pas totalement fautive en raison de l'implication des acteurs non étatiques dans la conduite des affaires publiques, autant on ne peut convenir avec celle surclassant le droit pour une nouvelle forme de contrat social qui serait la gouvernance⁷⁹⁵. *A contrario*, c'est le droit qui se saisit de la gouvernance pour en faire un champ d'étude autonome.

⁷⁹⁵ DUFOUR (D.-R.), « La gouvernance comme nouvelle forme de contrat social », *Connexions*, 91/2009-1, pp. 41-54.

CHAPITRE II : L'AUTONOMIE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

Dans leur incursion dans le monde des connaissances scientifiques, les disciplines nouvelles font généralement l'objet d'interrogations liées à leur existence, leur spécificité et leur originalité par rapport aux disciplines devancières. Les disciplines juridiques nouvelles ne dérogent pas à ce débat classique. Elles sont le chantre même de ce questionnement. En témoignent, en guise d'illustration, les disciplines telles que le droit public économique et le droit de l'environnement.

Pour le premier, la question de son existence s'est posée alors même que l'on s'interrogeait sur la capacité des faits économiques de se laisser circonscrire par le droit. De fait, on se demandait si la recherche de la spécificité n'était pas obstruée par l'impression persistante de la notion d'entreprise publique, les ambiguïtés relatives à la nature du plan, l'ambivalence des directives, la difficile émergence de principes constitutionnels propres au droit public économique⁷⁹⁶. Pour le Professeur COLSON, *"tout cela illustre bien le refus d'une spécificité sans laquelle beaucoup hésitent à voir dans le droit public économique une discipline autonome"*⁷⁹⁷. Pour le second, la question de l'autonomie s'est heurtée, selon le Professeur KAMTO, à deux écueils correspondant à des positions extrêmes. D'un côté, son autonomie a été vivement contestée du moins au début, par ceux qui ne voyaient dans cette nouvelle discipline qu'une excroissance de certaines disciplines juridiques existantes dépourvue de techniques juridiques spécifiques. De l'autre, on estimait que l'approche dite holistique du droit de l'environnement l'imposait comme une matière nouvelle et fondamentale touchant à toutes les autres disciplines juridiques⁷⁹⁸.

Sans doute que telles interrogations se poseront aussi à l'encontre du droit de la gouvernance. On pourrait en effet contester la spécificité au motif que les

⁷⁹⁶ COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., p. 38.

⁷⁹⁷ Ibid.

⁷⁹⁸ V. KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 21.

questions de gouvernance sont trop diffuses et, de ce fait, seraient difficiles à appréhender par une seule discipline. De même, on pourrait aussi voir dans le droit de la gouvernance qu'un prolongement de certaines disciplines de droit public traitant de la question globale de gestion des affaires publiques et faisant appel à toutes les branches du droit. Ces hypothèses fournissent en effet des raisons de contester une éventuelle autonomie du droit de la gouvernance. Toutefois, quiconque honorera la présente réflexion de sa critique sur cette question précise, devra se rappeler qu'à l'instar du droit public économique et du droit de l'environnement, pour ne prendre que ces deux cas sus-évoqués, le débat n'est pas tant celui de la recherche de la spécificité du droit de la gouvernance par rapport à d'autres disciplines. L'attention devrait plutôt être polarisée sur la recherche de la spécificité de l'objet de ce corps de règles et sur la profondeur des questions traitées.

En effet, il paraît inépuisé tout débat qui accorde plus d'importance sur la forme plutôt que sur le fond des choses. Certes, la question de l'appartenance d'une discipline à un champ scientifique est fondamentale, mais il ne saurait éclipser les questions de fond. Surtout si celles-ci sont transversales et débordent le champ scientifique de l'objet d'étude. C'est dire que si le droit de la gouvernance entend s'enfermer, quant à sa forme, au sein du droit public, il puise au contraire ses règles dans toutes les branches du droit. Car, il est difficile de circonscrire les règles de gestion dans un carcan disciplinaire, fut-il de sciences juridiques ou d'autres sciences sociales.

D'ailleurs, on le verra, même en dedans, les règles du droit de la gouvernance tirées du droit public connaissent certaines déformations au contact des questions de gestion. Elles sont pour quelques unes redéfinies et pour d'autres désagrégées avec comme conséquence la formation de catégories hybrides. Il en est de même de celles empruntées au droit privé qui subissent une transformation quant elles ne se publicisent pas tout simplement. On pourrait en dire de même des règles issues du droit international qui ne font que s'adapter au droit interne de la gouvernance. Tout ceci fait que l'on puisse sérieusement remettre en cause l'existence du droit de la gouvernance dans le champ des disciplines juridiques. Car, l'intrusion des autres

disciplines et branches du droit est de nature à interroger l'autonomie même de cette discipline par rapport à celles-là (Section II). Mais une telle interrogation commande que l'on clarifie au préalable le sens de cette autonomie (Section I).

SECTION I : LA SIGNIFICATION DE L'AUTONOMIE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

L'autonomie du droit de la gouvernance doit être clarifiée. Certes, la notion d'autonomie ne déroge pas à la signification classique qui veut qu'on l'appréhende comme un élément de comparaison, renvoyant à des sujets en rapport avec les institutions-personnes et parfois vers des questionnements profondément ancrés dans les institutions-règles⁷⁹⁹. Cependant, la question de gouvernance lui confère tout un sens particulier. Celui-ci entend notamment mettre en exergue, d'une part, l'objet d'étude qui doit, avant toute chose, être clarifié (paragraphe I) ; d'autre part, il est impératif de souligner le cadre spatial dans lequel s'insère la discipline en gestation afin de l'exclure d'éventuels rapprochements extérieurs (Paragraphe II).

Paragraphe I : La clarification de l'objet du droit de la gouvernance

L'objet d'une discipline ne précède pas celle-ci. C'est la discipline qui détermine l'objet. Un auteur rappelle à ce propos que : "*L'objet d'une discipline n'existe pas avant que cette discipline n'existe, il se construit par elle*"⁸⁰⁰. On ne peut donc parler d'une discipline sans évoquer son objet. De même, l'objet n'a de sens que s'il confère une autonomie à la discipline qu'il entend expliquer. C'est dire que l'autonomie d'une discipline se construit avec l'objet de celle-ci. Dans le cas du droit de la gouvernance, c'est l'objet qui explique le mieux l'autonomie de cette discipline. En effet, cet objet se construit à la fois sur les généralités qui rendent compte du phénomène de gouvernance (A), ainsi que sur les spécificités que lui confère le phénomène du droit (B).

⁷⁹⁹ ONDOA (M.), *Introduction historique au droit camerounais...*, op. cit., p. 28.

⁸⁰⁰ FOUREZ (G.), *La construction des sciences : Les logiques des inventions scientifiques*, op. cit., p. 107.

A. Les généralités sur l'objet du droit de la gouvernance

Partant du postulat selon lequel *"Toute connaissance doit contextualiser son objet pour être bien pertinente"*⁸⁰¹, il est impératif de sacrifier au rite de la présentation de l'objet de la présente étude afin de préciser son cadre matériel. Pour s'aligner sur cette logique dans la discipline qui nous intéresse au premier chef, remarquons que l'aboutissement de toute recherche en droit passe nécessairement par *"la démonstration d'une idée générale qui rend compte du concept, de la règle de droit ou de l'institution juridique qui forme le sujet"*⁸⁰².

Ainsi, la présente étude s'appuie sur le concept de gouvernance dont l'étymologie et les diverses définitions conduisent d'emblée à vouloir rapprocher celui-ci de sa signification originelle qui le présente comme *"l'art et la manière de gérer"*. Il s'agirait donc d'une autre appellation du terme gestion, connu aussi sous l'anglicisme *"management"*. Cette perspective de considérer ce vocable comme un synonyme du mot gestion est d'autant plus évidente que la notion de gouvernance se rapproche d'un autre substantif qui traduit aussi l'art et la manière de gérer. Il est notamment question du terme *"gouvernement"*, entendu comme l'organe juridique en charge de l'impulsion de la gestion des affaires publiques. De ce fait, on pourrait facilement arriver à la conclusion selon laquelle l'objet principal de l'étude se décline dans ce que le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) appelle *"le renforcement de la gestion des affaires publiques"*⁸⁰³ et conclure pour ainsi dire à l'objet essentiellement managérial de la présente étude.

Cependant, on ne saurait restreindre la notion de gouvernance à cette simple évidence managériale, puisqu'elle implique un autre postulat corollaire de la gestion publique, en l'occurrence l'action publique dont le côté pragmatique et fonctionnel sied bien au paradigme de la gouvernance. Ensemble, gestion publique et action publique en tant qu'éléments matériels rattachés au paradigme de la gouvernance constituent, avec les éléments formels liés à la formation de tout nouveau droit,

⁸⁰¹ MORIN (E.), *La tête bien faite. Repenser la réforme, Réformer la pensée*, op. cit., p. 39.

⁸⁰² GASSIN (R.), « Une méthode de la thèse de doctorat en droit », *Cahiers de la méthodologie juridique*, n° 11, R.R.J. P.U. D'AIX-MARSEILLE, 1996-4, p. 1169.

⁸⁰³ DSCE, op. cit., p. 21.

l'objet de la présente étude. Ces deux expressions renvoient à un ensemble de procédés, au rang desquels on peut mentionner la gestion menée avec rigueur, l'action gouvernementale dans l'évaluation des politiques publiques, le choix des instruments, l'influence de l'utilitarisme, au sens où l'entend le Professeur MOCKLE, c'est-à-dire la recherche par l'État de l'efficacité maximale en matière de gestion, de résultats, de rendement et de contrôle effectif de ses propres services, le choix des procédés obéissant davantage à une logique maximaliste qui relègue au second plan les impératifs traditionnels de légalité et de régularité soutenus par le modèle wébérien⁸⁰⁴, etc. Bref, un ensemble de procédés dont les notions de gestion publique et d'action publique englobent aussi bien dans leur contenu que dans les objectifs visés.

C'est sur ces deux expressions difficilement saisissables en droit que se fonde donc la présente étude. La gestion publique, dont un auteur affirme clairement qu'elle "*n'est pas une matière juridique*"⁸⁰⁵, et l'action publique, dont un autre reconnaît qu'elle peut être pilotée avec ou sans le droit⁸⁰⁶, ne peuvent plus continuer d'être analysées en droit de manière accessoire et incidente. Elles méritent de faire l'objet d'une étude spécifique en science juridique voire de constituer l'objet même d'une nouvelle discipline de droit. Une fois cette réception opérée, il paraît évident que le rattachement de l'épithète "*publique*" aux notions de "*gestion*" et d'"*action*" commande prioritairement qu'une telle étude soit menée en droit public, branche du droit dans laquelle le droit de la gouvernance assume pleinement son objet.

Un tel objet se construit à partir de l'observation de la similarité d'un nombre considérable de règles juridiques de gouvernance résultant d'une multitude d'instruments développant en leur sein des préceptes managériaux⁸⁰⁷ et des règles de réalisation des politiques publiques. Autrement dit, le désir de mener une réflexion y relative survient en raison du constat de la dissémination çà et là des dispositions

⁸⁰⁴ V. MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 225.

⁸⁰⁵ MORDACQ (F.), *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, (Ouvrage coordonné par), LGDJ, Paris, 2006, p. 214.

⁸⁰⁶ DURAN (P.), « Piloter l'action publique avec ou sans le droit ? », op. cit, pp. 37 et s.

⁸⁰⁷ Pour l'indissociabilité aujourd'hui entre normes juridiques et préceptes managériaux, V. CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit.

juridiques traduisant dans les faits les objectifs et principes prescrivant une nouvelle gestion publique caractérisée par *"un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement"*⁸⁰⁸. Cette définition de la notion de gouvernance vue par le *Dictionnaire des politiques publiques* pourrait résumer à elle seule le caractère fédérateur du droit de la gouvernance, entendu comme un droit regroupant en son sein des dispositions juridiques qui ont en commun de rationaliser la gestion publique et de recomposer de l'action publique.

Toutefois, au-delà de ces implications d'ordre matériel du droit de la gouvernance, la démarche formelle voudrait que l'on construise des sciences sur la base de l'observation des faits. Car, si *"les théories scientifiques, selon Claude BERNARD, partent de l'observation, identifient fidèlement et objectivement les entités et les processus qui existent [...] en tirent des lois par induction"*⁸⁰⁹, on peut toutefois objecter en affirmant que les théories scientifiques, le cas échéant la théorie juridique de la gouvernance, *"résultent de décisions, visant à organiser de manière intelligible des phénomènes dépourvus de tout ordre intrinsèque"*⁸¹⁰. Les lois au sens large du terme ne seraient plus tirées ici par induction⁸¹¹, c'est plutôt la théorie juridique à construire qui serait déduite à partir des lois existantes.

De manière plus précise et pour marquer en même temps l'introduction en droit du concept très usuel de gouvernance, on constatera que : *"pour observer, il faut ramener ce qu'on voit à des notions possédées auparavant. Une observation,*

⁸⁰⁸ BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 301.

⁸⁰⁹ BERNARD (C.), *Introduction à l'étude de la médecine expérimentale*, Paris, Londres, Madrid, New York, J.-B. Baillière, 1865, 400 p., disponible sur : <http://194.254.96.30/pdf.php?key=ZnVsbHwzMTA1NHx8&f=MzEwNTQ=&one=1> cité in TUSSEAU (G.), « Critique d'une ménotation fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », op. cit., p. 1.

⁸¹⁰ TUSSEAU (G.), *ibid.*

⁸¹¹ Il faut rappeler que *"l'induction est un procédé de l'esprit qui va du particulier au général, tandis que la déduction serait le procédé inverse qui irait du général au particulier"*, BERNARD (C.), *Introduction à l'étude de la médecine expérimentale*, Les classiques de sciences sociales, Edition électronique, mai 2008, p. 64.

c'est une interprétation : c'est intégrer une certaine vision dans la représentation théorique que l'on se fait de la réalité"⁸¹².

C'est donc dire *in fine* que l'objet du droit de la gouvernance se construit autour de l'observation de la réalité palpable qui veut que, pour la nouvelle gestion des affaires publiques et l'inclination contemporaine de l'action publique, on assiste à une multiplication de pôles de production du droit. C'est sans doute la raison pour laquelle un groupe d'auteurs estime, à propos de la question de gouvernance, qu'il s'agit d'"*un chantier de recherche qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement*"⁸¹³. Reprenant le Professeur LECA, ils ajoutent même que "*la notion de « gouvernance » désigne [...] une forme plus souple de pouvoir politique et consiste « dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs "gouvernants" qui ne sont pas tous étatiques ni même publics*"⁸¹⁴.

En somme, l'objet du droit de la gouvernance prend source à partir de la dimension empirique de la notion même de gouvernance. Malgré son caractère empirique, ce nouveau droit entend néanmoins convoler avec l'ordre juridique existant. Certes, la gouvernance traduit les mutations que subit le droit classique, notamment le droit public, il ne demeure pas moins vrai que droit et gouvernance forment aujourd'hui un duo indissociable. La cohabitation ne devrait donc pas être difficile dans la mesure où les deux entretenaient déjà une relation très étroite. Autrement dit et pour reprendre le Professeur CHEVALLIER, "*la gouvernance se coule dans le moule du droit existant*"⁸¹⁵. La présente réflexion se propose donc de mettre en lumière cette filiation en imprimant une première empreinte à ce droit qui

⁸¹² FOUREZ (G.), *La construction des sciences : Les logiques des inventions scientifiques*, op. cit., cité in TUSSEAU (G.), « Critique d'une métonymie fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », op. cit., p. 1.

⁸¹³ BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 299-300.

⁸¹⁴ Ibid., p. 300.

⁸¹⁵ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 207.

a encore toutes ses preuves à faire⁸¹⁶. Cette empreinte puise sa quintessence dans les spécificités même de l'objet du droit de la gouvernance.

B. Les spécificités de l'objet du droit de la gouvernance

Il ne suffit pas de proclamer l'existence d'une discipline de droit encore faut-il que celle-ci dispose d'un corpus de règles qui détermine son contenu. C'est cet ensemble de règles juridiques qui fondent son autonomie par rapport aux autres disciplines. L'objet poursuivi par celle-ci ne doit pas correspondre à celui d'une autre discipline même si les emprunts sont parfois inévitables. Généralement, il est admis que l'autonomie d'une discipline en droit est reconnue à sa capacité à développer son propre objet, ainsi que ses propres règles et principes. Mais au regard de la communauté des règles, des principes et des institutions que se partagent plusieurs disciplines, l'on est fondé de croire que l'autonomie d'une discipline est davantage tributaire de son objet.

Sur ce point, on ne peut que convenir avec la frange de la doctrine qui pense que : *"une discipline scientifique n'est pas définie par l'objet qu'elle étudie, mais c'est elle qui finalement le détermine"*⁸¹⁷. Dans la présente réflexion, c'est donc l'autonomie de l'objet étudié qui fait du droit de la gouvernance une discipline à part entière. D'ailleurs, l'objet ainsi formulé se dégage des règles, des principes et des institutions propres au paradigme de la gouvernance et dont la somme rend effectivement compte de la juridicisation de la gouvernance ou – si l'on veut – de l'existence formelle et matérielle d'un ensemble normatif et institutionnel appelé droit de la gouvernance.

Cet ensemble normatif et institutionnel est bâti sur l'objet spécifique qui est celui de la gestion des personnes publiques et son pendant l'action exercée par celles-ci. L'objet ainsi formulé se décline sous deux aspects qui ne sont pas familiers au

⁸¹⁶ Dans sa tentative de repentance scientifique, J. Robert OPPENHEIMER, considéré comme le père de la bombe atomique qui fut utilisée pendant la deuxième guerre mondiale, reconnaîtra que *"la science [...] est aussi un instrument pour nos successeurs qui l'utiliseront à d'autres recherches plus profondes"*, OPPENHEIMER (J.R.), *La Science et le Bon Sens*, Trad. par Albert Colnat, Gallimard, Paris, 1955.

⁸¹⁷ FOUREZ (G.), *La construction des sciences. Les logiques des inventions scientifiques*, op. cit., pp. 107-108.

vocabulaire juridique, à savoir la gestion publique et l'action publique. Cependant, le droit public, notamment le droit administratif, utilise ces expressions par d'autres formules. Il évoque généralement les termes de gestion administrative et d'activité administrative pour signifier la manière avec laquelle les entités administratives sont gérées et comment l'administration mène ses activités. Toutefois, on ne saurait appréhender l'objet du droit de la gouvernance sous la seule conception du droit administratif. En effet, même si cette discipline aborde un pan important du droit de la gouvernance à savoir l'étude de l'ensemble des règles juridiques applicables à l'activité administrative, elle n'en constitue pas cependant l'essentiel.

D'autres aspects de l'objet du droit de la gouvernance résident aussi dans d'autres champs disciplinaires du droit. Ainsi, à cet objet on peut notamment associer l'organisation du pouvoir dans l'État, la gestion financière des collectivités publiques, la responsabilisation des gestionnaires publics, la moralisation de la vie publique, etc. Ces critères sont autant de sous-objets étudiés dans le cadre des disciplines juridiques comme le droit constitutionnel, le droit public financier, le droit de la fonction publique, bref dans nombre d'études associées au droit public.

Par ailleurs, il est une autre spécificité de l'objet du droit de la gouvernance qui démarque ce corps de règles des disciplines existantes. Celle-ci se rapporte notamment à la capacité de dépassement des approches classiques. Celle-là même qui fait que l'on voit au droit de la gouvernance un "*modèle supplétif en expansion*"⁸¹⁸ dans le droit public. En effet, on verra qu'en supplément de la gestion administrative et l'activité de même nature, se greffent d'autres modalités de gestion des affaires publiques à l'instar de la contractualisation, de la régulation, de la libéralisation, de la négociation, de la concertation, de la consultation, du recours aux autorités administratives indépendantes, etc. On constatera aussi que l'exercice du pouvoir dans l'État prend de plus en plus en compte d'autres modalités comme la participation des citoyens à l'action publique. Aussi, on pourra noter le caractère incontournable de la nouvelle gestion financière introduite dans le cadre du nouveau régime financier de l'État. Enfin, l'on se rendra compte que la perspective du

⁸¹⁸ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 97.

développement est désormais un enjeu transversal affectant l'approche juridique de la planification et de la programmation de l'action publique.

En clair, les spécificités du droit de la gouvernance résident dans le caractère hétéronormateur de son objet. Cette discipline se singularise pour ainsi dire par l'apport de règles diversifiées participant à la construction de cet objet. En cela, le droit de la gouvernance, en tant que corps de règles, est assurément unique et différent. C'est pourquoi le sens de son autonomie doit être précisé dans le contexte camerounais.

Paragraphe II : Le sens de l'autonomie du droit de la gouvernance

La notion d'autonomie recouvre plusieurs sens. Dans le cadre des institutions-personnes, elle renvoie à l'idée d'indépendance et d'autodétermination des entités souveraines, à l'instar des États dans le contexte du droit international. Pour ce qui est des institutions-règles, elle suppose l'indépendance et la non soumission des règles de droit émanant d'un système juridique à un autre. Un troisième sens peut être rattaché au vocable autonomie. Celui-ci est relatif à l'approche conceptuelle d'une notion ou d'une discipline scientifique. C'est dire que l'autonomie du droit de la gouvernance emporte trois conceptions : celle de son autonomie formelle (A), celle de son autonomie matérielle (B) et celle relative à son autonomie conceptuelle (C).

A. L'autonomie formelle du droit de la gouvernance

L'autonomie du droit camerounais appréhendée dans sa dimension formelle renvoie à la définition proposée par André De LAUBADERE, reprise par le Professeur ONDOA et selon laquelle : *"L'autonomie d'un système de droit par rapport à un autre, signifie simplement que les règles de droit édictées pour régir l'un des deux, ne sont pas automatiquement applicables à l'autre ; autrement dit, que les deux systèmes sont indépendants, les sources du droit étant distinctes pour chacun d'eux"*⁸¹⁹.

⁸¹⁹ De LAUBADERE (A.), *Les éléments d'originalité de la responsabilité contractuelle de l'administration*, in MAESTRE (J.C.) (Mél. A), 1949, pp. 383 et s., cité in ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique*

Certes, il peut paraître sans intérêt pour la présente étude d'aborder l'aspect relatif à l'autonomie formelle du droit de la gouvernance, compte tenu du fait que l'évidence de son rattachement au droit camerounais n'est pas vraiment à démontrer. Cependant, une certaine prudence voudrait que l'on "*nationalise*" au préalable l'appartenance des sources formelles de ce droit en gestation. Car, comme l'enseigne le Professeur ONDOA, s'il est une vérité qui commande la compréhension du droit camerounais, c'est bien celle de ses origines⁸²⁰. Celles-ci révèlent, selon lui, que ce droit est né des entrailles du droit français⁸²¹. C'est dire, en d'autres termes, que le réflexe premier voudrait que l'on rattache l'éclosion de tout nouveau corps de règles à ses supposées origines françaises. Cette vérité n'est pas que celle d'une autre époque. En effet, même si on ne peut pas en dire autant de toutes les sources formelles actuelles du droit camerounais, aujourd'hui encore, certains rapprochements peuvent être opérés, notamment en matière législative.

A titre d'exemple, le législateur camerounais, loin de s'inspirer exclusivement, semble suivre le législateur français dans l'élaboration et l'adoption de certains dispositifs législatifs opérant par exemple en matière de gouvernance financière. L'exemple le plus palpable est celui la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État qui ressemble, dans bien de points, tant sur la forme que dans le fond, à la loi organique française n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). La première introduit par exemple le principe de sincérité qui n'était pas connu dans la législation antérieure à la seconde. C'est également le cas en ce qui concerne les principes de la nouvelle architecture budgétaire.

Cependant, il est loin l'époque où la psychose mimétique envahissait aussi bien les jurislatoeurs africains que les intellectuels des pays du continent ayant été sous domination politique étrangère. En effet, afin d'infléchir ce courant de pensées, le Professeur ONDOA avait tôt fait d'affirmer l'autonomie des droits africains par

dans les États en développement, Th. D.E., op. cit., p. 36 ; du même auteur : *Introduction historique au droit camerounais...*, op. cit., p. 29.

⁸²⁰ ONDOA (M.), *Introduction historique au droit camerounais...*, op. cit., p. 55.

⁸²¹ *Ibid.*

rapport au droit français⁸²². L'autonomie du droit camerounais par rapport au droit français se veut tout simplement comme telle en vertu de l'évidence qui postule que *"tout système juridique tire son autonomie de la souveraineté de son État"*⁸²³. Même s'il est difficile de tracer la frontière entre cette autonomie et le mimétisme qui perdure sur certains points entre les deux systèmes juridiques, le constat aujourd'hui est celui de la non dépendance et *a fortiori* la non soumission des sources formelles du droit camerounais à celles du droit français.

Ainsi, les sources formelles du droit de la gouvernance, telles qu'elles ont d'ailleurs été identifiées plus haut, n'ont aucun rapport avec celles d'un quelconque système juridique. Cependant, quoiqu'en disent certains auteurs à l'instar du Professeur Jean WALINE qui pense que : *"l'autonomie d'une branche du droit ne peut être une autonomie « formelle » - l'autonomie des sources - mais doit être une autonomie « foncière » - sur le fond la règle est-elle semblable ou différente"*⁸²⁴, il faut dire que ce ne sont pas seulement les sources formelles qui procurent une autonomie à un corps de règles ou à un système juridique, celle-ci procède aussi des sources matérielles desquelles résultent les premières.

B. L'autonomie matérielle du droit de la gouvernance

Si l'autonomie des sources formelles du droit camerounais par rapport à d'autres systèmes juridiques est définitivement acquise, il en va de même de l'autonomie matérielle de celui-ci. Cela va de soi, étant entendu que ces dernières procèdent des premières évoquées. L'autonomie matérielle signifie que le contenu des sources formelles d'un système juridique est totalement différent des solutions de fond émanant d'un autre système. Toutefois, l'autonomie matérielle dont il est question ici n'est pas celle relative à la comparaison des solutions de fond des deux systèmes juridiques. En d'autres termes, ce n'est pas l'autonomie matérielle du droit camerounais qui est démontré par rapport à un quelconque droit étranger. C'est

⁸²² ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement*, Th. D.E., op. cit. ; « *Le droit administratif français en Afrique francophone : Contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne* », op. cit. ; du même auteur, *Introduction historique au droit camerounais...*, ibid.

⁸²³ ONDOA (M.), *Introduction historique au droit camerounais...*, op. cit., p. 30.

⁸²⁴ WALINE (J.), « *Droit public - Droit privé* », in *La pensée de Charles EISENMANN*, Economica, p. 150.

plutôt l'originalité que révèle le contenu des sources formelles et matérielles de ce droit. C'est ce que sous-tend le Professeur ONDOA lorsqu'il rappelle qu'au plan matériel, une règle de droit n'est jamais rien d'autre qu'une réponse ou une solution à un problème de fait. Autrement dit, l'autonomie matérielle signifie que l'originalité d'un système juridique se construit sur la base de l'originalité des situations de fait auxquelles sont apportées des réponses⁸²⁵.

Cette clarification faite, le débat se déporte donc sur la question de savoir ce qui rend les règles du droit de la gouvernance si uniques et différentes des autres règles de droit. Autrement dit, en quoi les règles du droit de la gouvernance sont-elles si particulières dans le champ très vaste des règles de droit ? Cette question est d'autant plus importante qu'elle est intimement liée à la problématique même de la présente étude. En effet, si on peut prétendre qu'il existe un corps de règles appelé droit de la gouvernance, c'est sans doute parce les normes dont il est issu sont d'un genre particulier. L'observation permet justement de constater qu'il est une catégorie de règles disséminées dans plusieurs disciplines de droit public se regroupant autour d'un même objet : celui de la gestion des affaires publiques et son corollaire l'action menée par les personnes publiques. Parmi les disciplines concernées par ces règles, on peut mentionner, à titre principal, les disciplines classiques de droit public telles que le droit constitutionnel, le droit administratif, les finances publiques, et accessoirement certaines autres disciplines à l'instar du droit public économique, du droit de l'environnement, etc.

Les règles concernées sont rangées dans différentes approches thématiques du concept global de gouvernance. En effet, que l'on parle de gouvernance managériale, de gouvernance financière, de gouvernance comportementale, de gouvernance locale ou encore de gouvernance environnementale, etc.⁸²⁶, il est possible, pour chacune de ces thématiques, de mettre en exergue nombre de textes juridiques dans lesquels le contenu renvoie directement à l'objet de la présente étude. C'est cela l'originalité des règles du droit de la gouvernance qui, au-delà, du seul exemple camerounais

⁸²⁵ ONDOA (M.), *Introduction historique au droit camerounais...*, op. cit., p. 37.

⁸²⁶ V. ONDOA (M.), *Textes et documents du Cameroun (1815-2012)*, op. cit.

peuvent être décelées dans tous les systèmes juridiques du monde, quel que soit le modèle de gestion en vigueur. Ici, il n'est pas possible pour l'originalité d'un système juridique de se construire à l'école de l'originalité d'un autre, comme le soutient le Professeur ONDOA⁸²⁷, c'est plutôt chaque système juridique qui peut construire son originalité à partir d'un objet commun : celui de la gouvernance des affaires publiques.

C'est sur cette prétention que le droit de la gouvernance camerounais s'affirme comme étant, au double plan formel et matériel, autonome ; car il n'existe pas de risque de collision avec celui d'un autre système juridique. Il en va de même au plan conceptuel, si tant est qu'il ait déjà existé une discipline dénommée comme tel sous d'autres cieux.

C. L'autonomie conceptuelle du droit de la gouvernance

Rarement abordée comme objet d'étude, l'approche conceptuelle de nouveaux champs de recherche en droit ne revêt pas moins d'importance. Cette question est souvent accessoire. Pourtant, force est de constater qu'au fil du temps les intitulés de certaines disciplines juridiques ont évolué avant l'adoption sous leur forme actuelle. A titre d'illustration, avant de parler de droit constitutionnel, on est passé par les dénominations comme *droit constitutionnel et politique*⁸²⁸, *droit constitutionnel et science politique*⁸²⁹, *droit constitutionnel et institutions politiques*⁸³⁰, *institutions politiques et droit constitutionnel*⁸³¹, etc., En ce qui concerne une discipline relativement ancienne comme le droit public économique, la doctrine a fait recours à plusieurs appellations qui renvoient à quelques nuances près à l'ensemble de règles juridiques encadrant les

⁸²⁷ Pour marquer la possibilité pour un système juridique de se construire à partir d'un autre, l'éminent professeur indique en effet qu'*"il demeure toujours possible qu'une originalité se construise à l'école de l'originalité d'autrui"*, ONDOA (M.), *Introduction historique au droit camerounais...*, op. cit., p. 37.

⁸²⁸ DUHAMEL (O.), *Droit constitutionnel et politique*, Seuil, 1994.

⁸²⁹ CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, U droit, 17^e éd., 2000.

⁸³⁰ GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 17.

⁸³¹ ARDANT (Ph.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15^e éd., LGDJ, Paris, 2003, 616 p. ; DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *Les grands systèmes politiques*, PUF, Coll. Thémis, 20^e éd., 1990.

faits économiques⁸³². On pourrait en dire de même d'un droit de troisième génération comme le droit de l'environnement ou plus récemment encore du droit public financier. Ce dernier est en effet une évolution de l'appellation classique de finances publiques et comprend le droit budgétaire, le droit de la comptabilité publique, le droit fiscal et le droit de l'endettement. S'il est donc un fait qui caractérise toute nouvelle discipline, c'est bien celui de sa dénomination.

Or, à l'observation, la doctrine a toujours plus épilogué sur l'autonomie formelle et matérielle des systèmes, sans jamais vraiment focaliser son attention sur l'approche conceptuelle des disciplines formées dans la foulée. Ce fut le cas au sujet des droits africains et des disciplines juridiques étudiées au sein des facultés de droit en Afrique. En effet, nul ne peut véritablement prétendre qu'elles ne sont pas toutes d'importation. Sur ce simple constat, il devient sans doute embarrassant de proclamer l'autonomie absolue des droits africains, s'il n'existe pas une certaine démarcation conceptuelle avec les droits qui ont vu le jour dans les anciennes métropoles coloniales. Pourquoi affirmer, par exemple, que le droit administratif camerounais est autonome quand on sait qu'il repose à la fois sur l'emprunt même du concept de droit administratif, mais aussi sur un objet et une méthode identiques à ceux du droit administratif français ? Tout se passe au contraire comme si l'antériorité du concept emporte naturellement antériorité de la forme et du fond. C'est du moins le cas en ce qui concerne la théorie générale de toutes les disciplines juridiques étudiées dans les facultés de droit en Afrique. Pour une juste mesure, on constate *in fine* que les droits africains, donnant naissance aux disciplines juridiques étudiées en Afrique, sont certes différents, aux plans formel et matériel, mais ils le sont moins en ce qui concerne l'approche conceptuelle. Mais peut-on en dire de même du droit de la gouvernance en gestation ?

Dans un sens en effet, on pourrait en dire de même compte tenu du fait que certains auteurs d'expression française, notamment un Français et un Canadien, ont déjà évoqué l'association droit et gouvernance dans leurs contributions. Le premier,

⁸³² En effet pour désigner le droit public économique, il n'est pas rare d'entendre parler de "*droit public des affaires*", de "*droit public de l'économie*", ou encore de "*droit public de la régulation économique*", V. COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., pp. 33-36.

en l'occurrence le Professeur CHEVALLIER, le précurseur français d'une réflexion autour d'une étude portant simultanément sur les notions de droit et de gouvernance, en a fait écho dans l'un de ses articles⁸³³. Il parle notamment de "**droit de gouvernance**" comme étant un droit répondant à certains problèmes spécifiques et situé en marge du droit classique ou comme un droit illustrant une tendance lourde d'évolution dans les sociétés contemporaines⁸³⁴. Il s'est fait emboîter le pas par le second, en la personne du Professeur MOCKLE de l'Université québécoise de Montréal au Canada⁸³⁵. Celui-ci voit quant à lui au "**droit de la gouvernance**", une sorte de modèle supplétif en expansion dans le droit public⁸³⁶. Cependant, ni l'un ni l'autre n'envisage le droit et la gouvernance sous l'angle d'un corps de règles pouvant donner naissance à une discipline juridique. Ils ne font que présenter le rapport du droit à la gouvernance, sans jamais avoir essayé d'introduire le droit de la gouvernance dans le champ des disciplines juridiques. Sans doute que cette hypothèse n'a pas grand intérêt aux yeux de ces deux éminents professeurs. Mais, il nous est permis d'en douter. Surtout que le dernier cité estime que : "*Sur le plan scientifique, elle [la gouvernance] semble annoncer "la primauté des «sciences du gouvernement», sorte de discipline nouvelle [...]"*"⁸³⁷.

C'est pourquoi la présente étude considère, dans un autre sens, le droit de la gouvernance comme une nouvelle branche du droit transcendant les distinctions classiques pour ce qui est de sa formation et s'inscrivant, en vertu de son objet, dans la branche du droit public. De ce fait, il entend totalement se démarquer des conceptions externes répercutées par les deux auteurs suscités et abondamment référencées dans la présente étude. Ainsi, la question n'est point celle du droit de la gouvernance comme d'un droit illustrant les transformations en cours du phénomène juridique, mais plutôt comme celle d'un corps de règles remplissant les conditions pour être considéré comme une discipline juridique à part entière. Il dispose en effet d'un objet et d'une méthode. L'objet porte sur une question

⁸³³ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., publié en 2005.

⁸³⁴ Ibid., pp. 205 et 207.

⁸³⁵ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., publié en 2006 ; du même auteur : *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., paru en 2007.

⁸³⁶ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 97.

⁸³⁷ Ibid., p. 94.

éminemment proche du droit, à savoir la gestion des affaires publiques, tandis que la méthode convoque principalement l'analyse des textes juridiques porteurs des normes de gouvernance. Les sources, les principes et les institutions sont logés dans les mêmes enseignes que ceux des disciplines classiques. Les normes du droit de la gouvernance jouissent de l'autorité absolue et relative qui entoure la plupart des règles de droit, etc.

En dépit de tous critères communs, il convient de préciser que la discipline en formation jouit d'une autonomie réelle par rapport aux autres disciplines aussi bien juridiques que celles non juridiques qui l'ont inspiré. D'où le caractère affirmatif de son autonomie.

SECTION II : L’AFFIRMATION DE L’AUTONOMIE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

On pourrait rappeler à la suite du Professeur ONDOA qu'il n'est d'autonomie que si elle se pose en s'opposant. Selon lui, en effet, *"l'autonomie d'un sujet ou d'un objet scientifique se pose en s'opposant ; c'est-à-dire par rapport à un ou plusieurs autres"*⁸³⁸. Si les développements précédents ont permis de voir comment l'autonomie du droit de la gouvernance se pose à travers sa signification, ceux qui vont suivre aborderont concrètement son autonomie par rapport aux disciplines avec lesquelles celui-ci entretient des liens. Ce corps de règles va ainsi s'opposer à celles-ci dans l'optique d'affirmer son autonomie et partant son existence. C'est dire que l'autonomie du droit de la gouvernance sera affirmée, d'une part, par rapport aux disciplines classiques de droit public (Paragraphe I), branche dans laquelle il est systématisé ; d'autre part, par rapport aux autres disciplines qui l'ont inspiré ou à partir desquelles il emprunte certaines de ses règles (Paragraphe II).

⁸³⁸ ONDOA (M.), *Introduction historique au droit camerounais...*, op. cit., p. 28.

Paragraphe I : L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport aux disciplines classiques de droit public

Il est sans doute difficile de proclamer l'autonomie d'une discipline par rapport à d'autres disciplines quand celle-ci est la résultante d'une pluridisciplinarité inhérente à sa formation. La difficulté prend encore tout son relief lorsque cette discipline subit l'intrusion matérielle de ces autres disciplines. Or, il a été indiqué ci-haut que l'autonomie d'une discipline se construit du moment où son objet existe déjà. L'objet du droit de la gouvernance étant donc clairement identifié, on peut d'ores et déjà conclure à son autonomie par rapport aux disciplines de sa branche d'insertion, en l'occurrence les disciplines classiques du droit public que sont le droit constitutionnel (A), le droit administratif (B) et les finances publiques (C).

A. L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport au droit constitutionnel

Le rapport du droit de la gouvernance au droit constitutionnel ne semble pas évident à première vue. Car les deux corps de règles ont des objets distincts. Cela est aussi vrai pour les autres disciplines classiques du droit public. Si le droit de la gouvernance doit s'insérer dans le droit public, il est impératif que l'on distingue ce corps de règles des autres sujets de cette branche du droit. En matière de droit constitutionnel, cette distinction met au goût du jour le rapport Constitution et gouvernance. Elle permet alors de déceler quelques bases constitutionnelles du droit de la gouvernance (1), même si l'ordre constitutionnel actuel regorge certaines limites dans ce domaine (2).

1. Les bases constitutionnelles du droit de la gouvernance

Les différentes définitions proposées à propos du concept de gouvernance révèlent la nature managériale de cette notion. Vu sous l'angle des sciences de management à l'instar du management public, de la gestion ou encore des sciences de la société comme la science politique, la science administrative, le problème ne se pose pas. Mais au regard de la discipline par excellence de droit public qu'est le droit constitutionnel, le débat devient plutôt incommode. En effet, qu'est-ce qui dans le

droit constitutionnel recouvre la dimension managériale de l'État et des autres personnes morales de droit public ? En d'autres termes, existe-t-il des bases constitutionnelles du phénomène gestionnaire ?

Pour y répondre, nous paraphraserons le Doyen VEDEL qui excipait sur les bases constitutionnelles du droit administratif⁸³⁹ et nous rappellerons que la Constitution est la première assise juridique qui forme le droit de la gouvernance. Cette affirmation découle de la nature même de la Constitution, fondement de l'ordre juridique et charte de l'organisation politique. Toutefois, il ne s'agit pas de chercher le fondement constitutionnel du droit de la gouvernance dans la définition même du droit constitutionnel entendu comme l'encadrement juridique des phénomènes politiques⁸⁴⁰, mais plutôt de le référencer dans les normes et organes constitutionnels qui encadrent la gestion de l'État et des autres personnes morales de droit public.

Pour ce faire, la tâche commande que l'on fasse nécessairement recours aux dispositions de la Constitution qui, explicitement ou implicitement, organisent la gestion des affaires publiques. Il convient d'emblée de souligner que cette gestion est liée au type de régime politique en vigueur, parce qu'à celui-ci correspond la fonction de l'État qui définit de la politique de la nation. Conformément à l'article 5 alinéa 2 de la Constitution, cette fonction est dévolue à la fonction exécutive, en l'occurrence au Président de la République, Chef de l'État, qui, non seulement définit cette politique, mais aussi assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Cette fonction lui procure de larges attributions définies à l'article 8 de la Constitution. Toutefois, si le Président de la République définit la politique de la nation, il faut dire que celle-ci est mise en œuvre par le Premier ministre, Chef du gouvernement.

C'est dire qu'au concept de gouvernance correspond le travail mené par le gouvernement. La doctrine ne s'y trompe d'ailleurs pas quand elle affirme que le

⁸³⁹ VEDEL (G.), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, p. 21.

⁸⁴⁰ GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 17.

concept de gouvernance "*se substitue progressivement au terme « gouvernement » dans le secteur public*"⁸⁴¹ ou lorsqu'elle estime que "*les notions de gouvernement et de gouvernance sont connexes. Leur domaine est le même*"⁸⁴². Le gouvernement serait donc l'organe de gouvernance ou, pour être plus exact, l'organe de gestion des affaires de l'État. Le fondement de son action se trouve, comme indiqué plus haut, consacré à l'article 11 alinéa 1 de la Constitution qui dispose que : "*Le gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la nation telle que définie par le Président de la République*". Il est, à titre d'illustration, chargé de la direction de tous les services administratifs nécessaires à l'accomplissement de sa mission⁸⁴³.

Le fondement juridique de la gestion d'autres personnes morales de droit public et des affaires locales est également inscrit dans la Constitution. Il en est ainsi, pour ce qui est des collectivités territoriales décentralisées, de l'article 55 qui indique en son alinéa 2 que celles-ci sont des personnes morales de droit public jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux⁸⁴⁴. Cet alinéa ajoute qu'elles s'administrent librement par des conseils élus.

Sur un tout autre plan, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 pose les bases de certaines normes du droit de la gouvernance. C'est le socle même du fondement juridique de la répression des infractions aux règles de gouvernance, car y prend source l'organisation des juridictions habilitées à sanctionner les manquements à la gestion des affaires publiques⁸⁴⁵. C'est également la loi fondamentale qui pose en son article 66 la déclaration des biens et avoirs comme un principe de prévention des atteintes portées à la fortune publique. Cette disposition vise en effet à prévenir contre les fléaux de la mal gouvernance, à l'instar de l'enrichissement illicite prévu, à

⁸⁴¹ MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 122.

⁸⁴² MOREAU DEFARGES (P.), *La gouvernance*, op. cit., p. 29.

⁸⁴³ Article 12 alinéa 4 de la Constitution.

⁸⁴⁴ Sur les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun, lire aussi : HOND (J. T.), « Etat des lieux de la décentralisation territoriale au Cameroun », in ONDOA (M.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, (dir.), L'Harmattan, Paris, 2010, pp. 94 et s. ; GUIMDO DONGMO (B.R.), « Le droit de la décentralisation à l'ère de la démocratisation au Cameroun », in *Les politiques de la décentralisation au Cameroun, Jeux, enjeux et perspectives*, Fondation Paul Ango Ela, pp. 20-22 ; GUERIN LAVIGNOTTE (E.), « La décentralisation au Cameroun : perspectives et enjeux », *ibid.*, p. 63.

⁸⁴⁵ V. Articles 37 à 41 de la Constitution.

titre de droit prospectif, dans l'Avant-projet de loi portant Refonte du Code Pénal camerounais, notamment en son article 184-2⁸⁴⁶.

Toutefois, dire que le droit de la gouvernance repose sur des bases constitutionnelles ne donne pas véritablement la juste mesure du fondement constitutionnel de ce corps de règles. Car, *de lege lata*, on ne peut pas prétendre que la gouvernance y trouve son fondement. Au contraire, il existe quelques limites constitutionnelles au droit de la gouvernance.

2. Les limites constitutionnelles au droit de la gouvernance

A l'image de Charles EISENMANN réfutant en 1972 la théorie des bases constitutionnelles du droit administratif développée en 1954 par le Doyen VEDEL⁸⁴⁷, nous ne dirons pas de manière péremptoire que le droit constitutionnel est absolument muet sur les bases du droit de la gouvernance, mais plutôt qu'il existe quelques limites. Celles-ci ne sont pas certes de nature à remettre en cause la hiérarchie que la norme constitutionnelle impose à tout corps de règles s'inscrivant dans l'ordonnement juridique d'un pays, mais elles portent en quelque sorte entrave à l'autorité dont pourraient bénéficier certaines règles du droit de la gouvernance. D'ailleurs, on l'a vu, il existe un nombre considérable de règles du droit de la gouvernance ne pouvant pas s'imposer à tous⁸⁴⁸, car ne bénéficiant pas d'une force juridique absolue.

La principale limite que l'on peut faire mention est bien évidemment l'absence de constitutionnalisation de la gouvernance en tant que modèle de gestion des affaires publiques. Une telle constitutionnalisation aurait non seulement pour avantage d'introduire définitivement la notion de gouvernance dans le vocabulaire juridique, mais elle préfigurerait l'adoption des actes juridiques portant spécifiquement sur des thématiques relative à la gouvernance. Une disposition de la Constitution pourrait par exemple prévoir la possibilité d'adoption d'une loi

⁸⁴⁶ MGBA NDJIE (M.S.J.), *La lutte contre l'enrichissement illicite en droit camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph.D. en Droit privé, Université de Yaoundé II, 25 janvier 2014, p. 4.

⁸⁴⁷ EISENMANN (Ch.), « La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif », *RDP*, 1972.

⁸⁴⁸ V. *Supra* : Chapitre II du Titre II de la Première Partie.

organique que l'on intitulerait "*loi-cadre relative à la gouvernance*". Celle-ci aurait pour but de rassembler dans le cadre d'un seul acte juridique toutes les composantes du thème englobant de gouvernance, comme c'est le cas dans la province francophone canadienne du Québec qui s'est dotée depuis octobre 2000 d'une loi dite "*Loi sur l'administration publique*"⁸⁴⁹. Cette loi modifie plus d'une centaine de lois et on y retrouve par exemple des lois plus explicites, à l'instar de la "*Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*" de 2006⁸⁵⁰. Une telle initiative serait sans doute aussi une solution à l'inflation législative actuelle.

L'une de ces limites constitutionnelles au droit de la gouvernance tient aussi à l'absence dans la loi constitutionnelle du Cameroun des principes directeurs de la gouvernance, à l'instar d'un principe comme celui de participation. Pour être plus précis, de la participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques. Ce principe fait par exemple figure honorable parmi les principes de la bonne gouvernance dans le contexte européenne⁸⁵¹. A titre de droit étranger, il a été consacré dans le bloc de constitutionnalité de la France, notamment à l'alinéa 8 du préambule de la Constitution de 1946 qui indique que : "*tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion de l'entreprise*". Il figure aussi dans la Charte de l'environnement de 2005 adossée à la Constitution qui a intégré dans son article 7 un droit d'accès à l'information environnementale et un droit de participer à l'élaboration des décisions publiques afférentes⁸⁵².

Ce principe est aussi reconnu par des dispositions de nombreux textes législatifs et réglementaires camerounais, à l'instar de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement qui consacre tout le chapitre unique du Titre IV à la participation des populations⁸⁵³ à l'effort

⁸⁴⁹ *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01.

⁸⁵⁰ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 47-48.

⁸⁵¹ *Gouvernance européenne*, Un Livre blanc, op. cit., p. 12.

⁸⁵² DEBAETS (E.), « Protection des droits fondamentaux et participation de l'individu aux décisions publiques », *Jurisdoctoria*, n° 4, 2010, p. 157.

⁸⁵³ V. Articles 72 à 74 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

environnemental. C'est également le cas de l'article 2 de l'arrêté n° 032/PM du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première du PNG au titre de "*la participation des citoyens et de la société civile dans la gestion des affaires publiques*". Cependant, malgré la prégnance de ce principe dans ces textes juridiques, ils ne sont pas chapeautés par un ordre juridique constitutionnellement supérieur. C'est également le cas de bien d'autres principes du droit de la gouvernance que l'on évoque plus haut dans l'étude.

S'il est vrai que le droit constitutionnel est le droit de la Constitution⁸⁵⁴, et la Constitution, la norme hiérarchiquement supérieure dans l'ordonnement juridique d'un État, alors le rapport de cette discipline et de cette norme supérieure avec les autres normes et disciplines juridiques paraît être une évidence. Toutefois, cette évidence ne remet pas en cause l'autonomie que ces autres disciplines ont vis-à-vis du droit constitutionnel. En d'autres termes, dire qu'une discipline juridique comporte des bases constitutionnelles ne signifie pas que celle-ci n'est pas autonome par rapport au droit constitutionnel. C'est simplement la preuve que la Constitution est la norme transcendantale régissant tout l'ordonnement juridique. Par contre, on ne peut pas prétendre que le droit administratif entretient le même rapport avec les autres disciplines juridiques.

B. L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport au droit administratif

L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport au droit administratif emporte trois considérations. La première renvoie à la portée de cette autonomie (1) alors que les deux autres tiennent à l'étendue des organes (2) et des modes de gestion (3).

⁸⁵⁴ GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 23.

1. La portée de l'autonomie entre les deux disciplines

Le droit administratif est traditionnellement défini soit comme l'ensemble de règles juridiques conçues pour régir les organes et les activités de l'administration⁸⁵⁵, soit comme l'ensemble de règles juridiques applicables à l'activité administrative, que celles-ci soient des règles de droit privé ou qu'elles soient différentes de celles-ci⁸⁵⁶. De ces deux définitions, une constance émerge : l'activité administrative. Pour cerner cette notion M. BINYOUM recommande de recourir à trois critères, à savoir le critère organique, le critère fonctionnel et le critère matériel⁸⁵⁷. Le premier fait référence aux organes qui mènent les activités administratives, en l'occurrence les représentants du pouvoir central, ceux du pouvoir déconcentré et ceux du pouvoir local. Le deuxième critère renvoie quant à lui à la nature des fonctions qui sont exercées et dont la finalité est la satisfaction de l'intérêt général. Le troisième enfin souligne la nature des actes accomplis par l'administration qui sont pour l'essentiel constituées par des actes administratifs unilatéraux et des contrats administratifs. Confrontés au champ d'une autre discipline juridique, notamment de droit public, ces critères recherchent non pas l'élément de distinction, mais plutôt celui de rapprochement.

Pour localiser un tel élément dans le champ du droit de la gouvernance, il suffit donc de rechercher l'élément qui rapproche cette discipline de l'activité administrative. Il s'agit de l'élément gestionnaire. Celui-ci renvoie à la gestion des organes administratifs et à la gestion des activités administratives. Il ne faut pas toutefois confondre celles-ci avec la gestion des personnes publiques et la gestion des affaires publiques. Il existe en effet une différence fondamentale entre ces deux groupes de mots. Le premier fait référence à la seule gestion des organes administratifs et des activités entreprises dans ce sens, alors que le second dépasse le cadre de la gestion de l'administration publique. Autrement dit, la différence entre le

⁸⁵⁵ BINYOUM (J.), *Droit administratif*, Cours de 2^e année-licence, Faculté de Droit et de Sciences Economiques, Université de Yaoundé, 1983, p. 6.

⁸⁵⁶ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 9.

⁸⁵⁷ BINYOUM (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 6.

droit administratif et le droit de la gouvernance se situe au niveau de l'étendue des organes et des activités de gestion.

En clair, au droit administratif, correspondent les activités et les organes de gestion de l'administration, tandis qu'au droit de la gouvernance, y est fait référence la gestion de toutes les personnes et affaires publiques, indistinctement des organes de l'administration et des activités administratives.

2. L'étendue des organes de gestion relevant des deux disciplines

En droit administratif, l'approche organique de la gestion emporte deux considérations. Celles-ci ont notamment été mises en avant par les auteurs comme Prosper WEIL. Selon lui, en effet, la gestion administrative appelle à la fois une gestion publique et une gestion privée. Il rappelle d'ailleurs que Maurice HAURIOU avait déjà établi cette distinction en 1899, *"entre la « gestion administrative » (que l'on appellera gestion publique) et la « gestion privée » de l'administration »*⁸⁵⁸. La gestion publique correspond à la gestion par l'administration ou par un organisme privé d'une activité de service public. M. BINYOUM rappelle à ce propos que : *"Pour gérer les activités dont ils prennent la responsabilité directe, l'État et les collectivités territoriales emploient diverses formules"*⁸⁵⁹. Ces entités peuvent, avec les établissements publics administratifs, recourir à la régie, à la concession de service public ou encore au contrat administratif. La gestion privée peut, quant à elle, prendre deux formes. La première colle avec la gestion privée dans les services publics tandis que la seconde s'articule en termes de service public à gestion privée⁸⁶⁰.

La gestion privée dans les services publics renvoie à l'hypothèse où il y a application d'un régime exorbitant de droit commun en matière de gestion par l'administration d'une activité de service public. Ici le droit privé est censé prévaloir lorsque l'État n'agit pas comme puissance publique, mais plutôt comme une personne civile capable de s'obliger par des contrats dans les termes du droit

⁸⁵⁸ WEIL (P.), *Le Droit administratif*, op. cit., p. 59.

⁸⁵⁹ BINYOUM (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 57.

⁸⁶⁰ V. WEIL (P.), *Le Droit administratif*, op. cit., pp. 57-58.

commun. C'est notamment le cas lorsque l'administration est appelé à conclure des contrats sous seing privé, telles que la location d'immeuble (bail), l'acquisition de terrain (achats), la vente des produits du domaine privé (ventes), etc.⁸⁶¹. Le service public à gestion privée correspond, quant à lui, au service soumis entièrement au régime de droit privé⁸⁶². Il s'effectue indistinctement de la nature de la personne impliquée. Il en est ainsi des personnes morales gérant les services publics industriels et commerciaux dans les termes de droit commun qui peuvent être aussi bien des personnes publiques que des personnes privées. En droit camerounais, le service public à gestion privée peut notamment être exécuté par les sociétés à capital public et les sociétés d'économie, la législation ne connaissant la catégorie d'établissement industriel et commercial.

Dans ce bref rappel, il ressort que les organes de gestion de l'activité administrative sont naturellement l'État, les établissements publics, les collectivités territoriales, mais aussi les organismes privés exerçant une activité de service public. Selon le cas, ils appliquent soit les règles de droit administratif, c'est-à-dire les règles dérogatoires au droit commun, soit les règles de droit privé.

Certes, ces organes font partie des organes de gestion reconnus par le droit de la gouvernance, mais cette discipline prend en compte d'autres entités qui agissent en matière de gestion publique. En effet, le champ très élargi des acteurs de la gouvernance laisse émerger d'autres acteurs de la gouvernance, à l'instar de la société civile, le secteur privé, les citoyens, les agences ou autorités administratives indépendantes, les partenaires au développement, etc. La prise en compte de ces acteurs dans un corps de règles est motivée par la pléthore d'instruments juridiques ou à tout le moins par les sources matérielles du droit qui régissent désormais leur intervention en matière de gestion des affaires publiques.

Il en est ainsi de l'arrêté n° 032/PM du 11 août 1998 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution de la première phase du PNG qui évoque en son

⁸⁶¹ V. dans le même sens, RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 365.

⁸⁶² WEIL (P.), *Le Droit administratif*, op. cit., p. 58.

article 2 "*la participation des citoyens et de la société civile dans la gestion des affaires publiques*" comme l'un des axes prioritaires du développement du Cameroun. D'autres exemples peuvent être mentionnés à l'image de la loi n° 2002/004 du 19 avril 2002 relative à la Charte sur les investissements en République du Cameroun qui reconnaît clairement un rôle au secteur privé et à la société civile ou encore de la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2009 fixant le régime général des contrats de partenariat⁸⁶³, etc.

En définitive, le droit de la gouvernance apporte au droit public le cadre organique que le droit administratif ne peut satisfaire seul en matière de gestion publique. Ce dépassement de l'approche classique de l'une des disciplines fondamentales du droit public se prolonge également au niveau des activités de gestion qui, dans le cadre du droit de la gouvernance, ne sont pas que celles traditionnellement connues.

3. L'étendue des modes de gestion relevant des deux disciplines

L'étendue des activités de gestion relevant du droit administratif et du droit de la gouvernance est la déclinaison matérielle des actions menées par les organes de gestion susmentionnés. Même si la frontière entre les activités de gestion et les autres activités est difficile à tracer, il convient de remarquer que la plupart des procédés utilisés par ces différents organes relèvent des activités de gestion. Les Professeurs RIVERO et WALINE les qualifient, pour ce qui est des organes administratifs, de "*Modes de gestion des services publics*"⁸⁶⁴. Il s'agit notamment de la régie et de la concession de service. Ces modes de gestion sont assurés par deux catégories d'actes de l'administration, à savoir les actes administratifs et les contrats administratifs. En ce qui concerne les autres entités engagées dans la gestion des affaires publiques, plusieurs procédés sont utilisés et leur repère commun étant le degré de participation de celles-ci dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

⁸⁶³ V. *Supra* : Chapitre I du Titre II de la Troisième Partie.

⁸⁶⁴ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., pp. 318 et s.

Dans l'État libéral classique, la gestion des services publics incombait, en premier lieu, aux autorités administratives, en l'occurrence l'État et les collectivités territoriales, par l'intermédiaire des services qui en relèvent, c'est-à-dire les services en régie⁸⁶⁵. La régie est le mode de gestion qui permet à l'administration d'assumer directement ses missions, avec son personnel et ses propres moyens. Toutefois, au fil de l'histoire de l'activité administrative, on assiste à la rétrogradation progressive, ou comme le souligne Prosper WEIL, à l'infléchissement⁸⁶⁶ de la gestion en régie⁸⁶⁷ au profit d'autres formules comme l'établissement public, la concession de service public et le contrat administratif. Ces différentes formules consistent à confier l'action administrative à une personne morale distincte ou même à un particulier.

L'établissement public, qu'il soit administratif ou industriel et commercial étant étroitement rattaché à l'administration, la concession de service public et le contrat administratif offrent la possibilité aux personnes morales de droit public de convier des personnes privées à la gestion d'un service public et à l'exécution d'un travail public. En effet, la concession de service public est défini comme "*un mode de gestion d'un service dans lequel une personne publique, le concédant, charge par contrat une personne privée, le concessionnaire, de faire fonctionner le service, pendant un certain temps, en assumant les charges, moyennant le droit de se rémunérer sur les usagers*"⁸⁶⁸.

Le droit camerounais utilise quant à lui la formule de "*délégation de services publics*"⁸⁶⁹ pour désigner deux modes de gestion que sont la concession et l'affermage des services publics⁸⁷⁰. La différence étant qu'en matière de contrat d'affermage, le fermier ne réalise pas des investissements comme le fait le concessionnaire dans le cadre de la concession. Le Professeur Jacques BIAKAN

⁸⁶⁵ Ibid., p. 318.

⁸⁶⁶ WEIL (P.), *Le Droit administratif*, op. cit., p. 32.

⁸⁶⁷ On parle aussi de "*gestion directe*" ou de "*régie directe*", WALINE (M.), « La notion de régie intéressée », *RDP*, 1948, p. 337.

⁸⁶⁸ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 321.

⁸⁶⁹ V. par exemple l'article 5 alinéa 1-c et la Section 2 du décret n° 2004/275 du 24 septembre 2004 portant Code des marchés publics.

⁸⁷⁰ BIAKAN (J.), « La délégation des services publics en droit camerounais », *RASJ*, Vol. 1, N° 1, 2010, p. 221.

établit bien la différence lorsqu'il illustre le cas de l'exploitation et de la distribution d'eau au Cameroun. Selon lui, il existe d'une part une convention de concession de travaux publics et de gestion du patrimoine de l'hydraulique urbaine et périurbaine au profit de CAMWATER⁸⁷¹, et d'autre part, un contrat d'affermage du service public de l'alimentation en eau potable des centres urbains et périurbains entre l'autorité affermante (République du Cameroun), le concessionnaire (CAMWATER) et le fermier en la personne de la société Camerounaise Des Eaux (CDE)⁸⁷².

Les contrats administratifs, à ne pas confondre avec les contrats de l'administration⁸⁷³, sont, quant à eux, des contrats écrits par lesquels un entrepreneur, un fournisseur, ou un prestataire de service s'engage envers une personne morale de droit public, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant une contrepartie financière. Les principaux contrats administratifs connus sont les marchés publics, les concessions de service public, les emprunts publics, etc.

Pour leur bonne exécution, les modes de gestion administrative sus-indiqués font parfois recours aux différents procédés utilisés par les acteurs sociaux. Ces procédés que l'on peut qualifier de techniques de gestion libérales contribuent aussi à la gestion des affaires publiques. Ils permettent notamment à la société civile, au secteur privé, aux citoyens, aux autorités administratives indépendantes de participer aussi à l'action publique. Il en est ainsi des techniques comme la concertation, la consultation, le partenariat ou encore la régulation. Si la régulation, dans le contexte camerounais, peut être rattachée à la catégorie d'établissements publics indépendants, que le Professeur PEKASSA NDAM considère comme des démembrements de l'administration⁸⁷⁴ et à ce titre relevant du droit administratif, il n'en est pas de même des autres procédés. Encore connus sous diverses appellations

⁸⁷¹ Cameroon Water Utilities Corporation (CAMWATER), société à capital public créée par décret n° 2005/494 du 31 décembre 2005.

⁸⁷² BIAKAN (J.), « La délégation des services publics en droit camerounais », *op. cit.*, p. 222.

⁸⁷³ Les contrats de l'administration sont constitués, d'une part, des contrats identiques à ceux des particuliers et régis par le droit privé, tels que les achats, les ventes, le bail, etc. ; et d'autre part, des contrats administratifs, à l'instar des marchés publics, la concession de service public...

⁸⁷⁴ PEKASSA NDAM (G.), « Les établissements publics indépendants : Une innovation du droit administratif camerounais », *RASJ*, Vol. 2, N° 1, p. 156.

- autorités administratives indépendantes en droit français⁸⁷⁵ ou encore agences en droit canadien⁸⁷⁶ – les établissements publics indépendants peuvent être considérés, en raison de leur mission de régulation, comme des organes relevant à la fois du droit administratif et du droit de la gouvernance.

A contrario, les procédés tels que la concertation, la consultation, la négociation et le partenariat⁸⁷⁷ peuvent directement être associés au droit de la gouvernance. Cette association est rendue possible, non pas en raison de leur absence de systématisation en droit administratif ou tout autre discipline de droit public, mais plutôt par leur caractère novateur en droit. En effet, ils incarnent ce qu'il est convenu d'appeler la *soft law*, c'est-à-dire un droit flexible favorisant des ententes entre les différents acteurs en vue de la recherche des solutions communes. Ils sont désormais l'objet d'une juridicisation incidente dans la mesure où certains textes juridiques requièrent que l'on y fasse recours dans la conduite des affaires publiques.

En fin de compte, on constate que ces procédés nouvellement juridiques contribuent non seulement à l'assertion du droit de la gouvernance en tant que corps de règles, mais aussi justifient l'autonomie dont jouit cette discipline dans le champ des disciplines de droit public.

C. L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport aux finances publiques

De l'avis même de Louis TROTABAS, la science des finances publiques est une discipline complexe que l'on ne peut pas soumettre à une discipline exclusive⁸⁷⁸. Il précise que pour étudier utilement les finances publiques, il est indispensable de connaître le régime constitutionnel de l'État, son organisation, ses services publics, qui déterminent directement l'étude du budget⁸⁷⁹. Cette approche des finances publiques n'est pas sans rappeler que cette discipline constitue, avec le droit constitutionnel et le droit administratif précédemment évoqués, la trame du droit

⁸⁷⁵ GUEDON (M.-J.), *Les autorités administratives indépendantes*, LGDJ, Coll. Systèmes, 1991.

⁸⁷⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 217 et s.

⁸⁷⁷ Sur ces modes de gestion, V. *Supra* : Chapitre I du Titre II de la deuxième partie.

⁸⁷⁸ TROTABAS (L.), *Précis de science et législation financières*, 11^e édition, Dalloz, Paris, 1951, p. 1.

⁸⁷⁹ *Ibid.*

public classique. C'est pourquoi pour comprendre le rapport entre le droit de la gouvernance et le droit des finances publiques, il est important d'examiner au préalable la relation que ce dernier entretient avec ses disciplines consœurs que sont le droit constitutionnel et le droit administratif.

A cet égard, on peut, d'un côté, souligner que la question des bases constitutionnelles du droit camerounais des finances publiques, ou de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le droit public financier, est réglée par deux dispositions de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. L'une, en l'occurrence l'article 26 alinéa 1-d, habilite le Parlement à légiférer sur toutes les questions financières relatives au budget, au régime d'émission de la monnaie, à la création des impôts et taxes et la détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement de ceux-ci. L'article 16 alinéa 2-b habilite, quant à lui, le Président de la République à reconduire, par douzième, le budget de l'exercice précédent jusqu'à l'adoption du nouveau budget, au cas où le budget n'aurait pas été adopté par le parlement avant la fin de l'année budgétaire en cours. Ces deux dispositions sont les seules sources constitutionnelles du droit public financier connues aujourd'hui au Cameroun. Elles encadrent notamment l'important dispositif législatif en matière financière constitué d'une loi organique⁸⁸⁰, des lois ordinaires⁸⁸¹ et des ordonnances⁸⁸², ainsi que des actes réglementaires subséquents.

D'un autre côté, le rapport entre les finances publiques et le droit administratif semble *a priori* inexistant si on tient compte du fait que cette dernière discipline ne fait pas intervenir un élément financier dans sa définition classique. De la même manière, les opérations financières ne semblent avoir aucune portée en droit administratif. Seul l'emprunt public, entendu comme l'un des principaux contrats

⁸⁸⁰ Loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

⁸⁸¹ Les différentes lois de finances (lois de finances de l'année, lois de finances rectificatives et lois de règlement) et les lois sectorielles telles que la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées, la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale, etc.

⁸⁸² A l'instar de l'ordonnance n° 2002/001 du 27 juin 2002 portant budget de l'État pour la période transitoire du 1^{er} juillet au 31 décembre 2002, de l'ordonnance n° 2013/001 du 5 novembre 2013 portant prorogation des délais d'engagement et d'ordonnancement des dépenses d'investissement public, ainsi que la période complémentaire au titre de l'exercice 2013, etc.

administratifs⁸⁸³, apparaît comme l'élément commun pouvant rapprocher ces deux disciplines. En dépit de ces précisions, la vérité est que les finances publiques et le droit administratif partagent bien de choses. En effet, et pour reprendre le Professeur LEKENE DONFACK, "*les finances publiques sont à la base de toute action administrative, et aucune activité administrative ne s'exerce sans les finances publiques*"⁸⁸⁴. C'est sans doute pourquoi, à la suite du Professeur Charles DEBBASCH, l'auteur propose de rechercher une conception moderne du droit administratif basée sur le critère financier, celui des fonds publics⁸⁸⁵. C'est de cette conception de dépassement du droit administratif classique que le droit de la gouvernance puise l'un des critères de son existence. Car, elle permet de prendre en compte, dans le cadre d'une discipline unique, les critères du droit administratif et le critère financier propres au droit des finances publiques.

En clair, il est, d'une part, une immanence constitutionnelle de la question financière de l'État qui fait que l'on soutienne que les finances sont à la fois le miroir et le moteur de l'État⁸⁸⁶. D'autre part, il existe une réalité indiscutable de la gestion financière des activités et des structures administratives. Il se forme alors un rapport certain entre les finances publiques et le droit de la gouvernance. La relation ainsi mise en exergue se situe au niveau de la gestion financière des personnes et des affaires publiques. Il emporte non seulement les questions budgétaires, mais aussi celle relatives à la comptabilité publique, à la fiscalité, à l'emprunt, etc.

Toutes choses qui font que l'on fasse recours aujourd'hui à la formule générique de gouvernance financière pour signifier un ensemble de domaines à partir desquels le critère retenu est celui de la gestion des fonds publics. C'est d'ailleurs sur cette considération que l'on assiste aujourd'hui à la montée en

⁸⁸³ L'emprunt public est un contrat "*par lequel un particulier prête une somme d'argent à l'État ou à une autre personne publique*", RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 367. Au Cameroun, les exemples de ce type de contrat sont aujourd'hui légion depuis quelques exercices, à l'instar des emprunts obligataires souscrits par l'État en vue du financement des projets d'infrastructures.

⁸⁸⁴ LEKENE DONFACK (E.C.), *Les finances publiques camerounaises*, Berger-Levrault, Coll. Mondes en devenir, Paris, 1987, p. 16.

⁸⁸⁵ Ibid.

⁸⁸⁶ GAUDEMET (P.-M.), « Les finances et l'État », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp. 268 et s.

puissance d'une nouvelle discipline appelée droit public financier, sorte de "*méta-discipline*" prenant en compte tous les champs scientifiques traitant des questions spécifiques aux finances de l'État et des autres personnes morales de droit public.

A tout prendre, la question de la gestion publique dans son ensemble met au goût du jour l'indispensable corrélation qui existe entre les trois disciplines de droit public classique que nous avons évoquées. En effet, l'autonomie du droit administratif et celle du droit public financier ne valent que si on interroge d'autres sources que les sources formelles ; lesquelles sont chapeautées par la Constitution. C'est pourquoi la doctrine a toujours considéré que le droit constitutionnel est le droit public par excellence⁸⁸⁷. D'ailleurs, cette suprématie n'est pas valable que pour les disciplines de droit public, elle irradie l'ensemble des disciplines juridiques puisant leur fondement dans l'ordonnement juridique d'un État. Le droit de la gouvernance ne constitue guère une exception à cette exigence, ce d'autant plus que son autonomie par rapport aux disciplines du droit public n'est que relative, contrairement à l'autonomie absolue dont il jouit par rapport aux disciplines des autres branches du droit et des sciences sociales l'ayant inspiré.

Paragraphe II : L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport aux autres disciplines inspiratrices

L'appartenance du droit de la gouvernance au champ d'analyse du droit public n'exclut pas tout recours aux autres branches du droit et même au-delà. Qu'il soit en effet question des origines de cette discipline ou alors des règles à partir desquelles elle se construit, le droit de la gouvernance appelle nécessairement une réflexion plus large intégrant à la fois pluridisciplinarité et ouverture d'esprit. Cela est vrai pour ses origines et ses règles, c'est encore vrai pour ce qui est de la recherche de son autonomie. C'est dire qu'à la quête des rapports qu'il entretient avec les disciplines du droit public classique dont il vient d'être question, s'ajoute l'autonomie par rapport aux disciplines des branches du droit voisines, en

⁸⁸⁷ KÖHLER (M.), « Le droit pénal entre public et privé », in *Archives de philosophie du droit, le privé et le public*, Tome 41, Editions Dalloz, Paris, 1997, p. 202.

l'occurrence le droit privé (A) et le droit international (B), et *a fortiori* par rapport aux sciences sociales (C) à partir desquelles il puise certaines de ses règles.

A. L'autonomie par rapport aux disciplines de droit privé

Dans le chapitre consacré à la pluridisciplinarité du droit de la gouvernance⁸⁸⁸, il a été souligné la contribution des droits voisins à la construction de ce corps de règles. Il a ainsi été évoqué l'apport du droit interne à l'édification de cette discipline. On a fait référence à l'apport des disciplines de droit public, notamment le droit constitutionnel, le droit administratif, le droit public financier et une discipline affiliée au droit public comme le droit public économique. Il a aussi été question d'examiner la contribution du droit privé à la construction du droit de la gouvernance. Ce qui a abouti plus tard à l'indiscutable réception matérielle de certaines règles de cette branche du droit au sein de la discipline en formation. L'autonomie des trois principales disciplines de droit public ayant déjà fait l'objet d'une analyse ci-haut, il importe à présent d'examiner l'autonomie du droit de la gouvernance par rapport aux disciplines de droit privé. Il s'agit principalement de l'autonomie face aux disciplines telles que le droit des entreprises et le droit judiciaire et processuel qui, comme indiqué plus loin, fournissent quelques éléments substantiels à la discipline naissante.

D'une part, on a pu se rendre compte que la gestion des personnes publiques telles que les établissements publics ou celle des personnes morales de droit privé dont les organes sont désignés suivant les modalités de droit public, peut être conduite, en temps de crise structurelle, grâce à une technique comme l'administration provisoire dont l'origine privatiste n'entrave pas la réception en droit public⁸⁸⁹. Il en est de même de l'arrimage au droit OHADA, donc au droit des affaires, de certaines techniques de gestion des organes dirigeants et surtout des procédures de dissolution et de liquidation des établissements publics administratifs, des sociétés à capital public et des sociétés d'économie mixte dans lesquelles

⁸⁸⁸ V. *Supra* : Chapitre I du présent Titre I.

⁸⁸⁹ ZIBI (P.), *L'administration provisoire en droit camerounais : Recherche sur la réception d'une technique de droit privé en droit public*, op. cit.

l'actionnariat public détient plus de la moitié du capital et des droits de vote⁸⁹⁰. Toutefois, ces emprunts ne signifient nullement que le droit de la gouvernance ne développe pas des règles qui seraient indépendantes de leurs origines privatistes et différentes de leur conception de base. Il fait tout simplement sien les techniques juridiques qui concourent à la gestion des personnes publiques et parapubliques, le cas échéant, quelle que soit la forme juridique à laquelle on peut les associer. C'est que malgré la réception en droit public de ces techniques et procédures juridiques que l'on peut rattacher au droit privé, l'autonomie du droit de la gouvernance par rapport à cette branche est bien réelle.

D'autre part, elle l'est tout autant en dépit de la prise en compte du droit judiciaire et processuel dans le corpus juridique associé au droit de la gouvernance. En effet, même si c'est le droit judiciaire et processuel qui fournit à la discipline juridique naissante la jurisprudence dont elle aura besoin en tant que source formelle, il y aurait toujours une dimension propre de cette jurisprudence que l'on pourrait uniquement associer au droit de la gouvernance. Ce serait alors la jurisprudentialisation du droit de la gouvernance dont on peut dire qu'elle fait encore pâle figure au moment où la présente recherche est menée. La raison en est que - comme évoqué plus haut - la jurisprudence n'est encore considérée que comme une source auxiliaire du droit de la gouvernance, à côté des sources principales représentées par les textes juridiques. L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport au droit judiciaire et processuel ne se borne pas cependant à l'aspect jurisprudentiel, elle implique aussi la recherche de la spécificité des règles juridiques substantielles de cette branche. Ce sont notamment toutes les règles de droit pénal et de toutes les autres disciplines de droit judiciaire et processuel applicables en matière de gestion publique.

En clair, l'autonomie du droit de la gouvernance par rapport au droit privé ne signifie nullement que cette discipline ne fait pas recours aux sources formelles et aux règles substantielles du droit privé, elle implique tout simplement la mise en

⁸⁹⁰ V. Article 78 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

exergue de celles qui sont relatives à l'objet de l'étude. Il en va de même de son autonomie par rapport au droit international.

B. L'autonomie par rapport aux disciplines de droit international

Il a été à maintes reprises rappelé ci-dessus que la notion de gouvernance a fait son apparition en droit sous l'égide du droit international public⁸⁹¹. Ensuite, il a été indiqué qu'elle est inscrite dans certains instruments juridiques internationaux, à l'instar de la Résolution 67/289 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 9 juillet 2013⁸⁹². Cependant, ni l'apparition du vocable en droit, ni son inscription dans ces instruments juridiques ne suffisent pas à rechercher l'autonomie du droit de la gouvernance par rapport au droit international, notamment au droit international public et les disciplines qui y sont rattachées. Elles ne font que souligner, sinon l'origine de l'introduction de la notion de gouvernance en droit, mais surtout la preuve de l'utilisation, avant la présente étude, de ce vocable dans le langage du droit. Or, par autonomie ici, on recherche plutôt l'indépendance des sources et le particularisme de la matière. Autrement dit, il s'agit d'une part de l'autonomie formelle et d'autre part de l'autonomie matérielle du droit de la gouvernance par rapport au droit international.

Dans un premier temps, la question de l'autonomie des sources renvoient aux différents procédés et actes par lesquels les normes juridiques accèdent à l'existence juridique, s'insèrent dans le droit positif et acquièrent validité⁸⁹³. Elle convoque principalement deux catégories de sources : les sources formelles et les sources matérielles. Même si les secondes procèdent généralement des premières, il n'en demeure pas vrai que les deux sont au fondement de l'existence du droit, donc des normes juridiques. Par conséquent, elles sont aussi fondement de la systématisation des disciplines juridiques nouvelles. Le droit de la gouvernance ne déroge pas à ce formalisme. En effet, en dehors des sources formelles de droit interne que sont

⁸⁹¹ TOURNEPICHE (A.-M.), « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », op. cit., p. 156.

⁸⁹² Résolution 67/289 de l'Assemblée Générale sur "*Les Nations Unies dans la gouvernance économique mondiale*".

⁸⁹³ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 51.

principalement la loi, la jurisprudence et la doctrine⁸⁹⁴, ce corps de règles tire aussi ses origines à partir des sources formelles de droit international. La particularité étant qu'au Cameroun, c'est une convention signée entre le gouvernement et le PNUD⁸⁹⁵ qui peut être considérée comme la source originelle du droit de la gouvernance. Cette convention est naturellement complétée par toutes celles qui, ratifiées par le Cameroun, portent sur des questions diverses telles que la lutte contre la corruption, la lutte contre le blanchiment des capitaux, la protection de l'environnement, etc.

A ces sources formelles s'ajoutent les sources matérielles qui, dans la présente étude, sont constituées de tous les documents-cadres ou documents-référents prescrivant les questions de gouvernance. Ce sont ceux-ci qui, au niveau régional et international, servent d'aspirations profondes à l'établissement de certaines normes juridiques constituant le substrat du droit de la gouvernance. D'ailleurs, le droit de la gouvernance est peut-être l'une de rares disciplines de droit interne pouvant se prévaloir de la prise en compte de ces sources matérielles dont le rapport direct au droit n'est pas toujours facile à établir. En effet, les autres disciplines juridiques de droit interne se limitent généralement aux sources formelles de droit international constituées principalement de traités et accords internationaux ; donc d'actes juridiques formels pris par des instances internationales. Or, les sources matérielles évoquées ici émanent, non seulement de ces instances, mais aussi d'autres organisations non gouvernementales internationales désireuses d'insuffler une nouvelle gouvernance des affaires internes et internationales.

Dans un second temps, le droit de la gouvernance affirme son autonomie matérielle par rapport au droit international pour la simple raison que le contenu des règles appliquées par l'un est différent pour l'autre. Toutefois, cette autonomie ne signifie pas que le droit de la gouvernance récuse complètement le droit

⁸⁹⁴ A titre de rappel, les sources formelles du droit de la gouvernance au niveau interne procèdent essentiellement de la loi ; la jurisprudence bien que déjà existante restant à bâtir, et la doctrine directement associée étant encore inexistante.

⁸⁹⁵ Convention signée le 3 juillet 1997 fixant le cadre du projet CMR/97/B01/A/20/99 relatif à l'assistance du PNUD pour un Programme National de Gouvernance.

international. Que non ! Quelques uns des développements qui ont précédé permettent d'attester de la réception en droit de la gouvernance de certaines règles de droit international. Il en est ainsi de la transposition de la règle du volontarisme en tant que fondement de toute règle juridique produit par un État souverain. C'est également le cas de certaines règles conventionnelles émanant des instruments juridiques internationaux porteurs des préceptes et principes de gouvernance. Parmi les principes identifiés, on note par exemple, la lutte contre la corruption, le contrôle supérieur de l'État, la transparence dans les industries extractives, la lutte contre le blanchiment des capitaux, la communautarisation du régime financier, etc.

En somme, on ne peut pas manquer de remarquer que même si le droit de la gouvernance convoque les sources à la fois formelles et matérielles de droit international, ce n'est qu'à titre accessoire. En réalité, il se construit sur la base des éléments, disséminés dans plusieurs matières, justifiant son existence en tant que corps de règles autonome. Certains de ces éléments sont même puisés au-delà des disciplines de droit.

C. L'autonomie par rapport aux sciences sociales affinitaires

Le concept de gouvernance soulève assurément plus de questions quant à son appartenance originelle que sur son objet qui, somme toute, tourne autour des questions managériales quelle que soit la discipline dans laquelle il est évoqué. Un auteur pense bien résumer son caractère polymorphe lorsqu'il estime que : *"les débats suscités par ce concept polysémique dépassent largement la question du droit et celle de l'État"*⁸⁹⁶. Si, dans le cadre de la présente étude, il semble indissociable de la question même de l'État, il en va autrement de celle du droit. En effet, même s'il fait l'objet d'une réception en droit aujourd'hui, le concept de gouvernance n'est pas directement associé à la science juridique. La présente étude permet de comprendre qu'il y est utilisé comme dans bon nombre de sciences sociales. C'est pourquoi le Professeur CHEVALLIER rappelle à son propos qu'il a progressivement gagné la

⁸⁹⁶ BARON (C.), « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », op. cit., p. 341.

plupart des sciences sociales⁸⁹⁷. Cet auteur indique notamment que la notion de gouvernance est présente en sciences économiques, en théorie des relations internationales, en science politique et en science administrative⁸⁹⁸, mais aussi au sein de ce que le Professeur MOCKLE appelle "*sciences du gouvernement*"⁸⁹⁹.

Au regard de cette pluridisciplinarité, la formation du droit de la gouvernance ne pouvait être possible sans que l'on se réfère à ces disciplines de sciences sociales dans lesquelles cette notion a droit de cité. C'est dire que l'on ne saurait envisagée l'autonomie du droit de la gouvernance sans mentionnée son autonomie par rapport à ces sciences sociales qui l'ont aussi inspiré. Toutefois, cette autonomie se situe à deux niveaux, à savoir l'autonomie des règles d'emprunt et l'autonomie quant à la science d'appartenance.

Pour ce qui est de l'autonomie des règles d'emprunt ou autonomie matérielle, notons que le droit de la gouvernance n'a réceptionné que les règles que ces disciplines de sciences sociales ont en commun avec le droit. Autrement dit, seules font partie du droit de la gouvernance, les règles de sciences sociales ayant fait l'objet d'une reconnaissance juridique, soit parce qu'elles ont été inscrites dans des actes juridiques formels, soit parce qu'elles servent d'aspirations à l'établissement de ces actes. Il en est ainsi de la réception en droit public financier et en droit administratif des principes chers aux sciences de management, tels que la performance, l'efficacité, la gestion par résultats, la direction par objectifs, etc.

Quant à l'autonomie par rapport à la science d'appartenance, il s'agit concrètement de l'autonomie à la science juridique à laquelle appartient le droit de la gouvernance par rapport aux sciences sociales sus-évoquées. En effet, même si la doctrine a toujours estimé que "*Le droit n'est qu'une branche de la science sociale*"⁹⁰⁰, on ne peut pas par exemple prétendre que les sciences économiques et les sciences juridiques ont en partage le même objet et la même méthode. En effet, elles sont

⁸⁹⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 205.

⁸⁹⁸ Ibid.

⁸⁹⁹ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 165.

⁹⁰⁰ COMBOTHECRA (X.-S.), *La conception juridique de l'État*, op. cit., p. 15 ; GRAWITZ (M.), *Méthodes des sciences sociales*, op. cit., p. vii.

toutes les sciences sociales étudiant certes les phénomènes sociaux, mais chacune le fait en fonction de son objet et de sa méthode. Le droit régit les rapports dans la société comprenant toutes sortes de rapports, à savoir les rapports humains, les rapports économiques, les rapports entre États, etc., alors que la science politique par exemple étudie le phénomène politique.

C'est dire en fin de compte que l'autonomie du droit de la gouvernance par rapport aux disciplines des autres sciences sociales est à la fois une autonomie de la matière et une autonomie de l'objet et de la méthode.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Droit hétéronormateur ne se satisfaisant pas d'analyses cadencées dans un seul champ disciplinaire, le droit de la gouvernance avait besoin d'affirmer son autonomie face aux diverses approches scientifiques qui l'ont vu naître. Mais avant tout, une telle autonomie se devait être précisée. Pour ce faire, la recherche de l'autonomie exige que l'on clarifie au préalable les généralités et les spécificités liées à l'objet même du droit de la gouvernance. Les généralités présentent non seulement le rapprochement qu'il y a entre l'origine du mot gouvernance et l'objet de l'étude, mais aussi les implications matérielles du sujet déclinées sous les expressions gestion publique et action publique. Elles présentent aussi la dimension empirique du droit qui résulte de l'observation de la dissémination dans un nombre considérable d'instruments juridiques d'une même réalité. Celle-ci est notamment relative à l'importance des normes juridiques tournant autour des questions liées à la gestion des affaires publiques. Les spécificités de l'objet du droit de la gouvernance s'attachent quant à elles à déterminer la capacité de l'objet ainsi identifié à constituer un corps de règles pouvant résulter à la formation d'une discipline. Elles exposent aussi la proximité que les expressions gestion publique et action publique entretiennent avec le droit. En effet, il ressort que celles-ci ne sont pas étrangères aux disciplines classiques de droit public.

Même si les généralités et les spécificités de l'objet contribuent à rendre ce corps de règles unique, il l'est encore plus grâce aux trois formes d'autonomie qui en résultent. D'abord, l'autonomie formelle qui vise à établir que les sources formelles sur lesquelles se construit le droit de la gouvernance sont exclusivement édictées dans l'ordre juridique camerounais. Ensuite, l'autonomie matérielle exprime quant à elle la réalité selon laquelle le contenu des sources formelles du droit de la gouvernance est totalement différent des solutions de fond émanant d'un système juridique autre que camerounais. Enfin, l'autonomie conceptuelle déborde la question de l'autonomie formelle et matérielle habituellement étudiée en droit. Elle conçoit notamment le choix conceptuel de droit de la gouvernance comme un aspect de l'autonomie et de l'originalité de cette discipline.

Toutefois, l'autonomie d'une discipline ne s'affirmant qu'en se confrontant à d'autres disciplines, le droit de la gouvernance avait besoin de manifester son autonomie, non seulement par rapport aux disciplines classiques de droit public, branche dans laquelle il s'inscrit, mais aussi par rapport aux autres disciplines l'ayant inspiré. D'une part, l'affirmation de l'autonomie face aux disciplines classiques de droit public apparaît fondamentale en raison de la réception au sein du droit de la gouvernance de certains règles, principes et techniques de droit constitutionnel, de droit administratif et de droit des finances publiques. D'autre part, l'autonomie par rapport aux autres disciplines inspiratrices devait être précisée face aux disciplines de droit privé, de droit international, mais aussi face aux disciplines de sciences sociales affinitaires.

La combinaison de ces autonomies fait que l'on considère véritablement le droit de la gouvernance comme une discipline à part entière développant ses propres règles et disposant d'un objet spécifique. S'inscrivant dans le champ des disciplines de droit public en raison justement de cet objet et au regard des mutations qu'il offre, le droit de la gouvernance peut finalement être perçu comme une discipline incarnant les transformations contemporaines du droit public dans bien des aspects.

CONCLUSION DU TITRE I

Le particularisme du droit de la gouvernance en tant que discipline appelle certaines interrogations qui sont au fondement même de son existence. De quelles disciplines s'inspire-t-il ? Est-il autonome par rapport aux disciplines juridiques existantes ? Il faut dire que ces questionnements se sont toujours posés à chaque fois qu'un nouveau corps de règles réclamait son appartenance au champ des disciplines juridiques. Précisément, la question du particularisme du droit de la gouvernance appelle deux considérations qui ont trait à sa pluridisciplinarité et à son autonomie.

Le particularisme de la discipline que l'on entend élever dans le cas de la présente réflexion, tient de ce que, contrairement à la plupart des disciplines juridiques, d'autres champs disciplinaires lui servent de sources d'inspiration. Cette observation a fait émerger l'évidence de la pluridisciplinarité qui révèle le droit de la gouvernance comme un phénomène d'emprunt global qui se joue des frontières des disciplines, puisqu'il puise ça et là des règles et principes développés dans nombre de sciences sociales. C'est dans ce sens que le Professeur CHEVALLIER rappelle, à juste titre, que *"le thème de la gouvernance fait l'objet [...] d'une large diffusion dans l'ensemble des sciences sociales"*⁹⁰¹. Toutefois, en tant que phénomène juridique, il renoue avec la science du droit par le biais de l'interdisciplinarité, entendue comme le regroupement et la juxtaposition d'un ensemble de disciplines partageant un même objet – ici le droit – pour former un savoir commun autour d'une question hétéronormatrice à relents juridiques qui est celle de la gouvernance.

La deuxième articulation du particularisme du droit de la gouvernance est son autonomie. Il s'agit de l'autonomie par rapport aux disciplines classiques de droit public et de l'autonomie par rapport aux autres disciplines inspiratrices de droit de la gouvernance. Au rang des disciplines classiques de droit public figurent le droit constitutionnel, le droit administratif et le droit des finances publiques. A propos du droit constitutionnel, on pu interroger les bases constitutionnelles du droit de la gouvernance et leurs limites. En ce qui concerne, l'autonomie par rapport au droit administratif, il a fallu au préalable préciser la portée de celle-ci entre les deux

⁹⁰¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 189.

disciplines. Ensuite, cette autonomie devait être réaffirmée en raison de la similitude qui peut avoir au niveau des organes et des modes de gestion. L'autonomie par rapport aux finances publiques enfin devait être précisée en raison de la prise en compte du critère financier dans l'ensemble des disciplines du droit public classique. Quant à l'autonomie par rapport aux autres disciplines inspiratrices, le droit de la gouvernance devait être distingué non seulement vis-à-vis des branches du droit voisines en l'occurrence le droit privé et le droit international, mais aussi par rapport à certaines disciplines de sciences sociales.

Mais avant de parvenir à l'affirmation de l'autonomie du droit de la gouvernance par rapport aux autres disciplines qui vient d'être résumée, il a d'abord fallu préciser la signification même de cette autonomie. Pour ce faire, il est apparu impératif de clarifier l'objet de cette discipline en énonçant les généralités et les spécificités de cet objet. Ensuite, il a fallu faire ressortir les trois facettes de cette autonomie, à savoir l'autonomie formelle, l'autonomie matérielle et l'autonomie conceptuelle. La première appréhende le droit de la gouvernance par rapport au système juridique dans lequel il est étudié, la deuxième met en exergue l'originalité du contenu de ce droit, la troisième enfin souligne le caractère novateur de ce droit qui vraisemblablement semble n'avoir jamais été systématisé non seulement en tant que corps de règles, mais aussi comme discipline juridique.

TITRE II :
LA SYSTEMATISATION DU DROIT DE LA GOUVERNANCE

L'idée de systématisation suggère l'inscription du droit de la gouvernance dans le champ des disciplines juridiques. En effet, si la question ne se pose pas en tant que corpus de règles juridiques, celle de son appartenance à l'une des branches du droit existantes ne prête guère à équivoque. La conception plurielle et les différents entendements que suppose la notion de gouvernance commande donc que l'on s'interroge forcément sur la branche du droit dans laquelle on pourra classer le droit de la gouvernance. En effet, même si *a priori* c'est le droit public qui semble plus enclin à le recevoir comme indiqué ci-dessus, les choses ne paraissent pas aussi aisées que l'on pourrait le croire. Pour éviter toute discussion sur ce point, le Professeur MOCKLE préfère quant à lui parler de "*gouvernance publique*"⁹⁰². Cette terminologie peut vouloir signifier qu'il existe d'autres formes de gouvernance que publique. Parlerait-on par exemple de gouvernance privée ? Une chose est au moins sûre, c'est qu'il n'est pas fréquent de rencontrer cette dernière expression dans le langage associé au paradigme de la gouvernance.

S'il est donc difficile d'entendre parler de gouvernance privée, l'expression de gouvernance publique semble à son tour redondante. Elle est généralement associée aux personnes publiques, notamment l'État. On pourrait même dire que la gouvernance est consubstantielle à celui-ci. Par conséquent, la gouvernance ne serait étudiable qu'au sein du droit qui encadre les rapports entre l'État et les autres personnes morales de droit public, ainsi que les rapports que celui-ci entretient avec les particuliers. Mais les développements qui suivront sur ce point précis démontreront tout de même la complexité qu'il y a à classer le droit de la gouvernance dans une branche du droit en raison notamment de l'imbrication des disciplines de tous les branches du droit confondues.

Cette complexité ne semble cependant entamer en rien l'appartenance du droit de la gouvernance au droit public. L'intrusion de cette discipline au sein de cette branche du droit va bien au-delà de cette simple appartenance. Celui-ci subit

⁹⁰² MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., ; du même auteur : « La gouvernance publique et le droit », op. cit.

l'influence de celle-là. En d'autres termes, le droit de la gouvernance a la capacité de redéfinir le droit public, branche de droit dans laquelle elle s'insère.

A tout considérer, la systématisation du droit de la gouvernance renvoie au rapport que la notion de gouvernance entretient avec le phénomène juridique. Elle emporte, pour ainsi dire, la question de la branche d'appartenance de cette discipline (Chapitre I) et interroge en même temps l'influence que cette dernière fait subir à la branche dans laquelle elle entend se mouvoir (Chapitre II).

CHAPITRE I : **LA BRANCHE D'APPARTENANCE DU DROIT LA GOUVERNANCE**

Un *distinguo* doit au préalable être opéré entre les différentes disciplines résultant de la pluridisciplinarité évoquée ci-haut⁹⁰³ et la branche d'appartenance du droit de la gouvernance qui sera abordée dans les lignes qui vont suivre. En effet, bien que les deux approches ne soient pas exemptes des approches pluri et interdisciplinaires, on notera tout de même que la première se situe dans le champ global des sciences sociales qui ont inspiré la présente étude, alors que la seconde ne convoquera que les disciplines de la science du droit. Ce sont ces dernières qui fournissent essentiellement la matière à la discipline en formation. Autrement dit, avec les disciplines inspiratrices, il est d'abord apparu nécessaire de situer l'origine de l'étude dans son cadre général. Il ne reste donc plus qu'à l'affirmer comme une part entière de la science du droit, notamment à travers la question relative à la branche du droit à laquelle elle semble correspondre le mieux. Ceci dit, la question de l'appartenance d'une discipline juridique à une branche du droit nécessite au préalable certains développements qui sont de nature à fournir des éclaircissements sur les différentes branches existantes.

Traditionnellement, la science du droit distingue deux branches du droit : le droit public et le droit privé. C'est ce que l'on qualifie de dualisme juridique. Toutefois, cette distinction est purement conceptuelle, car elle n'emporte pas toujours toute signification quant au fond du droit. Michel TROPER ajoute, à ce propos, qu'il n'existe pas de différence de fond entre les deux droits, car la distinction est tout simplement conceptuelle⁹⁰⁴. L'auteur rappelle d'ailleurs la position de Hans KELSEN pour qui, la distinction est destinée à remplir une fonction idéologique⁹⁰⁵. De même, reprenant Charles EINSENMANN, il affirme que la distinction droit privé-droit

⁹⁰³ V. *Supra* : Chapitre I du Titre I de la Deuxième Partie.

⁹⁰⁴ TROPER (M.), *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, Paris, 1994, p. 189.

⁹⁰⁵ *Ibid.*, p. 186.

public est dépourvue de toute pertinence dans la mesure où il y a compénétration des deux droits⁹⁰⁶. Le Doyen DUGUIT, en son temps, rappelait déjà, quant à lui, qu'il ne faut pas établir entre ces deux parties du droit une muraille infranchissable. Pour lui, *"ce qu'est une notion de droit l'est aussi bien en droit public qu'en droit privé"*⁹⁰⁷. Il est donc constant que droit public et droit privé s'enchevêtrent selon des dosages, au point où la variété et les nuances se jouent parfois des frontières des disciplines juridiques. Il n'est donc pas excessif de remettre au goût du jour la question de l'appartenance d'un corps de règles à une branche du droit ou à l'autre. Ceci est d'autant plus vrai qu'aucune étude portée sur le droit n'est donnée par avance à l'une de ces deux parties.

L'appartenance d'une discipline juridique à l'une d'elles n'est que conventionnelle, dans la mesure où elle est le résultat d'une classification qui distingue le droit régissant les rapports des particuliers et le droit régissant l'organisation d'un État et de ses collectivités publiques et celles qui gouvernent les rapports entre l'État, ses agents et les particuliers. Le premier correspondant au droit privé et le second au droit public. Le droit de la gouvernance qui intéresse au premier chef la présente étude ne saurait donc s'affilier à l'une de ces branches du droit sans que l'on ait au préalable exposé les différents contours d'un tel choix. En effet, même si les disciplines de droit public semblent plus prégnantes dans la construction de ce corps de règles⁹⁰⁸, l'on ne saurait conclure *ipso facto* à son appartenance au droit public. Aussi, serons-nous d'accord avec le Professeur MOCKLE qui pense que : *"la question de la gouvernance reste encore peu explorée afin de comprendre son impact sur les fondements, les principes, ainsi que la rationalité du droit public"*⁹⁰⁹.

C'est dire que même si l'immanence des questions de la gouvernance prédispose cette notion au régime de droit public, au point d'en faire une discipline appartenant à cette branche du droit (Section II), ce ne saurait être de manière

⁹⁰⁶ Ibid., p. 187.

⁹⁰⁷ DUGUIT (L.), *Les leçons de droit public général*, E. de Bocard, Paris, 1926, p. 39.

⁹⁰⁸ V. *Supra* : Chapitre I du présent Titre.

⁹⁰⁹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 5.

automatique. La raison en est que le droit de la gouvernance est d'abord une "*discipline-carrefour*" (Section I) qui se forme aussi au contact du droit privé et même du droit international.

SECTION I : LE DROIT DE LA GOUVERNANCE, "*DISCIPLINE-CARREFOUR*" DU DROIT

L'expression "*discipline-carrefour*" s'inscrit dans le sillage des notions de pluridisciplinarité et d'interdisciplinarité évoquées précédemment⁹¹⁰. Elle correspond toute à la fois à la dimension polymorphe et polysémique qui entoure la notion de gouvernance. Celle-là même qui se situe au carrefour des sciences sociales, mais aussi au carrefour des disciplines juridiques. Elle fait partie de la catégorie de notions qui poussent les chercheurs "*à reconnaître à la fois l'intérêt scientifique et la praticabilité d'une ouverture interdisciplinaire qui ne nuit pas à l'excellence de l'analyse juridique*"⁹¹¹. Toutefois, cette ouverture vers d'autres disciplines se doit d'être confiner à la science du droit à partir du moment où l'on envisage la construction d'une discipline juridique. C'est pourquoi le droit de la gouvernance en formation sera d'abord envisagé comme une "*discipline-carrefour*" du droit qui opère une réception matérielle des droits voisins au sein du droit public (Paragraphe I), en même temps qu'elle procède à la renonciation formelle des leurs régimes (Paragraphe II).

Paragraphe I : La réception matérielle des droits voisins⁹¹² au sein du droit de la gouvernance

Dire qu'une discipline juridique est une "*discipline-carrefour*", c'est reconnaître qu'elle est le réceptacle de certaines règles de différentes disciplines se comptant parmi les différentes branches du droit. En d'autres termes, il s'agit de poser le constat selon lequel le contenu de cette discipline provient de divers champs disciplinaires ; si tant est que les différentes composantes de ce contenu renvoient à

⁹¹⁰ V. *Supra* : Chapitre I du Titre I de la présente Deuxième Partie.

⁹¹¹ DUMONT (H.), BAILLEUX (A.), « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et Société*, n° 75, 2010/2, p. 277.

⁹¹² Par "*droits voisins*", il faut voir le droit privé et le droit international, en tant que branches voisines au droit public interne.

un même objet. C'est dire que le droit de la gouvernance réceptionne les règles provenant non seulement du droit privé (A), mais aussi du droit international (B).

A. La réception du droit privé

Le droit de la gouvernance n'est pas un îlot isolé du droit évoluant en marge des procédés juridiques classiques. Le droit est d'abord considéré comme une science indépendamment des distinctions consacrées en son sein, telles que : droit public/droit privé, droit objectif/droit subjectif, droit interne/droit international. Pour ce qui est précisément de la distinction séculaire droit public/droit privé dans laquelle s'insère la réception du droit privé par le droit de la gouvernance, il faut dire qu'elle est en vérité une distinction sur la forme du droit et non sur le contenu de celui-ci. Hans KELSEN rappelle, à ce sujet, que "*la différence décisive entre le droit public et le droit privé est celle de deux méthodes de création de droit*"⁹¹³. Il indique par la suite que cette distinction n'a nullement un caractère théorique ; il s'agit plutôt d'une thèse idéologique⁹¹⁴. Prise en considération dans la présente étude, cette distinction est matérialisée par l'intrusion, dans le droit de la gouvernance, de certaines règles (1) et de certaines techniques (2) de droit privé.

1. L'intrusion des règles et principes de droit privé

Les règles et principes de droit privé régissent les rapports entre particuliers. Ceux qui s'appliquent au droit de la gouvernance, entendu comme l'ensemble des règles de droit définissant les rapports de gestion des personnes publiques, sont nombreuses. Ce sont des règles et principes dont on peut remonter les origines à certaines modalités de gestion des personnes et des affaires publiques dans le droit privé. Certes, ces règles et principes sont destinés à régir les rapports entre particuliers, mais au gré des évolutions du droit, ils ont été étendus au droit public notamment. Il s'est ainsi opéré, non pas une transposition de régime juridique qui, du reste, demeure de droit commun, mais plutôt une réception, voire une intrusion du droit privé dans d'autres champs d'analyse juridique. Le droit de la gouvernance

⁹¹³ KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 277.

⁹¹⁴ Ibid., p. 278.

ne saurait évoluer en marge de cette réalité, car en sa qualité de discipline-carrefour, il subit l'intrusion des règles et principes de droit privé.

Le premier exemple et le plus couramment rapporté vient du droit administratif. Il s'agit en l'occurrence du régime juridique des services publics industriels et commerciaux. Ces services que l'on peut d'ailleurs désigner sous l'appellation d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)⁹¹⁵ obéissent à la fois aux régimes de droit privé et de droit public. Il s'agit de services relevant normalement du droit commun, mais dont le statut comporte une part importante de droit public. Il en est ainsi pour ce qui concerne leurs organes de direction, des biens du domaine public qu'ils utilisent, des prérogatives de puissance publique que recouvrent certains de leurs actes, notamment en matière contractuelle. Quant au droit privé, il s'applique notamment en matière de gestion du personnel dont le statut de salariés privés, à l'exception de certains agents de direction, est déterminé par le droit du travail⁹¹⁶. Le Professeur Pierre DELVOLVE rappelle à ce sujet que : *"La « privatisation » des agents de l'État, qu'ils soient fonctionnaires ou non, dans une position ou une autre, les fait « basculer » du droit public sous l'empire du droit privé, avec les facilités de gestion du personnel que celui-ci comporterait"*⁹¹⁷.

Le droit privé s'applique aussi aux rapports que ces services entretiennent avec les usagers-clients, notamment en matière de contrats civils et commerciaux. Le droit privé intervient aussi au niveau des contrats qu'ils sont appelés à conclure avec les fournisseurs. La responsabilité de ces services relève également du droit commun⁹¹⁸. Il faut dire que la gestion de certaines sociétés à capital public et de sociétés d'économie mixte, actuellement en activité au Cameroun, obéit à ce double régime⁹¹⁹. Ainsi, le droit de la gouvernance ne s'applique donc pas qu'aux personnes

⁹¹⁵ Même si, en principe, la catégorie d'EPIC n'existent plus au Cameroun depuis l'Ordonnance n° 95/003 du 17 août 1995 portant statut général des entreprises du secteur public et parapublic. La loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic consacrera définitivement l'abandon de cette appellation.

⁹¹⁶ Notamment par la loi n° 92/007 du 14 août 1992 portant Code du travail.

⁹¹⁷ DEVOLVE (P.), « La privatisation du service de l'État », *Pouvoirs*, 2006/2, n° 117, p. 110.

⁹¹⁸ V. aussi : RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, Dalloz, 20^e édition, Paris, 2004, p. 310.

⁹¹⁹ C'est le cas des sociétés, personnes morales de droit privé, partiellement détenues par l'État, telles que la Cameroon Postal Services (CAMPOST), la Cameroon Railways (CAMRAIL), la société

publiques, il s'applique aussi aux personnes morales de droit privé dans lesquelles l'influence de l'État ou toute autre personne morale de droit public joue en matière de gestion.

La part de droit privé dans le droit de la gouvernance intervient également en matière de droit pénal et de droit processuel. D'ailleurs, certains auteurs ne perçoivent pas très bien quelle est la branche d'appartenance à laquelle on peut associer le droit pénal. En effet, si l'habitude des enseignes facultaires en fait principalement une discipline de droit privé, il reste que le droit pénal est "*formé par des lois publiques générales et finalement réalisé par les institutions des pouvoirs juridictionnels et exécutifs*"⁹²⁰. Essentiellement droit procédural, le droit pénal est d'autant plus proche du droit public que, selon un auteur, "*L'élément public du droit privé s'exprime particulièrement à travers le droit procédural*"⁹²¹.

Pour ce qui concerne les règles pénales proprement dit, nombreuses sont en effet celles qui sont applicables au régime de droit public. Elles vont de la répression des infractions de nature privée commise par les agents publics dans le cadre d'une fonction publique à la répression des atteintes portées aux biens publics. Dans tous les cas, ce sont les dispositions pénales qui s'appliquent. En matière de gestion des affaires publiques au Cameroun, celles-ci s'appliquent aux responsables des administrations publiques et autres agents publics convaincus d'avoir commis des infractions réprimées par le droit de la gouvernance, notamment le détournement de deniers publics⁹²², mais aussi de la corruption, de la concussion, etc.⁹²³. D'ailleurs, on l'a vu, les institutions du droit de la gouvernance en charge de la sanction de ces actes se comptent non seulement parmi les institutions juridictionnelles, mais aussi au sein de certains organes administratifs⁹²⁴.

d'électricité ENEO-CAMEROON S.A. du Groupe ACTIS qui a racheté les parts (56%) détenues jusqu'alors par AES-SONEL, etc.

⁹²⁰ KÖHLER (M.), « Le droit pénal entre public et privé », in *Archives de philosophie du droit, le privé et le public*, Tome 41, Editions Dalloz, Paris, 1997, p. 201.

⁹²¹ Ibid.

⁹²² V. AKONO ONGBA (S.), « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais », op. cit.

⁹²³ V. *Supra* : Chapitre II du Titre I de la Première Partie.

⁹²⁴ V. *Supra* : Chapitre I du Titre II de la Première Partie.

Hormis ces règles de droit privé transposables au droit de la gouvernance, celui-ci subit l'intrusion des principes applicables à l'origine dans le droit privé. C'est le cas des principes, inhérents à l'ordre juridique, tels que la non-rétroactivité des règles de droit, la responsabilité et réparation des victimes d'un dommage, l'autorité de la chose jugée, le principe du contradictoire. Parmi ces principes, il en existe qui relèvent du droit pénal, à l'instar de la non rétroactivité de la loi pénale, de la légalité des délits et des peines ou encore la confiscation et la restitution du corps du délit ; ou encore ceux de droit processuel tels que les droits de la défense⁹²⁵, le principe du contradictoire. Enfin, le principe de *non bis in idem* qui postule que l'on ne peut être jugée plus d'une fois pour le même chef d'accusation ou les mêmes faits.

Comme héritage du droit privé, le droit de la gouvernance accueille aussi ce qu'il est convenu les "*Principes dérivés du droit commun de la propriété*"⁹²⁶, tels que la liberté d'entreprise ou la liberté du contrat. La liberté d'entreprise place désormais les personnes morales de droit public comme des entrepreneurs, comme l'ont pu l'être au départ les personnes privées. Quant à la liberté du contrat, on notera ci-dessous que la contractualisation est aujourd'hui un mode privilégié d'action publique auquel font abondamment recours les personnes publiques. Par ailleurs, dans le domaine entrepreneurial, on opère facilement aujourd'hui des rapprochements entre les nouvelles règles de gestion des entreprises publiques et les règles nées de la *corporate governance* ou gouvernement des entreprises. Celles-ci postulent notamment plus de responsabilisation des actionnaires, à travers, entre autres, l'amointrissement des pouvoirs des organes dirigeants. Elles sont aussi désormais envisagées sous l'angle de l'ouverture de l'actionnariat aux employés. Il s'agit d'une démarche dans laquelle l'on associe aisément aujourd'hui le principe d'ouverture, entendu comme l'un des principes chers au droit de la gouvernance⁹²⁷.

⁹²⁵ Il faut retenir qu'en droit français, c'est un principe de droit privé, mais au Cameroun, c'est le juge administratif qui l'a introduit directement, V. EFFA (P.D.), *Les droits de la défense en contentieux administratif camerounais*, Thèse de Doctorat/Phd. en droit public, Université de Yaoundé II-Soa, (en cours de rédaction).

⁹²⁶ BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., p. 102

⁹²⁷ V. *Supra* : Chapitre II du Titre I de la Première Partie.

Enfin, le droit de la gouvernance est particulièrement marqué par les exigences de l'intérêt général, compte tenu de la prévalence que les intérêts particuliers semblent avoir sur les rapports gestionnaires de la chose publique. Sous ce rapport, il ne serait pas excessif de constater que l'intérêt général tire aussi son fondement de l'article 6 du Code civil qui dispose que : "*on ne peut déroger par des conventions particulières aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs*". Si tant est que l'intérêt général postule aussi l'ordre public et les bonnes mœurs, alors on ne peut pas manquer d'opérer un rapprochement entre les intérêts individuels et les conventions particulières. Concrètement, ceci se traduit, dans le contexte de la présente étude, par la prééminence de l'intérêt général et de l'ordre social, ainsi que la supériorité de ceux-ci sur les volontés individuelles et les intérêts particuliers.

Au regard de ce qui précède, la formation d'une nouvelle discipline juridique ne se fait uniquement sur les disciplines de la branche à laquelle elle prétend appartenir. Elle est tout simplement une combinaison d'un ensemble de règles et de principes exprimant le mieux l'objet que cette discipline poursuit. C'est ainsi qu'au droit de la gouvernance dont l'objet pourrait *a priori* se rapprocher au droit public se greffe, non seulement les règles et principes de droit privé, mais aussi les catégories et techniques appartenant à cette branche.

2. L'intrusion des catégories et techniques de droit privé

Le droit privé opère certes une incursion dans la conduite des personnes privées, mais aussi certaines de ses catégories et techniques sont empruntées en matière de gestion des personnes publiques. A l'image des règles et principes qui fournissent leur matière à une discipline donnée, les catégories et les techniques juridiques fournissent la matière aux procédés juridiques utilisés dans le cadre de cette discipline. Sur ce plan, le moins que l'on puisse dire est qu'il existe bon nombre de procédés de droit privé à partir desquels le droit de la gouvernance construit sa matière. Il s'agit principalement de certaines catégories et techniques qui puisent leurs origines au sein du droit privé, mais s'étendent à des disciplines extérieures à

cette branche. Les plus usuelles en matière de gestion des personnes publiques sont la contractualisation, la privatisation, l'administration provisoire, etc.

Premièrement, l'un des héritages que le droit privé lègue au droit de la gouvernance est sans doute le contrat. En effet, en tant que catégorie juridique relevant du droit privé, le contrat est un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes en vue de créer entre elles des rapports d'obligations. Il jouit d'une force obligatoire. Celle-là même qui encadre les contrats administratifs, c'est-à-dire l'ensemble de contrats par lesquels l'État et les autres personnes morales de droit publics signent avec les personnes privées en vue de réaliser une mission de service, un ouvrage d'utilité publique ou d'assurer le fonctionnement d'un service public. Leur régime juridique est soumis à des règles spéciales de droit public exorbitantes de droit privé. Le contrat prend des formes qui participent non seulement à la gestion des personnes publiques, mais aussi à l'action que celles-ci mènent.

En effet, il renvoie à un ensemble de catégories juridiques abondamment référencées en droit de la gouvernance. C'est le cas des marchés publics, entendus comme des contrats conclus à titre onéreux avec les personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services⁹²⁸. C'est aussi le cas de la concession de service public par laquelle l'administration confie à un particulier ou, exceptionnellement, à un établissement public la mission de faire fonctionner un service public, en se rémunérant sur les usagers⁹²⁹. Enfin, on peut mentionner les contrats tels que l'emprunt public, par lequel un particulier ou un groupe de particuliers prêtent de l'argent à l'État ou à une autre personne morale de droit public. Dans tous les cas, la qualité privée de la personne juridique fut-elle

⁹²⁸ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 366. L'article 5 alinéa 1-a du Code des marchés publics, objet du décret n° 2004/275 du 24 septembre 2004, définit le marché public comme un "*contrat écrit, passé conformément aux dispositions du présent Code, par lequel un entrepreneur, un fournisseur, ou un prestataire de service s'engage envers l'état, une collectivité territoriale décentralisée, un établissement public ou une entreprise du secteur public ou para public, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant un prix*".

⁹²⁹ Ibid., p. 367.

adjudicataire, concessionnaire ou alors créancière, introduit sans doute une bonne dose de droit privé dans la sphère de la gouvernance des personnes publiques.

Deuxièmement, la gestion des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic au Cameroun a connu des variations qui peuvent bien s'expliquer à l'aune des soubresauts économiques que ces structures ont traversé au fil des années. D'un dirigisme exacerbé par les prouesses d'autodétermination économique d'une indépendance fraîchement acquise, se sont substituées en effet des techniques de désengorgement du secteur public devenu pesant et essentiellement contreproductif. Pour y remédier, il fut imaginé alors des techniques juridiques telles que la réhabilitation, la privatisation et l'administration provisoire. Si la première n'était pas en réalité une technique empruntée au droit privé, pour les deux dernières par contre, la dose de droit privé y est criarde. En effet, l'une implique l'intervention concomitante du droit public et du droit privé, tandis que l'autre procède d'un mouvement de réception d'une technique de droit privé en droit public.

En ce qui concerne la première technique, la privatisation, au sens général, désigne, selon le Professeur DELVOLVE, toute solution faisant passer une activité ou une institution de la sphère publique à la sphère privée⁹³⁰. Il s'agit ni plus ni moins que d'un mouvement de pénétration du droit privé dans le champ du droit public. La formule proposée par le législateur camerounais considère la privatisation comme l'opération par laquelle l'État ou un organisme public ou parapublic se désengage totalement ou partiellement au profit du secteur privé des entreprises quelle que soit leur forme juridique (établissement public, société d'État, société d'économie mixte ou autre), dans lesquelles il détient tout ou partie du capital⁹³¹. Cette opération met en évidence l'intervention simultanée du droit public et du droit privé, notamment à travers un enchâssement des personnes juridiques, des règles et des procédures appliquées.

⁹³⁰ DEVOLVE (P.), « La privatisation du service de l'État », op. cit., p. 107.

⁹³¹ Article 2 de l'Ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques.

D'abord, les trois personnes morales impliquées relèvent, pour l'un du droit public, et pour les deux autres du droit privé⁹³². Ensuite, la nature de l'opération procède, d'une part, des techniques de droit public par le truchement de l'élaboration des actes de déclassement des entreprises de la sphère publique vers la sphère privée. Au Cameroun, ces actes ont pris la forme de décrets, à l'instar du décret n° 99/210 du 22 septembre 1999 portant admission de certaines entreprises du secteur public et parapublic à la procédure de privatisation⁹³³. Enfin, la destination privée des entreprises jusqu'alors publiques vise des objectifs de nature publique, à l'instar de ceux prévus à l'article 2 de l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques, à savoir, l'assainissement des finances publiques et la promotion des investissements.

Pour ce qui est de la technique d'administration provisoire qui fut à un certain moment l'une des alternatives à la gestion des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic au Cameroun, notre étude sur la question avait pu démontrer qu'il s'agissait à la fois d'"*une technique de gestion de crise*" et d'"*une technique de gestion en crise*"⁹³⁴. En tant que technique de gestion de crise puisant ses origines dans le droit privé, l'administration provisoire est une technique qui permet au tribunal saisi de nommer temporairement un administrateur à la tête d'une société en lieu et place des organes sociaux⁹³⁵. En droit privé, c'est le juge qui l'a institué. Plus précisément, c'est une technique consistant à substituer une personne désignée par l'autorité judiciaire lorsqu'une personne physique se trouve dans l'impossibilité de gérer et d'administrer tout ou partie de son patrimoine qui peut comprendre une entreprise commerciale, industrielle, artisanale, agricole ou

⁹³² Selon l'article 2 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, l'établissement public est une personne morale de droit public, tandis que la société à capital public et la société d'économie mixte sont des personnes morales de droit privé.

⁹³³ Il s'agit notamment des entreprises publiques suivantes : les Cimenteries Industrielles du Cameroun (CIMENCAM) ; la Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers (SCDP) ; la Société Nationale des Eaux du Cameroun (SNEC) ; la Société Nationale d'Electricité du Cameroun (SONEL) ; la Cameroon Telecommunications (CAMTEL) et la Cameroon Telecommunications Mobiles (CAMTEL-MOBILE).

⁹³⁴ Consulter les deux parties de notre mémoire de DEA, ZIBI (P.), *L'administration provisoire en droit camerounais : Recherches sur la réception d'une technique de droit privé en droit public*, op. cit.

⁹³⁵ KALIEU (Y.), Jurisprudence annotée, CA du Littoral, Arrêt n° 38/REF du 10 février 1999, Affaire REEMTSA et autres c/ SITABAC et autres, in *Juridis Périodique*, n° 42, Avril-Mai-Juin 2000, p. 47.

lorsque en mal dans une société, l'organe représentatif chargé de gérer et d'administrer se trouve dans la même situation.

Le législateur camerounais s'en est inspiré pour prévoir l'hypothèse de la gestion transitoire des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic qui éprouveraient des difficultés. L'autorité réglementaire habilitée à nommer les administrateurs provisoires en usera même en vue de la gestion temporaire des entreprises publiques en instance de privatisation. Au total quatre entreprises ont été concernées par cette technique de gestion, à savoir la SNEC, la CAMAIR, la CAMPOST et le FEICOM. Concrètement, l'autorité réglementaire, en l'occurrence ici le président de la République, tient cette attribution de l'article 23 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant Statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic qui dispose que : *"[...] en cas de crise grave susceptible de mettre en péril les missions d'intérêt général, l'objet social ou les objectifs sectoriels du Gouvernement, un Administrateur provisoire peut être désigné par acte réglementaire en lieu et place des organes dirigeants des établissements publics administratifs et des sociétés à capital public ayant l'État comme unique actionnaire"*.

En tant que technique de gestion, l'administration provisoire est une transposition du droit privé vers le droit public. C'est le législateur, notamment camerounais, qui le consacre en droit public, alors que c'est le juge qui en est la source en droit privé. Sa réception en droit public aboutit, pour ainsi dire, à la dénatura-tion de son régime originel et au détournement de sa procédure usuelle. C'est en cela qu'elle est aussi considérée comme une technique de gestion en crise. Quoi qu'il en soit, *"La technique de l'administration provisoire transcende la distinction droit privé - droit public"*⁹³⁶.

A tout prendre, le droit privé n'est qu'un pan de la pénétration des droits voisins au sein du droit de la gouvernance, puisque ce corps de règles ne se prive pas de la réception des règles empruntées au droit international.

⁹³⁶ ZIBI (P.), *L'administration provisoire en droit camerounais : Recherches sur la réception d'une technique de droit privé en droit public*, op. cit., p. 29.

B. La réception du droit international

La distinction entre le droit public et le droit privé se déporte aussi du côté du droit international, puisque l'on parle traditionnellement de droit international public et de droit international privé, pour exprimer les rapports juridiques qui régissent respectivement les particuliers et les États sur la scène internationale. Mais contrairement à l'ordre interne où le droit privé emprunte certaines de ses règles, principes, catégories et techniques au droit de la gouvernance, au niveau international, seuls les rapports entre États, en tant que sujets, sont rattachables aux questions de gouvernance⁹³⁷. Les relations entre particuliers ne le sont nullement. D'ailleurs, il est à rappeler à la suite d'un auteur que la notion même de gouvernance est apparue en droit international public⁹³⁸. Pour sa consistance, le droit de la gouvernance emprunte donc nécessairement certaines règles de droit international classique, à l'instar, d'une part, de la règle du volontarisme (1) qui lie les États dans leurs actes avec les autres États ; et d'autre part, des règles conventionnelles portant sur des questions du droit de la gouvernance (2).

1. La transposition de la règle du volontarisme du droit international en droit de la gouvernance

Dans la conception classique, on sait que le droit international repose sur le volontarisme des États. Toutefois, on ne saurait appréhender cette notion sous le seul prisme du droit international. En réalité, le volontarisme est au fondement même du droit indistinctement de l'espace juridique dans lequel on se situe. TRIEPEL indiquait justement à cet effet que *"la source du droit est en premier lieu la volonté de l'État lui-même"*⁹³⁹. La volonté est finalement une force qui irradie le droit. Autant le volontarisme préexiste au caractère obligatoire des règles de droit interne

⁹³⁷ Il faut indiquer que dans la détermination des sujets du droit international de la gouvernance, le Professeur KAMTO ajoute, à côté des États, les agents publics et les opérateurs économiques, KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 10.

⁹³⁸ TOURNEPICHE (A.-M.), « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », op. cit., p. 156.

⁹³⁹ TRIEPEL (H.), « Les rapports entre le droit interne et le droit international », *RCADI*, 1923-1, pp. 82-83, cité in NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., p. 100.

dans la mesure où ces règles sont une émanation de l'État, autant *"la force obligatoire du droit international repose sur la volonté de l'État souverain"*⁹⁴⁰. Dans le premier cas, la volonté a un pouvoir normateur, dans le second, il a un caractère souverainiste.

Vu sous ce rapport, le volontarisme est donc une règle qui peut être réceptionnée en droit de la gouvernance. Car, il s'agit d'une règle importante qui est au fondement du droit par l'État. Elle se positionne ainsi comme une impasse au formalisme juridique dans la mesure où le droit s'exprime d'abord par le caractère impératif des règles qui déterminent son contenu, notamment en droit interne. En effet, si le volontarisme du droit international ne s'appuie finalement que sur l'idée de souveraineté de l'État en tant qu'*"assujéti d'aucun sujet"*⁹⁴¹, le volontarisme juridique, envisagé ici, exprime, quant à lui, l'idée que *"les règles juridiques sont des produits de la volonté humaine"*⁹⁴². Au final, volontarisme étatique et volontarisme juridique se rejoignent et *"De leur combinaison résulte un sens précis du positivisme juridique : puisque le droit est fondé sur la volonté de l'État"*⁹⁴³.

De la volonté naissent donc, non seulement l'ensemble des règles de droit à l'initiative de l'État, mais aussi les règles spécifiques au droit de la gouvernance. Il en est ainsi des règles de gestion des personnes publiques qui sont issues d'un ensemble d'actes exprimant la volonté sur la scène internationale. C'est le cas par exemple des mesures adoptées à la suite des programmes d'ajustement structurel et dont l'objectif était clairement d'impulser un nouveau modèle de gestion des États ajustés ayant subis les affres de la crise économique. Le nouveau modèle de gestion ainsi envisagé était subordonné au respect de certaines conditionnalités qui déterminaient l'aide financière des bailleurs de fonds internationaux. Toutefois, la conditionnalité est un domaine dans lequel la volonté des États en droit international a subi un coup de mou. En effet, les programmes d'ajustement structurel élaborés notamment par le

⁹⁴⁰ Ibid., p. 99.

⁹⁴¹ COMBACAU (J.), « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État », in *La souveraineté, Pouvoirs*, 67, PUF, Paris 1993, p. 50.

⁹⁴² NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, op. cit., p. 98.

⁹⁴³ Ibid.

FMI, pour réguler la situation financière des États demandeurs de l'appui financier du Fonds, ont érodé la volonté qui lie les États dans leurs actes internationaux. Généralement, en droit international conventionnel, la volonté constitue le vecteur indispensable à la conclusion de tout traité. Or, dans le cadre de l'ajustement structurel, il a été introduit un instrument subrogeant la volonté à la conditionnalité : notamment la conditionnalité de l'aide financière.

La notion de conditionnalité "*se rattache à un ensemble d'exigences posées par les bailleurs de fonds internationaux, et acceptés par l'État demandeur, en échange d'un avantage ou d'une prestation financière*"⁹⁴⁴. Bref, il s'agit, selon le Professeur Jean-Marc SOREL des "*conditions que le Fonds [FMI] met à l'octroi de ses ressources pour les pays qui en ont besoin*"⁹⁴⁵. Le vecteur de la conditionnalité ne fut rien d'autre que "*l'accord de confirmation*" qui n'a rien d'un accord par ce que s'agissant en réalité "*d'une décision unilatérale du Fonds*"⁹⁴⁶. Car, en droit international, pour qu'il y ait accord, il faut une rencontre de volonté, un consentement à être lié. C'est cette volonté qui confère à l'acte signé la force obligatoire.

2. La réception des règles conventionnelles du droit international en droit de la gouvernance

Certaines règles du droit de la gouvernance prennent source en droit international. Celles-ci émanent d'actes juridiques de nature conventionnelle tels que les accords et traités internationaux, mais aussi de certaines résolutions et autres actes juridiques adoptés par les organisations internationales investies du pouvoir normatif. Elles portent sur des domaines aussi variés qu'il y a d'actes juridiques internationaux. Les plus courantes portent sur la gestion des biens publics et concernent notamment les domaines tels que la lutte contre la corruption et contre le blanchiment d'argent. Certaines, ayant des répercussions au plan interne, résultent

⁹⁴⁴ PIQUEMAL (A.), « La notion de conditionnalité et les organisations internationales économiques et financières », in ISOART (P.), (Mél. A), Pédone, Paris 1996, pp. 306 et s., cité in ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple du Cameroun », op. cit., p. 79.

⁹⁴⁵ SOREL (J.-M.), « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », *EJIL*, 42-66, 1996, p. 43.

⁹⁴⁶ *Ibid.*

des règles encadrant le nouvel ordre économique mondial à travers des mesures visant à faciliter une nouvelle gouvernance économique mondiale. D'autres promeuvent des préceptes de bonne gouvernance financière et managériale. Il en existe, enfin, qui régissent les objectifs propres aux secteurs d'intérêt commun, à l'instar de la gestion de l'environnement.

Premièrement, partant du postulat selon lequel *"La lutte contre la corruption est en effet une nécessité sur le plan international tant le phénomène comporte des éléments d'extranéité"*⁹⁴⁷, on serait tenté d'affirmer que la législation nationale actuelle a grandement été influencée par les textes juridiques internationaux régissant la question. La lutte contre la corruption est transversale à l'échelle internationale en ce sens qu'aussi bien les acteurs institués tels que les États que les institutions financières internationales en accordent une grande attention⁹⁴⁸. L'action des États se mesure principalement à l'aune des règles adoptées dans le cadre de la Résolution 58/4 de l'Assemblée Générale des Nations Unies contre la corruption, ou encore à celles, dans le cadre africain, de la Convention du 11 juillet 2003 de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. L'influence de la norme internationale conduit inévitablement à l'adéquation des législations nationales.

Pour illustration, observons avec un auteur que : *"La Convention universelle des Nations Unies de 2003 vise à accélérer le processus d'harmonisation des législations des États"*⁹⁴⁹. Dans le contexte du Cameroun, la doctrine estime que cette convention est venue renforcer les situations créées et les actes édictés par le droit interne que ce soit en matière administrative, civile ou pénale⁹⁵⁰. Si l'idée de renforcement du cadre normatif existant ne peut être écartée, il faut aussi noter que,

⁹⁴⁷ PEREIRA (B.), « Ethique commerciale, bonne gouvernance des entreprises et corruption internationale », *Revue Internationale de Droit Economique (RIDE)*, 2008, p. 8.

⁹⁴⁸ SANTISO (C.), « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *op. cit.*

⁹⁴⁹ PEREIRA (B.), « Ethique commerciale, bonne gouvernance des entreprises et corruption internationale », *op. cit.*, p. 10.

⁹⁵⁰ KENFACK (J.), « La Convention des Nations Unies contre la corruption, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », *op. cit.*, p. 203.

depuis le 18 mai 2004, date de ratification de cet instrument par le Cameroun⁹⁵¹, la législation nationale a plutôt été enrichie aussi bien en termes de prévention, d'incrimination, de détection et de répression des infractions que de recouvrement des avoirs⁹⁵². On peut dès lors estimer, au regard de ce qui précède, que les mesures édictées dans cette convention ont été reçues dans le dispositif législatif et réglementaire de lutte contre la corruption. D'ailleurs, on pourrait en dire de même pour ce qui est de la lutte contre le blanchiment des capitaux et d'autres fléaux portant atteinte à la bonne gestion de la chose publique.

Deuxièmement, le nouvel ordre économique mondial impulsé à la suite des crises qui se sont succédées à l'échelle internationale impacte aujourd'hui la gestion économique et financière du Cameroun. Il en est par exemple ainsi de celle qui a touché les pays africains à la fin des années 1980 et a abouti à l'adoption des programmes d'ajustement structurel ou encore de celle, plus récente et plus globale, née aux États-Unis en 2008. En effet, la crise économique de la fin des années 1980 survenue après la détérioration des termes de l'échange, a profondément façonné la législation camerounaise sur les finances publiques et la fonction publique. Celle déclenchée en 2008 dans les pays occidentaux a abouti à la Résolution 67/217 du 21 décembre 2012 sur un nouvel ordre économique international adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies et à la Résolution 67/289 du 9 juillet 2013 sur les Nations Unies dans la gouvernance économique mondiale. Le but de ces résolutions étant de converger vers une gouvernance économique mondiale prenant aussi en compte les aspirations de l'ensemble des États y compris celles des pays en développement.

Troisièmement enfin, il existe des instruments juridiques internationaux qui promeuvent les préceptes de la gouvernance managériale, financière, environnementale, etc. Parmi ces préceptes déclinés en normes dans la législation

⁹⁵¹ Décret n° 2004/010 du 18 mai 2004 portant ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

⁹⁵² Sur les principaux axes structurants de la Convention des Nations Unies, V. KENFACK (J.), « La Convention des Nations Unies contre la corruption, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », pp. 191 et s.

interne, on peut mentionner le contrôle supérieur de l'État, la meilleure gestion des finances publiques, la transparence dans les industries extractives, la gestion de l'environnement afin de garantir le développement durable au bénéfice des générations présentes et futures⁹⁵³... Pour ne prendre que le domaine des finances publiques, notons par exemple la Résolution 67/218 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 21 décembre 2012 sur la promotion de la transparence, de la participation et de la responsabilisation en matière de finances publiques. Bien qu'intervenant quelques années après certains instruments juridiques majeurs de finances publiques tels que la loi n° 2006/016 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'état, cette résolution reprend quelques principes qui guident aujourd'hui avec une certaine acuité la gestion financière du Cameroun. Il s'agit notamment de la transparence, de la participation et de la responsabilisation aussi bien en matière d'élaboration du budget que de son exécution et de son contrôle.

Au total, la réception des règles de droit international en droit de la gouvernance se fait par le truchement des actes juridiques tels que les résolutions de l'Assemblée Générale des Nations qui s'adressent à la totalité des membres, car portant sur des questions interpellant la communauté des nations, surtout les pays en voie de développement, à l'instar du Cameroun. Ces règles sont aussi édictées par les traités internationaux adoptés par les organisations des Nations Unies spécialisées dans des questions d'intérêt collectif comme la gestion de l'environnement. Toutes ces règles qui puisent leur source dans les instruments juridiques internationaux participent à enrichir le droit de la gouvernance qui n'est pas uniquement un droit exclusivement interne opérant une renonciation formelle vis-à-vis des régimes de droits voisins à la branche à laquelle il est censé appartenir.

⁹⁵³ Pour d'amples développements sur le contrôle supérieur de l'État, la transparence dans les industries extractives et la gestion de l'environnement, V. *Supra* : Chapitre I du Titre I de la Première Partie.

Paragraphe II : La répudiation formelle des droits voisins au sein du droit de la gouvernance

L'appartenance d'une discipline juridique à une branche signifie la renonciation – à tout le moins – formelle, aux autres branches. Pour ce qui est précisément du droit de la gouvernance, cette renonciation emporte naturellement exclusion du régime de droit privé (A) dans la mesure où il ne s'agit pas d'un droit régissant les rapports entre particuliers. Elle ne reconnaît non plus le régime de droit international (B), pour la simple raison que le droit de la gouvernance ne porte pas, à titre exclusif, sur les rapports entre États sur la scène internationale.

A. La répudiation formelle du droit privé

Même si, au plan matériel, le droit de la gouvernance accueille certaines règles de droit privé, ainsi que quelques catégories et techniques de cette branche du droit⁹⁵⁴, celui-ci ne saurait cependant être considéré comme un droit qui gouverne les rapports entre particuliers. Traditionnellement, en effet, le droit privé est considéré comme celui régissant les rapports entre particuliers ou avec les collectivités privées, telles que les associations, les sociétés et assurant prioritairement la sauvegarde des intérêts individuels. C'est une branche du droit qui traite principalement des droits subjectifs, c'est-à-dire des prérogatives dont sont titulaires des personnes privées en tant que sujets de droit. Plusieurs distinctions permettent de déterminer les droits individuels qui forment la consistance du droit privé. On parle ainsi de droits patrimoniaux et de droits extrapatrimoniaux, de droits personnels et de droits réels et de droits mobiliers et de droits immobiliers.

Pour un bref rappel, les droits patrimoniaux dont la valeur pécuniaire est un élément fondamental sont des droits qui portent sur le patrimoine, entendu comme l'ensemble des biens d'une personne, envisagé comme formant une universalité de droit. Les droits extrapatrimoniaux ou droits non évaluables en argent concernent quant à eux les droits relatifs à la famille à l'instar de la procréation, du mariage, du divorce, de la filiation, etc. Les droits réels sont des droits qui portent directement sur

⁹⁵⁴ V. *Supra*, présent chapitre.

une chose, un pouvoir dont une personne est titulaire sur cette chose. L'exemple le plus connu est le droit de propriété qui donne à son titulaire les pouvoirs les plus complets sur une chose. Les droits personnels sont des obligations s'exerçant contre une personne.

En d'autres termes, ce sont des droits dont une personne, appelée le créancier, est titulaire contre une autre personne, appelée le débiteur. Ils confèrent à une personne A le pouvoir de contraindre une personne B à faire ou à ne pas faire quelque-chose à son profit. Pour ce qui est des droits mobiliers et des droits immobiliers, il est question simplement des droits qui portent, d'une part, sur des meubles et, d'autre part, ceux portant sur des immeubles. S'agissant des droits immobiliers, le Code civil, en son article 526, précise notamment que "*Sont immeubles, par l'objet auquel ils s'appliquent : l'usufruit des choses immobilières, les servitudes ou services fonciers, les actions qui tendent à revendiquer un immeuble*". Par contre, pour la compréhension de ce que sont les droits mobiliers, l'article 527 du Code civil opère plutôt une distinction entre deux catégories de meubles lorsqu'il dispose que "*les biens sont meubles par leur nature ou par la détermination de la loi*". Sont, à titre d'illustration, considérés comme des droits mobiliers, selon l'article 529 du même code, les droits des associés dans les sociétés des capitaux, appelés actions.

En clair, ce sont ces droits portant sur des individus et des choses que le droit de la gouvernance entend répudier dans toute la mesure du possible. Il ne s'agit pas de droits que l'on peut rattacher à l'objet gestionnaire qui gouverne la présente étude, même si certains pans de droit privé comme la propriété, le contrat, l'activité commerciale peuvent éventuellement être pris en compte en matière de gestion des personnes et des affaires publiques. Ces emprunts n'ont qu'une portée matérielle et non formelle, car, au demeurant, quoiqu'il emprunte la matière, le droit de la gouvernance n'emprunte nullement la forme du droit privé. De la même manière, il entend aussi répudier, à titre de champ principal d'étude, le droit international.

B. La répudiation formelle du droit international

Même si la formalisation du droit international de la gouvernance a déjà été opérée par le Professeur KAMTO⁹⁵⁵ qui intègre les règles de droit international gouvernant les rapports interétatiques et les rapports entre États et entreprises étrangères, il reste que le droit de la gouvernance tel qu'il est théorisé ici renvoie principalement aux normes juridiques relatives à la gestion des affaires publiques dans l'ordre interne. D'ailleurs, l'auteur reconnaît lui-même que le droit international de la gouvernance intègre aussi "*les règles du droit national à effets extraterritoriaux*"⁹⁵⁶. Cependant, bien que le droit de la gouvernance s'appuie aussi sur les règles de droit international, il convient de préciser que la présente étude entend l'aborder essentiellement sous l'angle d'un droit national se situant formellement à l'opposé du droit international.

En effet, comme a semblé le souligner la réception matérielle évoquée ci-dessus, l'exclusion du droit international ne tient qu'aux aspects formels du droit de la gouvernance. Car, même si on a pu révéler très tôt dans cette étude que la notion de gouvernance fait son apparition en droit international public⁹⁵⁷, il ne s'agit là que d'une évocation sur la genèse de cette notion en droit. Bien plus, il n'a été question que d'interroger le canal par lequel le vocable gouvernance a fait son apparition en droit. Aussi, on peut noter que c'est au niveau du droit régissant les relations entre États que certains principes de gestion prennent leurs sources. C'est par exemple le cas au niveau des organisations internationales et communautaires où sont dégagés les principes chers à la bonne gouvernance. La preuve est par exemple rapportée par le *Livre Blanc* de l'Union Européenne qui a proclamé *l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence* comme des principes de la bonne gouvernance des États membres et des institutions européennes. Ces principes posent les bases de la gouvernance démocratique des États.

⁹⁵⁵ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit.

⁹⁵⁶ Ibid., p. 37.

⁹⁵⁷ TOURNEPICHE (A.-M.), « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », op. cit., p. 156.

Cependant, en dehors de ces quelques raccords de nature matérielle, droit international et droit de la gouvernance sont fondamentalement différents quant à leurs manifestations formelles. Ils n'obéissent pas aux mêmes procédés de formation. Ils ne partagent pas les mêmes sources. Les sujets du droit international ne sont pas exclusivement ceux du droit de la gouvernance. Les règles appliquées par les deux champs disciplinaires n'ont en commun que les aspects qui les rapprochent par rapport à l'objet de la présente étude et qui, somme toute, ne sont pas assez déterminants pour pouvoir établir une corrélation. Le droit international, notamment le droit international public, appelé aussi le droit des gens, comprend les règles applicables dans les rapports des États entre eux et définit l'organisation, le fonctionnement, la compétence et les pouvoirs des organisations internationales. Or, le droit de la gouvernance régit les règles applicables en matière de gestion des affaires publiques.

Vu sous cet angle, on constate que le premier n'admet comme sujets de droit que les États et les organisations internationales, alors que le second prend en compte non seulement l'État, en tant qu'entité centrale, mais aussi les autres personnes morales de droit public infraétatiques, les personnes physiques et les sujets de droit supraétatiques.

SECTION II : LE DROIT DE LA GOUVERNANCE, DISCIPLINE DU DROIT PUBLIC

Le droit public constitue assurément la branche du droit à laquelle s'affilierait sans gêne le droit de la gouvernance en tant que discipline juridique en gestation. Cette évidence est favorisée non seulement par l'objet de la gouvernance, à savoir la gestion des affaires publiques, mais aussi par les questions soulevées par ce concept. Surtout que celles-ci sont principalement rattachées au droit et à l'État ou si l'on veut au droit de l'État. Même si, comme on le verra avec le Professeur MOCKLE, les débats suscités par la gouvernance dépassent largement la question du droit et celle

de l'État, le droit public ne peut, cependant, éluder ce flou relatif⁹⁵⁸. Ce d'autant plus que cette branche du droit semble mieux outillée pour répondre aux questions que pose la gouvernance. On semble dès lors assister à un double phénomène, celui de la cohabitation des droits voisins avec le droit public (Paragraphe I) et celui de la publicisation proprement dite du droit de la gouvernance (Paragraphe II).

Paragraphe I : La cohabitation du droit public et des droits voisins au sein du droit de la gouvernance

L'interdisciplinarité évoquée plus haut a permis de souligner la prégnance des disciplines de droit public sur les droits voisins dans la construction du droit de la gouvernance⁹⁵⁹. Cependant, il ne s'agit plus de voir à partir de quelles disciplines le droit de la gouvernance s'est-il formé, mais d'analyser le contenu de cette discipline par rapport aux disciplines juridiques devancières. L'idée de cohabitation qui est, elle-même, différente de celles de réception matérielle et de répudiation formelle évoquées ci-haut, semble plus adéquate pour une telle analyse. La cohabitation renvoie ici à l'existence conjointe, au sein du droit de la gouvernance, des règles de droit public avec celles de droit privé (A) et à la production du droit de la gouvernance par le droit international public (B).

A. La cohabitation du droit public et du droit privé

Le Doyen DUGUIT enseigne qu'*"Il faut se prémunir contre une erreur communément répandue, celle qui consiste à établir une séparation absolue entre le droit public et le droit privé"*⁹⁶⁰. Il s'agit sans doute de deux parties du droit distinctes, mais l'auteur rappelle qu'il ne faut pas établir entre elles une sorte de muraille infranchissable⁹⁶¹. Cependant, la cohabitation du droit public et du droit privé ne connaît pas une généralisation au sein des disciplines juridiques existantes toutes branches confondues. Seules quelques unes rassemblent en même temps les éléments du droit public et du droit privé. C'est le cas de deux disciplines à partir

⁹⁵⁸ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 95.

⁹⁵⁹ V. *Supra* : Chapitre I du Titre I de la Deuxième Partie.

⁹⁶⁰ DUGUIT (L.), *Les leçons de droit public général*, op. cit., p. 39.

⁹⁶¹ *Ibid.*

desquelles le droit de la gouvernance puise abondamment certaines de ses règles. Il s'agit, d'une part, du droit administratif dans lequel la pénétration du droit privé (1) n'est pas étrangère aux questions de gouvernance ; et d'autre part, du droit pénal dont la classification de certains éléments dans le droit public n'est pas un sujet inédit (2).

1. La pénétration du droit privé dans le droit administratif

Au Cameroun le droit administratif, notamment son volet contentieux, utilise abondamment la règle de droit privé⁹⁶². Il ne s'agit pas toutefois d'une exception camerounaise, puisqu'en France, à titre de droit étranger, cette règle est utilisée par le juge administratif⁹⁶³. L'utilisation du droit privé ne se limite pas cependant au seul volet jurisprudentiel. Il existe aussi des extensions normatives de la pénétration du droit privé dans le droit administratif. C'est le cas de certaines règles éminemment importantes pour le droit de la gouvernance, à l'instar des règles régissant la gestion des personnes publiques et celles encadrant l'activité administrative.

En effet, contrairement au droit constitutionnel considéré comme le droit public par excellence⁹⁶⁴, le droit administratif comporte en bien de points des éléments de droit privé. Il en est ainsi du droit applicable aux services publics industriels et commerciaux dans lequel la dose de droit privé intervenant est

⁹⁶² Les exemples d'application du droit privé par le juge administratif camerounais sont légion comme en témoigne l'affaire CFJ/CAY, Arrêt MBEDEY Norbert c/ État du Cameroun. Dans cette affaire dans laquelle il était reproché à Sieur MBEDEY Norbert d'être fait voler le véhicule administratif qui était à sa disposition, le juge administratif avait fait application des règles de la responsabilité du droit civil. En effet, sans tenir compte de la distinction classique faute personnelle-faute de service, ou de la combinaison des deux, il a "consacré le principe d'une responsabilité pécuniaire des fonctionnaires vis-à-vis de l'État pour les objets confiés à leur garde", sur la base de l'article 1384 du Code civil.

⁹⁶³ ONDOA (M.), *Droit administratif*, Cours de DEA, 2005-2006, Université de Yaoundé II-Soa, inédit. Pour ce qui est du Cameroun, le professeur évoque les extensions localisées dans le champ d'application du droit privé, précisément les matières relevant toujours de la compétence du juge judiciaire, à savoir : la responsabilité de l'État du fait des accidents de la circulation causés par les véhicules administratifs, la responsabilité de l'État du fait des maîtres de l'enseignement public, la responsabilité de l'État du fait du service public de la justice, la responsabilité de l'État du fait des attroupements et rassemblements et la responsabilité de l'État du fait des services publics industriels et commerciaux.

⁹⁶⁴ Selon un auteur, en effet, la distinction droit constitutionnel-droit administratif "est tout d'abord parfaitement correcte pour le droit constitutionnel et pour ses règles de la forme de l'État et du gouvernement, de l'institution et de l'organisation des pouvoirs, des droits et des devoirs civiques, de l'organisation de l'administration : c'est le droit public par excellence", KÖHLER (M.), « Le droit pénal entre public et privé », op. cit., p. 201.

décelable à partir d'un certain nombre d'indices liés à la nature de l'activité exercée, au mode d'organisation et aux conditions de fonctionnement qui sont identiques à celles des entreprises privées similaires⁹⁶⁵. Le régime juridique qui leur est applicable laisse aussi transparaître une part importante de droit public : certains biens affectés à ces services font partie du domaine public, les travaux qu'ils exécutent peuvent être des travaux publics, la responsabilité envers les tiers peut être sous l'empire du droit public lorsque le dommage est causé par une opération de travail public ou d'ouvrage public, les décisions réglementaires prises par les organes de direction peuvent avoir le caractère administratif⁹⁶⁶. On peut dès lors observer que droit public et droit privé cohabitent dans la gestion des services publics industriels et commerciaux.

Le champ d'intervention du droit privé dans le droit administratif s'étend aussi au niveau des règles générales posées pour encadrer la concession du service public, entendue comme un mode de gestion d'un service dans lequel une personne publique, le concédant, charge par contrat une personne privée, le concessionnaire, de faire fonctionner le service, pendant un temps, en assumant les charges, moyennant le droit de se rémunérer sur les usagers⁹⁶⁷. Le droit privé pénètre aussi le droit administratif dans le cadre des personnes privées appelées à réaliser les missions d'intérêt général. Aussi, les techniques de gestion de droit privé sont transposées en matière de gestion des établissements publics administratifs et des entreprises du secteur public et parapublic. C'est le cas au Cameroun comme on a pu le démontrer avec la technique de l'administration provisoire⁹⁶⁸.

En clair, à travers les différentes pistes fournies par le droit administratif, on parvient à établir la distinction entre *gestion publique* et *gestion privée*. Celle-ci intervient généralement pour faciliter la détermination du droit applicable – droit public ou droit privé – en matière de contrats, de personnel, de travaux et de

⁹⁶⁵ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 309.

⁹⁶⁶ V. aussi dans ce sens, WEIL (P.), *Le Droit administratif*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1981, p. 69.

⁹⁶⁷ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 383.

⁹⁶⁸ V. notre étude, ZIBI (P.), *L'administration provisoire en droit camerounais : Réception d'une technique de droit privé en droit public*, op. cit.

domaine. Elle inspire *in fine* la distinction entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux. Elle entraîne la soumission au contrôle du juge administratif des actes et opérations de puissance publique. Enfin, elle régit le régime de responsabilité des organismes privés investis d'une mission de service public. Cette distinction se répercute aussi sur le domaine du pénal, notamment avec l'intervention du droit public dans le droit pénal.

2. L'intervention du droit public dans le droit pénal

Si traditionnellement, on associe le droit pénal au droit privé, la question semble cependant plus complexe qu'elle ne le paraît au premier abord. Le droit pénal est en réalité une conjonction du droit privé et du droit public. D'une part, on estime que c'est une discipline de droit privé par le simple fait que "*le crime intervient de personne à personne*"⁹⁶⁹. D'autre part, on considère que "*le crime possède un élément public parce qu'il implique toujours l'infraction à une loi*"⁹⁷⁰, même si cet élément public ne justifie pas encore à déterminer l'appartenance du droit pénal au droit public.

Du point de vue du droit de la gouvernance, l'élément personnel est certes attaché, mais il n'existe qu'en association à l'atteinte d'une règle de droit public. En effet, au-delà de l'infraction à une loi qui peut, par ailleurs, ne régir que les règles objectives de droit privé, l'élément public du crime, dans le cadre du droit de la gouvernance, porte directement sur une infraction à une règle de droit public, en l'occurrence à une règle de gouvernance. Ainsi, l'élément public des infractions au droit de la gouvernance n'est rien d'autre que l'atteinte à un intérêt public ou à un bien public. Le tableau des infractions que l'on peut regrouper autour de ces deux items n'est pas exhaustif. Cependant, celles qui sont directement liées aux questions de gouvernance sont très connues.

⁹⁶⁹ KÖHLER (M.), « Le droit pénal entre public et privé », op. cit., p. 202.

⁹⁷⁰ Ibid.

C'est le cas de l'infraction de détournement prévu à l'article 184 du Code pénal⁹⁷¹. En effet, même si cette disposition ne fait pas mention de détournement de biens ou de fonds publics, son contenu le laisse clairement penser. Elle indique en son alinéa 1 que : "*Quiconque par quelque moyen que ce soit obtient ou retient frauduleusement quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, appartenant, destiné ou confié à l'État, à une coopérative, collectivité ou établissement, ou publics ou soumis à la tutelle administrative de l'État ou dont l'État détient directement ou indirectement la majorité du capital, est puni [...]*".

D'ailleurs, la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial adopte une formulation plus explicite lorsqu'elle parle de "*détournement de biens publics*"⁹⁷². Le caractère public de l'infraction apparaît tout autant en ce qui concerne les infractions aux règles de gouvernance prévues par le Code pénal, telles que la corruption, l'intérêt dans un acte, la participation dans une affaire la concussion, le déficit non signalé⁹⁷³, etc.

En somme, la pénétration du droit privé dans le droit administratif et l'intervention du droit public dans le droit pénal sont les exemples les plus marquants de la cohabitation des deux branches du droit qu'incarne bien le droit de la gouvernance, à travers les règles relatives à la gestion des affaires publiques. Cette cohabitation amène à reconnaître *in fine* avec un auteur que : "*le droit privé et le droit public ne semblent pas être différents en ce qui concerne le contenu, mais seulement quant à leur forme*"⁹⁷⁴. On pourrait en dire de même de la coexistence des règles de droit public et de droit international dans le contenu du droit de la gouvernance.

⁹⁷¹ Loi n° 67/LF/1 du 12 juin 1967 portant Code pénal du Cameroun et ses modifications subséquentes, notamment les lois n° 90/061 du 19 décembre 1990, 91/007 du 30 juillet 1991, 93/013 du 22 décembre 1993 et 97/9 du 10 janvier 1997.

⁹⁷² V. l'article 2 (*nouveau*) de la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/028 du 14 décembre portant création d'un Tribunal Criminel Spécial.

⁹⁷³ V. les articles 134 à 138 du Code pénal.

⁹⁷⁴ KÖHLER (M.), « Le droit pénal entre public et privé », op. cit., p. 201.

B. La production des normes de droit de la gouvernance par le droit international public

Traditionnellement, le rapport du droit international au droit public se manifeste à travers les règles juridiques qui régissent les rapports d'un État avec les autres sujets de droit international. Il s'agit des règles juridiques définies dans le cadre des disciplines classiques de droit international public telles que le droit des relations économiques internationales, le droit international de l'environnement, le droit des relations diplomatiques et consulaires, le règlement des différends internationaux, le droit humanitaire, etc. Celles de ces disciplines développant les rapports de gouvernance sont celles qui introduisent des éléments d'extranéité dans la gestion des personnes publiques au niveau interne. Ces rapports de gouvernance se traduisent globalement par la production au niveau international des normes régissant la gestion publique interne engendrée notamment par les *"régulations mondialisées du FMI, de la Banque Mondiale, de l'OMC"*⁹⁷⁵ et portée par *"la gestion par programme et par objectifs qui s'est imposée comme l'unique modèle de référence au niveau international"*⁹⁷⁶. Elle prend deux formes qui seront déclinées ici en production spontanée (1) et en production conditionnée (2).

1. La production spontanée

En droit international public, comme indique ci-haut, le consentement des États qui est l'expression de leur volonté constitue la règle d'or d'adhésion aux politiques et aux règles formulées. Le droit apparaissant alors comme l'expression de la volonté politique des gouvernants. Cette règle a été tempérée voire violée sous les politiques d'ajustement structurel en raison de la conditionnalité de l'aide financière⁹⁷⁷. Les contraintes et les obligations qui caractérisaient ces politiques avaient fait perdre à certains États l'attribut de l'égalité dont ils jouissent en droit international. C'est cette égalité qui gouverne les règles de droit produites de

⁹⁷⁵ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 621.

⁹⁷⁶ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 111.

⁹⁷⁷ Selon le Professeur ONDOA, la conditionnalité *"prend la valeur d'une technique consistant à contraindre ou obliger les États demandeurs d'aide, à réaliser la réforme de leur système"*, ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., p. 80.

manière spontanée au niveau des organisations internationales et qui régit les rapports de coopération entre les acteurs du droit international. Il n'est d'ailleurs pas de domaine qui échappe à la création des normes sur la sphère internationale. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à consulter les différentes branches du droit international public. Parmi les règles de droit que ces organisations édictent, il y a celles qui promeuvent de nouvelles méthodes d'intervention publique (a), celles qui prescrivent le devoir d'intégrité (b) et celles qui gouvernent les interactions entre différents acteurs (c).

a) Les normes de promotion de nouvelles méthodes d'intervention publique

Au premier rang de ces normes, la définition d'un cadre juridique attractif des investissements pour attirer les investissements directs étrangers (IDE) est une préoccupation des pays en développement. C'est dans cette perspective qu'a été élaborée la loi n° 2002/004 du 19 avril 2002 relative à la Charte sur les investissements au Cameroun et ses différents textes modificatifs. Ce texte est la transposition au Cameroun des règles internationales visant à rendre plus attractives les législations relatives aux investissements. C'est au regard de l'universalité des règles qu'elles édictent que le législateur l'a dénommé Charte, surtout quand on sait que ce terme renvoie, en droit international public, à un "*acte constitutif d'une organisation internationale*"⁹⁷⁸. Le choix du vocabulaire n'est donc pas fortuit. Dans l'esprit du législateur, il s'agit avant tout de rassurer les potentiels investisseurs étrangers sur la nature du dispositif juridique, réalité que ne semblait pas refléter l'ordonnance n° 90/007 du 8 novembre 1990 portant code des investissements du Cameroun. L'édification normative sur la question des investissements va même plus loin au niveau international avec la Convention pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements entre États et Ressortissants d'autres États conclue à Washington le 18 mars 1965. Cette convention crée en son article 1^{er} le Centre International pour le Règlement des Différends (CIRDI) dont l'objet est d'offrir des moyens de conciliation et d'arbitrage pour régler les différends relatifs

⁹⁷⁸ GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 114.

aux investissements opposant des États contractants à des ressortissants d'autres États contractants.

En second lieu, on assiste à la prolifération des normes prescrivant les engagements réciproques. Ils sont connus "*sous des appellations diverses (chartes, conventions, pactes, quasi-contrats...)*"⁹⁷⁹. Ces instruments mettent en lumière le phénomène de contractualisation⁹⁸⁰ dont on sait qu'elle donne "*une traduction juridique à l'approche pluraliste et consensuelle de l'action publique qui est au principe de gouvernance*"⁹⁸¹. Toutefois, le rapport de la contractualisation aux normes internationales n'est pas si évident, car il en émerge deux sortes qui ne sortent pas du cadre interne de l'État à savoir, "*l'essor d'une contractualisation « verticale », entre l'État et les collectivités locales et d'une contractualisation « horizontale », entre unités administratives de même niveau*"⁹⁸². Mais la contractualisation telle qu'on la vit aujourd'hui, c'est-à-dire celle qui rompt avec l'approche du contrat classique, a des origines occidentales⁹⁸³.

Le législateur camerounais opère une réception heureuse des différents types de contrats : contrats de concession, contrat de performance, contrats de plan, contrats d'exploitation, etc. Les secteurs dans lesquels ces contrats font florès appellent souvent l'intervention des firmes multinationales. Il en est ainsi des secteurs pétrolier et gazier dont les différents codes prévoient des contrats de concession et des contrats de partage de production pour ce qui est du Code pétrolier. Par contrat de concession par exemple, la loi n° 2012/006 du 19 avril 2012 portant Code gazier⁹⁸⁴ entend un "*accord conclu entre l'État et un opérateur en vue de construire, exploiter, entretenir et développer un Réseau de Transport ou de Distribution de Gaz à titre exclusif sur une zone géographique donnée, pour une durée déterminée, sur la base d'un Cahier des Charges*".

⁹⁷⁹ CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », op. cit., p. 127.

⁹⁸⁰ GAUDIN (J.-P.), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses Sciences Po, 1999.

⁹⁸¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., pp. 199-200.

⁹⁸² Ibid., p. 201.

⁹⁸³ FORTIN (Y.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, op. cit.

⁹⁸⁴ Cette loi vient abroger la loi n° 2002/013 du 30 décembre 2002 portant Code gazier.

Quant aux contrats de performance, désormais en vigueur au niveau des administrations publiques depuis le lancement du Programme de Modernisation de l'Administration camerounaise sur la Gestion Axée sur les Résultats (PROMAGAR)⁹⁸⁵ et du Projet d'introduction des normes de rendement dans l'administration camerounaise (PINORAC), ils ont pour objectif de responsabiliser les cadres tout en exigeant des gains de productivité aux agents.

b) Les normes prescrivant le devoir d'intégrité et la moralité publique

Elles sont foisonnantes et peuvent être rangées aussi bien dans le cadre de la gouvernance comportementale que dans celui de la gouvernance managériale. Il s'agit des normes à caractère international de lutte contre la corruption, de moralisation de la vie publique et de restauration de la rectitude morale. Elles sont édictées par les instruments tels que la Convention des Nations-Unies contre la corruption du 31 octobre 2003, de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

Sur un tout autre plan, les bailleurs de fonds, qui sont des partenaires importants au Cameroun, sont engagés dans le processus organisationnel et décisionnel de lutte contre la corruption au Cameroun. Les initiatives anticorruption lancées par les bailleurs de fonds interviennent dans le cadre des relations bilatérales et multilatérales. Ces actions sont révélatrices des engagements pris par les partenaires financiers en matière de lutte contre la corruption.

Les pratiques dites de bonne gouvernance ont été imposées par les institutions financières dans les années 1990⁹⁸⁶. C'est à ce titre que les mesures prises au titre des

⁹⁸⁵ Créé en 2009 sur l'initiative du Premier Ministre, le PROMAGAR répond au besoin de renforcement de l'efficacité de l'administration camerounaise par l'institutionnalisation d'une culture de résultats. Pour intégrer cet outil de gestion, le Gouvernement a obtenu un appui technique de la Coopération canadienne, fondé sur un protocole d'entente signé le 02 avril 2007, qui a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'introduction de la GAR dans les services publics, définissant les composantes, le chronogramme et le cadre de gestion. La mise en œuvre du PROMAGAR devait s'étaler sur trois ans (2009-2011) dans neuf (09) administrations dites pilotes, avant sa généralisation subséquente, www.spm.gov.cm, 30 octobre 2011.

⁹⁸⁶ DELMAS-MARTY (M.), « Gouvernance et État de droit », op. cit.

conditionnalités exigées par le FMI et la Banque Mondiale en matière de lutte contre la corruption, que le gouvernement camerounais a concrétisé ses promesses de mise en place d'une institution indépendante de lutte contre la corruption en créant la Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC)⁹⁸⁷. D'autres initiatives anticorruption internationales sont à relever. C'est le cas de l'IPPTE dans laquelle la promotion de la bonne gouvernance et de la transparence et celle de la lutte contre la corruption étaient inscrites au rang des critères et repères structurels à mettre en œuvre pour parvenir au point d'achèvement.

C'est aussi le cas du programme CHOC-Cameroun⁹⁸⁸ qui est une initiative mise en place avec une Convention signée entre le PNUD et le gouvernement camerounais en date du 23 février 2007. Cette initiative est fortement inspirée dans sa modélisation et sa conception par le réseau de gouvernance de l'OCDE ainsi que par les organismes appartenant au système des Nations-Unies.

Enfin, on mentionnera aussi l'Initiative de transparence des industries extractives (EITI)⁹⁸⁹ par laquelle le gouvernement du Cameroun a exprimé son approbation lors de la Conférence de l'EITI tenue à Londres en mars 2005, par l'entremise du Ministre des finances. Un Comité de suivi et de mise en œuvre des principes d'EITI a été créé par décret n° 2005/2176/PM du 16 juin 2005 au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI). A ce jour, ce Comité a déjà vérifié les comptes de certains exercices de la Société Nationale d'Hydrocarbures (SNH)⁹⁹⁰.

c) Les normes gouvernant les interactions entre acteurs

Comme norme universelle, la bonne gouvernance est devenue, dans les rapports bilatéraux et multilatéraux, le modèle de développement par excellence. Certes, elle ne fait pas encore l'objet d'une reconnaissance juridique sur le plan international, mais la plupart des accords de développement, des bailleurs de fonds

⁹⁸⁷ MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système national d'intégrité*, op. cit., p. 91. Par ailleurs, la CONAC est créée par décret n° 2006/008 du 11 mars 2006.

⁹⁸⁸ Changer d'Habitude-s'Opposer à la Corruption (CHOC).

⁹⁸⁹ Du sigle anglais : *Extractive Industries for Transparency Initiative* (EITI).

⁹⁹⁰ Sur toutes les initiatives anticorruption, lire : MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système national d'intégrité*, op. cit., pp. 90-94.

multilatéraux l'ont inscrit au rang des mesures à atteindre impérativement par les États nécessaires en vue de l'obtention de l'aide. Son expansion a été rendue possible à la suite de l'insuffisance des mesures d'ajustement structurel. En effet, la réflexion sur la gouvernance est véritablement amorcée dans les années 1990 sous les auspices de la Banque mondiale⁹⁹¹ et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans le but d'introduire de nouveaux types de réformes dans les programmes d'aide. Accolée à son épithète "*bonne*", la gouvernance est ainsi devenue la nouvelle pierre angulaire de la coopération internationale, de l'aide au développement, ainsi que des initiatives de réduction et d'annulation de la dette publique.

Il en a été ainsi le cas avec l'IPTE par laquelle les Conseils d'administration conjoints du FMI et de la Banque Mondiale ont décidé à la suite du Sommet du G7 de Lyon en France en 1996, de "*ramener à un niveau jugé supportable la charge de la dette extérieure des pays les plus pauvres faisant face à un endettement excessif*"⁹⁹². Cette initiative a été conduite, notamment pour ce qui concerne le point d'achèvement, en considération de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. L'action en matière de promotion de la bonne gouvernance, de la transparence et celle de la lutte contre la corruption, était effectivement inscrite au rang des critères et repères structurels à mettre en œuvre pour parvenir au point d'achèvement⁹⁹³. C'est dans le cadre de cette initiative qu'a été mise en place la CONAC, ou le régime de la déclaration des biens et des avoirs issu de la loi n° 2006/003 du 25 avril 2006. De même, la gouvernance a été identifiée comme l'un des huit domaines⁹⁹⁴ pour l'utilisation des ressources PTE⁹⁹⁵.

⁹⁹¹ BANQUE MONDIALE, *Governance: The World Bank Experience*, (1993) Washington, Banque Mondiale

⁹⁹² TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, op. cit., p. 342.

⁹⁹³ MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système national d'intégrité*, op. cit., p. 91.

⁹⁹⁴ Ces huit domaines sont : l'éducation, la santé, le VIH/SIDA, la protection et l'assistance sociales, le développement rural, l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement urbain et le ramassage des ordures et la gouvernance, V. TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, op. cit., pp. 332-333.

⁹⁹⁵ Ibid., p. 333.

En ce qui concerne par ailleurs les actions bilatérales, on peut aussi évoquer la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption dans le cadre du Contrat Désendettement-Développement (C2D) conclu entre la France et le Cameroun⁹⁹⁶. C'est au regard de ce qui précède que l'on peut considérer que la bonne gouvernance comme une conditionnalité imposée par les acteurs multilatéraux et bilatéraux aux pays demandeurs d'aide.

2. La production conditionnée

Elevée au rang d'*"instrument de la réforme"*⁹⁹⁷, considérée comme *"vecteur juridique de l'assistance financière"*⁹⁹⁸ ou encore perçue comme un argument *"en faveur d'une gestion publique axée sur la performance"*⁹⁹⁹, la conditionnalité n'a de cesse susciter le débat et les interrogations au sein de la doctrine, quant à savoir si elle recouvre des aspects juridiques¹⁰⁰⁰. Les raisons de ces interrogations se situent, d'une part, au niveau de son caractère finaliste – parce qu'elle a pour but premier de fixer les objectifs – et d'autre part, au niveau de la transformation desdits objectifs en règles juridiques. Pour le Professeur ONDOA, les objectifs conditionnent forcément la création de nouvelles règles de droit dans un souci de *"refondation juridique de l'État"*¹⁰⁰¹, car pour lui, *"tout en imposant aux États une obligation d'agir ou de faire, les objectifs annoncent une ou plusieurs règles juridiques"*¹⁰⁰². La production internationale des normes juridiques d'action publique est donc tributaire des rapports de force qui existent entre les États, ainsi qu'entre ceux-ci et les institutions financières internationales. Il se crée alors comme un système hiérarchisé basé sur le respect des obligations des uns, sans lequel, l'assistance aux autres semble hypothéquée.

⁹⁹⁶ MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système national d'intégrité*, op. cit., p. 91.

⁹⁹⁷ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., p. 80.

⁹⁹⁸ OUMAROU (B.), « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », op. cit., pp. 132-148.

⁹⁹⁹ KEMGNI MOYUM (G.), « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », op. cit., pp. 296 et s.

¹⁰⁰⁰ SOREL (J.-M.), *Les aspects juridiques de la conditionnalité du Fonds Monétaire International*, op. cit. ; du même auteur, « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », op. cit.

¹⁰⁰¹ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., p. 82.

¹⁰⁰² Ibid., p. 84.

Ce déséquilibre des rapports s'explique par la définition du terme conditionnalité que le FMI et la Banque Mondiale ont popularisé à travers la politique d'ajustement structurel pour venir en aide aux pays pauvres. Pour Jacques De LAROSIERE, alors Président du FMI¹⁰⁰³, la conditionnalité est l'ensemble "*des mesures économiques et financières qui doivent être prises dans un pays pour rétablir une position extérieure soutenable à la fin ou vers la fin d'un programme appuyé par le Fonds*"¹⁰⁰⁴. Comme tel, la conditionnalité va déborder le cadre des institutions de Bretton Woods¹⁰⁰⁵, car en effet on va assister à "*l'utilisation généralisée de la conditionnalité par la quasi-totalité des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux*"¹⁰⁰⁶. S'imposant aux États soumis aux obligations y afférentes, la conditionnalité aboutit inéluctablement à la recomposition du paysage juridique existant et par conséquent conduit aux réformes que vont introduire dans le système juridique "*les jurislèges nationaux, seuls compétents, en vertu du principe de souveraineté des États, pour le modifier ou le changer*"¹⁰⁰⁷.

C'est à ce titre que, sous ajustement structurel, le système juridique camerounais a connu une mue en raison des mesures qui ont été introduites par les différents accords. La conditionnalité constituait alors "*le nœud de la coopération entre le Cameroun et le FMI*"¹⁰⁰⁸. Elle s'appliquait à travers "*une approche souple avec pour support les traditionnels accords de confirmation*"¹⁰⁰⁹. Dans une démarche qui feignait de privilégier un consensus apparent, dans la mesure où ils étaient "*élaborés en collaboration par les parties et approuvés par le FMI et Banque*

¹⁰⁰³ De LAROSIERE (J.), ancien Directeur Général du FMI (1978-1987), *Finances et développement*, Juin 1982, p. 4.

¹⁰⁰⁴ Cité aussi in KEMGNI MOYUM (G.), « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », op. cit., p. 296 ; cité aussi in OUMAROU (B.), « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », op. cit., pp. 132-133.

¹⁰⁰⁵ Par Institutions de Bretton Woods – du nom d'une banlieue de Washington aux États-Unis – on entend le FMI et la Banque Mondiale.

¹⁰⁰⁶ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., p. 82.

¹⁰⁰⁷ Ibid., p. 84.

¹⁰⁰⁸ OUMAROU (B.), « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », op. cit., p. 132.

¹⁰⁰⁹ Ibid., p. 132.

*Mondiale*¹⁰¹⁰, les accords de confirmation prenaient la forme d'un "*document cadre de politique économique et financière*"¹⁰¹¹. A travers cet instrument, les mesures dites d'ajustement structurel sont prises par les autorités camerounaises soucieuses de montrer leur bonne foi quant aux changements souhaités par le FMI et bénéficiaire éventuellement des financements pour un rééquilibrage macroéconomique. Les objectifs énumérés en conformité des conditions de ces bailleurs de fonds allaient être de nature à introduire des réformes qui devaient transformer le système juridique camerounais par la suite.

Ainsi, le droit public financier devait conduire au plan macroéconomique l'État à adopter une nouvelle gouvernance financière¹⁰¹², notamment par l'accroissement des recettes budgétaires, l'amélioration des méthodes de gestion, la réforme de la politique fiscale à travers l'élargissement de l'assiette des prélèvements obligatoires et l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale, mais aussi le remplacement de la Taxe sur le Chiffre d'Affaires (TCA) par la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), l'institution d'un impôt général sur le revenu, etc.¹⁰¹³.

Le droit de la fonction publique sera aussi mis à rude épreuve notamment en raison du gel des recrutements, la baisse des salaires et les départs anticipés à la retraite des fonctionnaires, l'abaissement de cinq ans de l'âge de départ à la retraite¹⁰¹⁴. La consécration textuelle des réformes ainsi introduites va aboutir à l'adoption de la loi n° 92/007 du 14 août 1992 portant Code du travail et de la loi n° 94/199 du 7 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'État.

Au plan structurel, la privatisation des entreprises publiques introduite par l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 va par exemple conduire au changement de

¹⁰¹⁰ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., p. 82.

¹⁰¹¹ PREMIER MINISTRE DU CAMEROUN, *Lettre à Monsieur Michel CAMDESSUS, Directeur Général du FMI*, Yaoundé, le 28 juillet 1998, inédit, p. 1, cité in ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., p. 82.

¹⁰¹² V. aussi, KEMGNI MOYUM (G.), « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », op. cit.

¹⁰¹³ V. à ce sujet, ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., p. 82.

¹⁰¹⁴ KEMGNI MOYUM (G.), « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », op. cit., p. 297.

la législation y afférente dans un laps de temps très réduit. En effet, on est passé au bout de quatre ans de l'ordonnance n° 95/003 du 17 août 1995 portant statut général des entreprises du secteur public et parapublic à la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic. C'est la situation calamiteuse des entreprises publiques, alors trop endettées et trop subventionnées par l'État, qui non seulement imposera les privatisations comme mesure incontournable d'ajustement structurel, mais aussi va orienter la gestion de celles-ci vers les règles gouvernant les sociétés anonymes¹⁰¹⁵.

Enfin, la politique d'ajustement structurel considérait, pour ce qui est des administrations publiques, comme objectif *"la valorisation des ressources humaines [...] qui se tradui[sait] par la promotion de la transparence et de l'efficacité administrative et la réduction des effectifs de la fonction publique"*¹⁰¹⁶. Aujourd'hui encore et peut-être encore plus qu'hier, les administrations publiques doivent orienter leur action vers une gestion axée sur les résultats et la performance à l'instar de ce qui est fait au sein des organisations internationales. En effet, *"les bailleurs de fonds, dès 2002, entérinent les principes visant à promouvoir une approche de la gestion axée sur les résultats en matière de développement"*¹⁰¹⁷. Cette gestion axée sur les résultats étant l'un des aspects de publicisation du droit de la gouvernance.

Paragraphe II : La publicisation du droit de la gouvernance

D'une manière générale, la publicisation du droit peut être entendue comme un processus de mutation des règles de droit en règles de droit public. Il peut également s'agir d'un mouvement de réception d'un phénomène social en droit public. Si on part de l'idée que la notion de gouvernance est étrangère au droit, alors

¹⁰¹⁵ La loi du 22 décembre 1999 intègre dans son dispositif la législation OHADA telle qu'issue de l'Acte uniforme OHADA sur les sociétés commerciales et le groupement d'intérêt économique.

¹⁰¹⁶ FMI et REPUBLIQUE DU CAMEROUN, *Document-cadre de politique économique et financière à moyen terme (1999-2000-2001)*, Document partagé par les autorités camerounaises en collaboration avec les services du FMI et de la Banque Mondiale, le 28 juillet 1998, pp. 13 et s., cité in ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : L'exemple camerounais », op. cit., p. 83.

¹⁰¹⁷ KEMGNI MOYUM (G.), « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », op. cit., p. 297. L'auteur se prévaut ainsi de la Première Conférence internationale sur le financement du développement organisée par l'ONU du 18 au 22 mars 2002 à Monterrey (Mexique).

son introduction dans cette science devrait normalement se faire sous l'empire de l'une des branches du droit. Pour ce faire, nous constaterons d'abord que la gouvernance est un attribut du droit public, car selon un auteur, *"il est possible de recenser quelques mécanismes qui traduisent les réalités de la gouvernance en droit public"*¹⁰¹⁸. Ainsi, le chemin emprunté par le droit de la gouvernance ne peut convertir qu'avec le droit public. La raison en est toute simple : c'est dans cette branche que la discipline en gestation est conceptualisée (A) et c'est également auprès d'elle qu'elle trouve ses sujets (B).

A. La conceptualisation du droit de la gouvernance en droit public

Evoquer la question de la conceptualisation du droit de la gouvernance en droit de manière générale et en droit public particulièrement renvoie à la question de la réception de la notion de gouvernance de ce domaine d'étude. En effet, il est unanimement reconnu aujourd'hui que cette notion non seulement ne relève pas du vocabulaire juridique, mais aussi a du mal à s'y insérer. Car suivant l'opinion d'un auteur : *"De la gouvernance, l'analyse juridique nous dit en définitive assez peu de chose. On peut même dire que la doctrine juridique est assez largement hostile à l'utilisation de ce concept venu d'autres champs disciplinaires [...]"*¹⁰¹⁹.

Cependant, les rapports étroits que la gouvernance entretient avec le droit, en l'occurrence le droit public, conduisent à avoir une vision moins tranchée sur la question. Il importe désormais, à propos de l'analyse juridique de cette notion, de dépasser certaines idées reçues et de briser toute hostilité. Il s'agit juste de rétablir un équilibre devenu précaire en raison de la non prise en compte de la gouvernance en droit. De la sorte, on doit admettre qu'il était devenu impératif de remplir un vide qui se faisait de plus en plus ressentir. D'où l'idée, encore perfectible, de la gestation d'un droit de la gouvernance en droit public. Car, pour paraphraser Madame le

¹⁰¹⁸ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 96.

¹⁰¹⁹ BRISSON (J.-F.), « Aéroports décentralisés et libre administration des collectivités territoriales », op. cit., pp. 1153 et s.

Professeur FRISON-ROCHE à propos du droit de la régulation¹⁰²⁰, nous dirons que le droit de la gouvernance semble encore plus proche du droit public, dont il serait l'épigone.

Le droit de la gouvernance serait en effet le *continuum* le droit public ou, si l'on veut, la version contemporaine des changements qui affectent celui-ci. Mais avant de s'appesantir davantage sur la question, il est à rappeler que l'œuvre de conceptualisation est un processus par lequel une norme, un principe, une catégorie ou une institution s'insère formellement en droit et se reconnaît comme faisant désormais partie du système juridique en vigueur. Elle marque d'une empreinte formelle l'évolution du droit qui accompagne les sociétés sujettes à de perpétuelles mutations. C'est dans cette perspective qu'il faut placer le droit de la gouvernance qui, au-delà de la question de son existence en tant que corps de règles, atteste des transformations contemporaines du droit public. Ces transformations témoignent bien de ce que le droit de la gouvernance n'est pas un droit *sui generis* puisqu'il se construit à partir du droit existant d'où il tire évidemment ses sources et d'où il pourrait s'affirmer comme une discipline à part entière revendiquant ses propres règles.

Aujourd'hui, la question de l'existence du droit de la gouvernance ne semble donc pas soulever d'équivoque. Elle milite par conséquent en faveur de l'idée de systématisation qui, dans notre contexte, renvoie à l'inscription dans l'ordre juridique interne d'un corps de droit spécifique illustrant parfaitement ce que le Professeur CHEVALLIER qualifie de "*tendance lourde d'évolution du droit*"¹⁰²¹. Le corps de règles juridiques qui se dessine s'appliquera toutes les fois que les questions de gouvernance seront concernées tant pour ce qui est de la gestion des affaires publiques qu'en ce qui concerne la nouvelle orientation de l'action publique. Il faut tout de même remarquer que dans un cas comme dans l'autre, le droit de la

¹⁰²⁰ Elle souligne notamment que : "*le droit de la régulation semble encore plus proche du droit public, dont il serait l'épigone*", FRISON-ROCHE (M.-A.), « Arbitrage et droit de la régulation » in *Le Contrat d'arbitrage*, éd. Légis, 2005, p. 227.

¹⁰²¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 205.

gouvernance ne se départit pas de la traduction juridique classique qui considère la dogmatique comme une méthode fondée sur l'étude des textes et l'interprétation de ceux-ci. Car, en même temps que l'on assiste à l'émergence en droit public d'un nouveau corps de règles, se perpétuent les formes juridiques classiques dans lesquelles les préceptes de la gouvernance trouvaient déjà leur champ d'expression.

Toutefois, compte tenu du caractère novateur de l'objet de cette étude, la démarche se veut conceptuelle en raison de l'introduction du concept très usuel de gouvernance en science du droit. D'ailleurs, c'est cette prétention à la conceptualisation, apparue simultanément à la détermination de l'objet du droit de la gouvernance, qui a inspiré la présente étude. Si l'ambition réside donc concomitamment dans l'idée de systématisation du droit de la gouvernance et dans celle de démonstration scientifique de l'existence d'un ensemble de normes juridiques qui lui est attaché, alors il s'agit d'établir une filiation juridique entre le droit et la gouvernance de sorte à établir l'existence même d'un droit de la gouvernance. Cette filiation, qui sert en quelque sorte de plaidoirie et de caution légitime dans la formulation de ce corps de droit, marque par là même l'introduction du concept de gouvernance dans le champ des connaissances juridiques, notamment en droit public. Il n'est donc plus question de savoir si le droit peut faire sien les préceptes de la gouvernance, mais d'exposer plutôt les données systématisables qui forment ce nouveau corps de règles et qui empruntent certaines institutions du droit public.

B. La transposition des sujets de droit public en droit de la gouvernance

Si l'objet du droit de la gouvernance s'affilie au droit public, c'est aussi grâce à la nature des sujets de droit qui interviennent en matière de gestion publique. Il s'agit essentiellement des personnes morales de droit public traditionnellement constituées de l'État, des collectivités territoriales décentralisées et des établissements publics. On peut aussi ajouter à celles-ci, les entreprises dans lesquelles la participation de l'État ou de toute autre personne morale de droit public est soit totale, soit partielle. Parmi ces dernières, on compte les entreprises ayant reçu le statut de sociétés que la

législation camerounaise reconnaît sous les appellations de sociétés à capital public et de sociétés d'économie mixte¹⁰²². La gestion de toutes ces personnes morales est encadrée par les textes législatifs et réglementaires allant de la Constitution, loi fondamentale, aux actes réglementaires les plus divers.

L'État, figure de proue de la gouvernance dans un pays, opère en amont à travers l'élément organique qui incarne son autorité exclusive, à savoir le gouvernement. Si le fondement juridique de l'action gouvernementale se trouve dans la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui rappelle en son article 11 alinéa 1 que le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la nation telle que définie par le Président de la République, la gestion gouvernementale quant à elle est personnifiée dans le même texte en l'autorité du Premier ministre. En effet, aux termes de l'article 12, il est indiqué que le Premier ministre dirige l'action du gouvernement, est chargé de l'exécution des lois, exerce le pouvoir réglementaire, nomme aux emplois civils, dirige tous les services administratifs nécessaires à l'accomplissement de sa mission et peut déléguer certains de ses pouvoirs aux membres du Gouvernement et à des hauts responsables de l'administration de l'État¹⁰²³. C'est l'assise constitutionnelle du travail gouvernemental de gestion des affaires publiques au niveau central.

Quant à la gestion des circonscriptions administratives qui sont une extension du pouvoir étatique central, elle est encadrée par certaines dispositions du décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services. Ce décret fixe notamment les différentes attributions des autorités administratives que sont le Gouverneur, le Préfet et le Sous-préfet. Parmi ces attributions, on note quelques unes qui ont trait aux mesures de gestion des services, ainsi que des personnels. L'article 6 de ce décret énonce par exemple que : *"Le Gouverneur est chargé de la gestion des fonctionnaires et agents de l'Etat en poste dans les services déconcentrés de l'Etat*

¹⁰²² V. Article 2 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

¹⁰²³ V. Alinéas 1, 2, 3, 4 et 5 de l'article 12 de la loi n° loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972.

dans la Région [...]". On peut de même mentionner "les actes de gestion" pris par le Préfet dans le cadre de la gestion des personnels en service dans le département. Selon l'article 39 alinéa 1 de ce décret en effet : "Le Préfet prend, en outre, les actes de gestion ci-après : - octroi des congés annuels, de paternité et de maternité aux personnels en service dans le département ; - octroi des autorisations et des permissions d'absence aux responsables et aux agents des services départementaux et des services de la préfecture ; - constatation des absences irrégulières des personnels de l'Etat en service dans le département".

Les collectivités territoriales décentralisées¹⁰²⁴, deuxième catégorie de personnes morales de droit public, jouissent, en ce qui les concerne, de l'autonomie de gestion. C'est ce que sous-tend l'article 4 alinéa 1 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation lorsqu'il dispose que : *"Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux"*. Il s'agit d'une autonomie par rapport au pouvoir central. Celle-ci est toutefois constitutionnellement tempérée par la tutelle que l'État exerce sur ces collectivités¹⁰²⁵. Organiquement, les collectivités territoriales décentralisées sont administrées par des conseils élus, entités délibérantes, et par leurs organes exécutifs.

Pour ce qui est de la dernière catégorie de personnes morales que l'on associe à cette étude, en l'occurrence les établissements publics et les entreprises du secteur public et parapublic, il s'agit, pour les premiers, de services administratifs, et pour les secondes, d'entités de droit privé exerçant une activité de service public commercial ou industriel. Leur point commun réside dans le fait qu'ils sont gérés par des conseils d'administration, organes délibérants, et par les organes exécutifs. Leur structuration et le cadre de leur action sont définis par la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic. A l'instar des collectivités territoriales décentralisées, un contrôle de

¹⁰²⁴ Aux termes de l'article 3 alinéa 1 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation, les collectivités territoriales décentralisées sont les régions et les communes.

¹⁰²⁵ V. notamment l'article 55 alinéa 3 de la Constitution et l'article 10 alinéa de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

gestion des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic est exercé par l'État. L'article 7 de la loi susvisée rappelle, notamment à ce sujet, que : *"L'État et les collectivités territoriales décentralisées interviennent dans la gestion des établissements publics administratifs et des entreprises de leur portefeuille exclusivement à travers leurs représentants dans les organes de gestion"*.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Au regard de ce qui précède, l'on est fondé de poser le constat selon lequel le droit de la gouvernance, en tant que corps de règles, développe des critères d'originalité qui font de lui un domaine d'étude particulier. Ce particularisme qui s'inscrit d'ailleurs dans la logique de partage de ses origines avec d'autres sciences, de récolte de ses sources en-dedans et au-delà du droit, se prolonge par la problématique même de sa branche d'appartenance. La pertinence d'une telle problématique tient au caractère nouveau et novateur d'un tel droit qui se décline ici en discipline juridique. Sans possibilité de considérer cette discipline comme orphelin d'un ordre juridique ascendant, les idées forces de la formation du droit de la gouvernance laissent plutôt transparaître deux options majeures. D'une part, on constate que c'est une *"discipline-carrefour"*. D'autre part, on se laisse convaincre de son appartenance à la branche du droit public.

Dans un premier temps, le constat est que le droit de la gouvernance, en tant que discipline juridique, opère une réception de certaines règles des droits voisins, en même temps qu'il répudie les formes associées à ceux-ci¹⁰²⁶. En d'autres termes, on assiste à une réception du fond et à un rejet de la forme. Concrètement, le droit de la gouvernance subit l'intrusion des règles et principes de droit privé, ainsi que celle des catégories et techniques juridiques associées à cette branche. De la même façon, elle partage la règle d'or du volontarisme chère au droit international et réceptionne les règles conventionnelles élaborées par les sujets de ce droit. Cependant, une chose est d'accueillir certaines règles des droits voisins, une autre est de recevoir les formes

¹⁰²⁶ A titre de rappel, par droits voisins, on entend ici le droit privé et le droit international.

associées à ceux-ci. Sur ce point, le droit de la gouvernance entend totalement répudier le régime de droit privé et celui de droit international puisque c'est le droit public qui gouverne les règles de gouvernance.

Dans un second temps en effet, tous les aspects, tant matériels que formels, de la constitution du droit de la gouvernance semblent rattacher cette discipline au droit public, notamment interne, puisque l'étude porte notamment sur le Cameroun. La première manifestation de cette réalité se rapporte à la cohabitation du droit public avec les droits voisins. Celle-ci s'opère concrètement par la pénétration du droit privé dans le droit administratif relatif aux règles de gouvernance, et par l'intervention du droit public dans le droit pénal régissant la gestion des personnes publiques. Mieux encore, un nombre important de normes de droit de la gouvernance est produit par le droit international public. La seconde manifestation, quant à elle, recoupe l'essentiel des idées qui sous-tendent l'existence même de la présente étude. Car, au-delà de la simple évidence de l'appartenance publiciste de son auteur, c'est l'objet même du droit de la gouvernance et les sujets de droit impliqués qui font que l'on tende inéluctablement à sa publicisation.

CHAPITRE II : LA REDEFINITION DU DROIT PUBLIC PAR LE DROIT DE LA GOUVERNANCE

La question de la place de la gouvernance dans le droit se pose aujourd'hui avec d'acuité. Parmi les auteurs qui se sont penchés sur la question, l'un estime que cette notion est le *"le mot-clé, le mot fétiche, censé condenser et résumer à lui seul l'ensemble des transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines"*¹⁰²⁷ ; tandis qu'un autre, abordant son rapport au droit, considère que *"l'absence d'ouverture à la réalité de la gouvernance en droit public contribue à rendre ce dernier plus ou moins désincarné, sans prise directe sur l'ampleur des transformations en cours"*¹⁰²⁸. Même si au regard de ses origines, on peut penser que *"La notion de « gouvernance » n'est pas une notion juridique"*¹⁰²⁹, il paraît aujourd'hui établi que, confrontée au droit, la gouvernance semble incarner les changements qui affectent notamment la structure du droit public. C'est le reflet contemporain de ce que le Doyen DUGUIT voyait déjà en 1913 comme *"Les transformations du droit public"*¹⁰³⁰. Pour ne prendre, à titre d'illustration, que le domaine de la décentralisation territoriale, remarquons que la réalité de la gouvernance dans les mutations contemporaines du droit public est parfaitement exprimée à travers les réflexions sur la gouvernance territoriale¹⁰³¹.

En réalité, ces transformations portent sur bien de points. Elles vont du simple exercice du pouvoir, à la reconfiguration de l'administration publique en passant par la rationalisation des finances publiques. Elles empreignent ainsi l'ensemble de la structure du droit public. Les implications sur cette structure sont en effet plus transversales et convergent vers la déconstruction des systèmes traditionnels en vue

¹⁰²⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 203.

¹⁰²⁸ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 1.

¹⁰²⁹ BARON (C.), « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », op. cit., pp. 329-349.

¹⁰³⁰ DUGUIT (L.), *Les transformations du droit public*, Armand Colin, Paris, 1913, 285 p.

¹⁰³¹ SAVY (R.), « Réflexions sur la gouvernance territoriale », in *Mélanges en l'honneur de Benoît JEANNEAU, Les mutations contemporaines du droit public*, Dalloz, 2002, pp. 609-624.

de la construction de nouveaux. Le droit de la gouvernance serait en fin de compte un droit incarnant la renaissance du droit public ou si l'on veut la redéfinition des règles de cette branche. Ainsi, le droit constitutionnel n'aura plus simplement pour objectif de régir le pouvoir, il doit dorénavant prendre en compte d'autres modalités d'exercice du pouvoir. Le droit administratif ne sera plus seulement considéré comme le droit de l'administration et de l'activité administrative, il doit désormais accueillir d'autres acteurs participant à l'action publique. Quant au droit public financier, il est désormais synonyme d'invention d'une nouvelle gouvernance financière publique assise sur la refondation de l'État contemporain¹⁰³². La question serait donc celle de savoir si le droit public n'est pas finalement l'aspect formel du droit de la gouvernance ?

En effet, ces nouveaux thèmes consécutifs aux mutations du droit public peuvent être considérés comme des sources formelles du droit de la gouvernance en gestation. Ils dessinent non seulement l'objet de cette discipline, mais aussi ils constituent le fondement de ses règles. Leur point de raccordement se situe au niveau des règles juridiques gouvernant la gestion des personnes et des affaires publiques. Mieux, ils expriment le particularisme du droit de la gouvernance qui, on l'a vu, permet d'associer ce corps de règles au droit public, tout comme il préside à l'affirmation de son autonomie.

Force est donc de constater que le concept sur lequel le droit de la gouvernance est bâti lui offre une vision plus large que celle de sa simple appartenance au droit public et de sa place par rapport aux autres disciplines de droit et de sciences sociales. En effet, la notion de gouvernance fait que l'on appréhende définitivement le droit qui en résulte sous un jour nouveau. Le regard est donc celui d'un droit fondé sur un concept destructeur utilisé pour défaire certaines règles du droit public classique (Section I) et pour faire émerger un droit public nouveau (Section II).

¹⁰³² BOUVIER (M.), « Inventer une nouvelle gouvernance financière publique : fonder l'État du XXI^e siècle », in *Nouvelle gouvernance financière publique : Grands enjeux de demain*, op. cit., pp. 3-5.

SECTION I : LA DECONSTRUCTION DU DROIT PUBLIC CLASSIQUE

Traditionnellement, le droit public est considéré comme la branche du droit qui régit l'organisation des pouvoirs publics ainsi que les rapports entre les personnes publiques et les personnes privées. Il est ainsi constitué de règles concourant à ces objectifs. Mais au fil des changements charriés par le temps, on semble assister aujourd'hui à l'évolution de ces règles qui, pour certaines, étaient jadis considérées comme fermes et intangibles. Si ces changements peuvent être considérés, dans le cadre de la présente étude, comme le résultat des transformations du droit public induites par le paradigme de gouvernance (Paragraphe I), il faut dire qu'ils conduisent globalement à la modification des objectifs de cette branche du droit (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les transformations du droit public induites par la gouvernance

S'il est une vérité qui commande les études de droit public aujourd'hui encore plus hier, c'est bien celle des mutations dont elles font l'objet. Ces transformations résultent d'un ensemble de facteurs liés aux évolutions politiques, socio-économiques et même conceptuelles. En effet, tout changement intervenu dans un domaine donné n'emporte pas uniquement transformation du modèle en question, il implique aussi la modification des règles juridiques régissant celui-ci. De même, l'avènement ou la prise en compte d'un nouveau concept en droit conditionne forcément l'évolution de la pensée. Vu sous l'angle de la systématisation du concept de gouvernance en droit, c'est naturellement le droit public qui se trouve modifié. Ce paradigme dont-on ne saurait aujourd'hui ignorer l'influence en droit public¹⁰³³ en général (A) et en droit public camerounais en particulier (B) justifie que l'on s'appesantisse sur la portée des transformations qu'il induit.

¹⁰³³ V. en matière de droit de la décentralisation, KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au Sud du Sahara », op. cit., pp. 150-166.

A. La portée des transformations sur le droit public général

Dans son ouvrage classique resté célèbre en droit public, Léon DUGUIT se demandait déjà en 1913 si "*Le droit, comme toutes choses sociales, n'est-il pas en état perpétuel de transformation ?*"¹⁰³⁴. Un siècle après cette question reste plus que jamais d'actualité. Ceci est encore d'autant plus vrai aujourd'hui dans une Afrique où les nécessités de développement conduisent à la reformulation des règles classiques du droit public en faveur d'une approche différente et nouvelle d'une gestion publique et d'une action publique qui prennent désormais en compte les politiques publiques élaborées par les pouvoirs étatiques en collaboration avec d'autres acteurs sociaux. C'est sans doute en raison de ce constat que le Professeur ONDOA a estimé que "*l'étude des mutations juridiques africaines exige un dépassement de l'approche classique*"¹⁰³⁵. Pour s'en convaincre, l'évolution du droit public en général et du droit public camerounais en particulier se manifeste aujourd'hui à travers la propension à considérer les questions juridiques relatives à la gouvernance publique comme des questions essentiellement empiriques qui naissent de la recherche de l'efficacité et de la volonté des autorités publiques de traduire dans les faits concrets toutes les règles et mesures adoptées en vue du développement économique et social.

Cette évolution dans la pensée juridique contemporaine amène à considérer que "*le droit n'a plus de valeur en soi, mais dans la mesure seulement où il réalise les objectifs politiques tracés*"¹⁰³⁶. Bien plus, "*les mutations contemporaines du droit public reflètent [...] la réalité d'une gouvernance publique animée par un élargissement des objectifs et des moyens*"¹⁰³⁷. C'est reconnaître autrement que le droit public en particulier tend aujourd'hui à se tourner résolument vers la performance, l'efficacité, les choix stratégiques dans un environnement où la logique de l'action se substitue de plus en plus à la démarche discursive. En d'autres termes, le droit public est, malgré lui, confronté, à "*la prépondérance des préoccupations de*

¹⁰³⁴ DUGUIT (L.), *Les transformations du droit public*, op. cit., p. IX.

¹⁰³⁵ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains... », op. cit., p. 76.

¹⁰³⁶ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralismes juridiques », op. cit., p. 626.

¹⁰³⁷ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 253.

*performance [qui] conduit à insister davantage sur l'efficiencia et l'efficacité des mesures à prendre que sur leur légalité et leur régularité*¹⁰³⁸. Le principal enseignement de cette extériorisation du droit de son champ originel est qu'*"à la rationalité interne du droit impliquant une logique déductive, se superpose une rationalité externe, technique et managériale"*¹⁰³⁹.

De manière générale, appréhender les mutations qui accompagnent la recomposition du droit public dans l'optique de l'atteinte de l'objectif pragmatique et fonctionnel de gouvernance, *"c'est satisfaire - comme le dirait le Professeur ONDOA - le besoin de rechercher une boussole, afin d'en saisir l'orientation globale et la signification profonde"*¹⁰⁴⁰. A cet égard, le rapport entre *droit* et *gouvernance* est au centre de la présente réflexion. Il ne s'agit pas d'une dialectique parce que les deux concepts ne sont pas contradictoires, encore moins d'un dualisme en ce sens qu'ils ne sont pas fondés sur une opposition. L'intérêt ici est porté sur leur conciliation ou plutôt sur les apports de l'un à l'autre - ou si l'on veut - l'induction de l'un à l'autre. Ainsi, au regard du chapelet d'objectifs qu'il poursuit aujourd'hui, c'est le paradigme de la gouvernance qui semble induire la reconsidération du droit public. Car, selon le Doyen DUGUIT, *"il est certaines périodes où les idées et les institutions tout en restant soumises à leur loi générale d'évolution, subissent-elles aussi une transformation particulière"*¹⁰⁴¹. Il s'agit en d'autres termes de faire observer l'émergence graduelle d'un droit composite, né des mutations que lui impose son objet, et qui est en rupture avec le droit public classique.

Pareillement, cette recomposition du droit est le point où se rencontre la science du droit¹⁰⁴² et la pratique du droit¹⁰⁴³, ou si l'on veut *"le droit de la*

¹⁰³⁸ DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit », op. cit., pp. 2-3.

¹⁰³⁹ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralismes juridiques », op. cit., p. 626.

¹⁰⁴⁰ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains... », op. cit., p. 77.

¹⁰⁴¹ DUGUIT (L.), *Les transformations du droit public*, op. cit., pp. IX-X.

¹⁰⁴² La science du droit en tant qu'*"activité cognitive visant à donner une représentation du phénomène juridique conforme au paradigme scientifique adopté"*, V. ANDRE (J.-A.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 540.

¹⁰⁴³ Il s'agit ici de la *pratique alternative du droit*, par opposition à la *pratique professionnelle du droit*, à la *pratique sociale du droit* ou encore à la *pratique populaire du droit*. La pratique alternative du droit étant l'*"usage des règles de droit et de procédure dans la perspective de développer des stratégies de*

pratique"¹⁰⁴⁴. Pour une autre formulation, avec le concept de gouvernance, on part d'une notion conceptuelle à une notion fonctionnelle¹⁰⁴⁵. C'est cette conception fonctionnelle que la notion de gouvernance semble revêtir en droit public camerounais.

B. La particularité des transformations du droit public camerounais

Considérant l'opinion du Doyen DUGUIT selon laquelle : "*Le phénomène de transformation du droit public se produit dans tous les pays parvenus à un même degré de civilisation*"¹⁰⁴⁶, le détour vers les objectifs du programme camerounais de gouvernance et des actions à réaliser dans le cadre de la vision prospective du pays sur le moyen et long terme, assertent de l'intégration du Cameroun à la modernité. Si les instruments qui prescrivent cette vision prospective peuvent être considérés comme des sources matérielles ou intellectuelles du droit de la gouvernance, leur juridicité peut néanmoins être discutée en raison de l'absence de formalisation de ceux-ci dans des textes juridiques.

Toutefois, l'on ne saurait nier leur caractère de sources inspiratrices des dispositions relatives à ce droit de l'action. En d'autres termes et pour ne prendre que le contexte actuel, la législation et la réglementation sur lesquelles s'appuient les aspects juridiques de la gouvernance ont été et sont élaborées en respect des objectifs et actions prescrits dans les documents tels que le Programme National de Gouvernance (PNG), le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP), le document de la Vision du Cameroun à l'horizon 2035, le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), les Objectifs du Millénaire pour le

changement social au profit de personnes et de groupes sociaux qui sont dans des situations de « non-pouvoir » par rapport au système et social", V. *ibid.*, p. 468.

¹⁰⁴⁴ Nous empruntons cette expression à M. Mathieu MEBENGA, in *L'opportunité en finances publiques*, Cours de Finances Publiques de DEA, inédit, op. cit.

¹⁰⁴⁵ Sur ce point, "*apparaît comme fonctionnelle toute notion qui se définit par sa fonction, ou, ce qui revient au même, dont le contenu détermine la fonction, dans la discipline considérée. C'est dire qu'elle n'aura pas d'autre sens que celui que les spécialistes lui attribuent. Est au contraire conceptuelle une notion qui se définit en elle-même et que l'on peut retrouver dans toutes les disciplines car elle est issue d'un langage général*", CALAIS-AULOY (M.-T.), *Du discours et des notions juridiques (Notions fonctionnelles et conceptuelles)*, in *LPA*, 9 août 1999, cité in TUSSEAU (G.), « Critique d'une métanotion fonctionnelle, La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », op. cit., p. 22.

¹⁰⁴⁶ DUGUIT (L.), *Les transformations du droit public*, op. cit., p. X.

Développement (OMD), etc. Sans oublier évidemment ceux des instruments d'origine interne et externe qui les ont devancés tels que ceux résultant des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS)...

Ces préalables établis, il convient de remarquer qu'ils soient documents référents (documents-cadres), traités, conventions, lois ou règlements, tous les instruments portant sur la gouvernance regorgent en eux-mêmes des relents managériaux qui caractérisent les récentes évolutions du droit public. Ces évolutions sont consécutives aux mutations qui affectent aujourd'hui la structure du droit dans son ensemble et les transformations de l'État en général. Selon un auteur camerounais, ces transformations surviennent pour plusieurs raisons à savoir : *"des raisons conjoncturelles, managériales et de gouvernance"*¹⁰⁴⁷, auxquelles *"s'ajoute au plan externe l'implication de certaines forces transnationales d'obédience libérale, justificatives des causes exogènes des transformations de l'État"*¹⁰⁴⁸.

De là, germe un droit composite qui se traduit par une nouvelle gestion publique ou nouveau management public¹⁰⁴⁹ ainsi que par l'élaboration et l'exécution des politiques publiques, donc d'une reconsidération de l'action publique dans son ensemble. Ainsi, d'une logique déductive, se substitue une logique finalisée où le droit est au service d'une fin et où *"Le droit de la gouvernance repose en grande partie sur l'évincement du modèle traditionnel d'administration publique"*¹⁰⁵⁰.

La conception camerounaise de la gouvernance considérée comme *"pragmatique et fonctionnelle"*¹⁰⁵¹ illustre bien ce renouveau du droit public. Elle est fonctionnelle parce qu'elle *"remplit, dans un contexte donné, une fonction. Celle-ci*

¹⁰⁴⁷ HOND (J. T.), « Des transformations de l'État au Cameroun », *RASJ*, Vol. 8, n° 2, 2011, p. 195.

¹⁰⁴⁸ Ibid.

¹⁰⁴⁹ Selon un auteur, les anglo-saxons utilisent plutôt l'expression *"Nouveau Management Public"*, là où l'expression nouvelle gestion publique est consacrée en français, V. QUITANE (G.), « L'action publique et les ambiances contractuelles », in PIGACHE (C.), *Les évolutions du contrat : contractualisation et procéduralisation*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 2004, p. 42.

¹⁰⁵⁰ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 181 ; du même auteur, « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 99.

¹⁰⁵¹ V. MEBENGA (M.), *Eléments de revue des stratégies du secteur Gouvernance*, op. cit., p. 3.

peut d'abord être d'ordre pratique"¹⁰⁵². En effet, saisie par le droit, la gouvernance se meut en un droit *sui generis* qui traduit, au contact des évolutions qu'elle charrie, la fonction utilitaire et téléologique de toute démarche juridique.

Le droit de la gouvernance au Cameroun exprime donc la structure pragmatique et fonctionnelle du droit qui n'est pas la chose la mieux partagée par celui-ci. Elle semble néanmoins être la finalité même de l'édiction de la plupart des normes juridiques. Ce pragmatisme juridique est implémenté par l'État en tant qu'appareil réformateur de l'existant et pourvoyeur du bien-être collectif. Car, il faut l'admettre, l'atteinte des objectifs de développement économique et social n'a de sens que si les prescriptions prospectives des pouvoirs normateurs sont mises en œuvre et traduites en un moment en de données quantifiables.

Bon gré mal gré, il est en effet évident que : *"La structure même du droit se modifie, dans la mesure où les normes juridiques sont soumises à une rationalité managériale d'adaptation des moyens mis en œuvre à la réalisation d'objectifs"*¹⁰⁵³.

Paragraphe II : La modification des objectifs du droit public

Le droit de la gouvernance ne modifie pas les techniques de droit public. Il modifie simplement les objectifs de la règle de droit assignée à cette branche. En effet, même si l'objet et la méthode restent les mêmes, on semble assister à une réorientation des objectifs du droit public. Les figures les plus marquantes de cette nouvelle disposition du droit public concerne principalement la reconfiguration de l'exercice du pouvoir dans l'État (A) et la pluralisation des acteurs intervenants dans la gestion des affaires publiques (B).

A. La reconfiguration de l'exercice du pouvoir

Les transformations actuelles des formes d'organisation des pouvoirs sont la résultante de la nouvelle conception des rapports entre l'État, le droit et la société. Celle-là même qui met à la disposition du droit de l'État d'autres modes de

¹⁰⁵² TUSSEAU (G.), « Critique d'une métonymie fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle", op. cit., p. 3.

¹⁰⁵³ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 621.

régulation sociale. Le droit public se trouve ainsi pénétré de part en part par les techniques qui, jusque-là, lui étaient étrangères. Il se positionne désormais aussi comme un droit prenant en compte une multitude de modalités d'exercice du pouvoir et d'autres types d'organisation des pouvoirs publics (1). Il implique dorénavant aussi la régénération des rapports entre personnes publiques et personnes privées (2).

1. La multiplication des modalités de gestion publique

La pluralisation des modalités d'exercice du pouvoir et d'organisation des pouvoirs publics est une réalité qui ne peut être tenue aujourd'hui à l'écart de l'analyse juridique. Elle peut même être déportée sur le champ de certaines disciplines juridiques. C'est le cas en matière de droit constitutionnel. En effet, les transformations résultant de la prise en compte de la notion de gouvernance en droit public laisse désormais entrevoir une nouvelle perception du droit constitutionnel. Celui-ci n'aura plus simplement pour objectif de limiter le pouvoir et de garantir les libertés. Confronté à l'objet du droit de la gouvernance, c'est-à-dire à la gestion des affaires publiques, il va non seulement régir le pouvoir, mais il verra son champ d'analyse s'étendre avec la prise en compte d'autres modalités d'exercice du pouvoir. La preuve en est qu'au Cameroun, la doctrine commence à percevoir cette réalité sous ces divers aspects. Elle la conçoit par exemple sous l'angle de la reconfiguration même du régime politique qui passe ainsi d'une déconstruction du contexte présidentieliste à une construction des mécanismes anti-présidentialistes¹⁰⁵⁴. Elle y voit simplement aussi des transformations de l'État¹⁰⁵⁵.

Ces mutations affectent naturellement aussi la gestion des affaires publiques. En effet, il convient de mentionner que le choix d'un modèle de régime politique conditionne inévitablement le modèle de direction de l'État. Pour ne prendre que l'exemple d'un modèle de régime politique qui se "*dé-présidentialise*" comme le révèle aujourd'hui le Professeur ONDOA à propos des mutations contemporaines du

¹⁰⁵⁴ ONDOA (M.), « La dé-présidentialisation du régime politique camerounais », *RADP*, Vol. 1, n° 1, juin-déc. 2012, EDLK, Yaoundé, pp. 121-149.

¹⁰⁵⁵ HOND (J. T.), « Des transformations de l'État au Cameroun », *op. cit.*, pp. 193-220.

régime politique camerounais, notons que celui-ci correspond non seulement à la libéralisation de la vie politique et la démocratisation de l'État, mais aussi à la revitalisation du parlement et la construction d'un État de droit¹⁰⁵⁶. Ce nouveau régime laisse poindre des modes actuels d'exercice du pouvoir dont l'influence sur la gestion des affaires publiques aujourd'hui n'est pas à démontrer. On peut en effet estimer que la libéralisation de la vie publique s'accompagne de la libéralisation de la gestion publique dont les techniques juridiques les plus marquantes sont la déréglementation et la privatisation¹⁰⁵⁷. De même, la démocratisation de l'État appelle forcément la décentralisation, non pas uniquement comme une figure de décentralisation territoriale prévue par la Constitution, mais aussi comme une technique de participation à l'action publique¹⁰⁵⁸. Celle-ci implique à la fois la participation de divers acteurs à l'action publique, mais aussi la multiplication des modalités de cette action¹⁰⁵⁹.

D'autres modes d'exercice du pouvoir dans l'État sont quant à eux d'ordre organique. Ils font face à l'essoufflement des modes classiques d'administration publique. C'est principalement le cas des autorités administratives indépendantes. Elles ont la particularité d'agir au nom de l'État sans être subordonnées au gouvernement qui est l'incarnation de l'administration publique par excellence. Au Cameroun, les établissements publics indépendants sont le résultat du désengagement de l'État de la gestion des secteurs stratégiques pour la simple raison que celui-ci ne peut être juge et partie¹⁰⁶⁰. Ils bénéficient ainsi pour le bon exercice de leurs missions de garanties qui font d'elles des entités autonomes. Dans la plénitude de l'exercice de leurs missions, ils devraient disposer de pouvoirs qui combinent à la fois un pouvoir de réglementation, d'autorisation individuelle, de contrôle, d'injonction, de sanction, voire même de nomination.

¹⁰⁵⁶ V. ONDOA (M.), « La dé-présidentialisation du régime politique camerounais », op. cit., pp. 121-149.

¹⁰⁵⁷ V. *Infra* : Chapitre II du Titre I de la Troisième Partie.

¹⁰⁵⁸ V. *Infra* : Chapitre I du Titre II de la Troisième Partie.

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*

¹⁰⁶⁰ PEKASSA NDAM (G.), « Les établissements publics indépendants : Une innovation fondamentale du droit administratif camerounais », op. cit., p. 154.

L'émergence de tous ces nouveaux modes ne survient certainement pas *ex nihilo*. Elle est l'œuvre de la floraison contemporaine de dispositions constitutionnelles, législatives et autres se présentant sous la forme d'objectifs à atteindre par les nouvelles règles de droit. Un auteur rappelle à ce propos qu'*"il est rare, voire exceptionnel, qu'une nouvelle orientation ou un changement dans l'action publique ne s'accompagne pas d'une production normative spécifique"*¹⁰⁶¹. Cette transformation profonde dans les formes et la conception du droit appelle à reconsidérer les rapports entre l'État, le droit et la société. Le droit serait donc désormais au service des fins à atteindre. Les modalités de gestion publique qui émergent ouvriraient alors de nouvelles perspectives d'analyse du droit. Celui-ci serait de plus en plus pragmatique et fonctionnel. Il deviendrait moins contraignant et plus prospectif. Il serait dorénavant un instrument de l'efficacité de l'action publique et de la performance publique. Il redéfinirait même les rapports qui existent entre personnes publiques et personnes privées.

2. La régénération des rapports entre personnes publiques et personnes privées

En complément de l'encadrement juridique de l'organisation des pouvoirs publics, le droit public régit aussi les rapports entre les personnes publiques et les personnes privées. Il s'agit principalement des rapports que l'administration entretient avec des personnes privées en matière contractuelle. Pour ce faire, elle fait recours à une typologie de contrats qui vont du contrat de marchés publics à la concession de service public en passant par la délégation de service public, l'emprunt public ou encore l'offre de concours. Dans le cas de la concession de service public par exemple, l'administration confie en principe la gestion d'un service à une personne privée, individu ou le plus souvent une société, qui conserve ce caractère, et son statut personnel de droit privé¹⁰⁶². Dans tous les cas, l'administration contracte avec un particulier ou une personne morale de droit privé en vue de l'exécution, par ce dernier, d'une mission d'intérêt général qu'elle ne désire pas exercer elle-même.

¹⁰⁶¹ LASCOUMES (P.), « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, 1990, 40, p. 43.

¹⁰⁶² RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 322.

Cependant, l'action publique exige aujourd'hui un dépassement des rapports simplement contractuels entre les personnes publiques et les personnes privées. D'ailleurs, le mode contractuel subit lui-même des évolutions qui sont liées à la participation des citoyens à l'action publique ou si l'on veut à un nouveau type de contrat social. A propos du contrat social, une auteure pense qu'il ne faut pas croire que celui-ci appartient tout entier à la science politique et qu'il n'est pas l'affaire des juristes¹⁰⁶³. Pour elle, à partir du moment où la participation du public, préalable à la décision gouvernementale, est formellement prévue par la loi, ou lorsque des ententes sont conclues entre l'administration et les administrés pour fixer les normes réglementaires applicables à ces derniers, ces phénomènes doivent retenir l'attention des juristes¹⁰⁶⁴. Le public, en tant que combinaison de personnes physiques relevant toutes naturellement du droit privé, constitue donc une nouvelle chaîne des rapports avec les personnes publiques, car leur intervention dans nombre de domaines d'action publique est aujourd'hui prévue par le législateur. C'est dans le même registre que l'on peut classer d'autres modalités faisant appel à l'intervention des acteurs privés tels que ceux de la société civile ou encore du secteur privé. Parmi celles-ci on peut mentionner la concertation, la consultation, etc.

Toutefois, s'il est un domaine dans lequel les rapports entre personnes publiques et personnes privées prennent un relief tout particulier aujourd'hui, c'est bien celui du partenariat public-privé. Il s'agit d'une formule – différente des contrats publics classiques – qui tend à reconfigurer les rapports entre les personnes publiques et les personnes privées dans le sens de la conclusion des contrats nécessitant une haute expertise technique et financière. Concrètement, il s'agit d'un contrat dans lequel l'État ou l'un de ses démembrements confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, la responsabilité de tout ou partie des phases d'un projet d'investissement, notamment : la conception, le financement, la construction, la transformation, l'entretien ou la maintenance, l'exploitation ou la

¹⁰⁶³ CUMYN (M.), « La contractualisation de l'action publique : contrat juridique ou contrat social ? », op. cit., p. 682.

¹⁰⁶⁴ Ibid.

gestion des ouvrages ou des équipements nécessaires au service public et, le cas échéant d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service dont elle est chargée¹⁰⁶⁵. C'est dire que la relation qui lie la personne publique et le partenaire privé est celle de la recherche de la performance et de l'efficacité de l'action publique envisagée.

En somme, les personnes publiques ont toujours eu avec des personnes privées des rapports consensuels, pour certains, et exorbitants de droit commun, pour d'autres. Ceux-ci connaissent des évolutions qui placent désormais les personnes publiques non plus dans la stature de simples acteurs régulateurs et pilotes, mais dans celle d'acteurs partenaires et stratèges. C'est une reconversion de rapports entre celles-ci et les personnes privées qui se situe dans un contexte de prise en compte d'une nouvelle manière de piloter l'action publique.

B. La pluralisation d'acteurs intervenant dans la sphère publique

Pour comprendre le phénomène de pluralisation d'acteurs intervenant dans la sphère publique, il faut partir de la distinction "*État de gouvernement*" et "*État de gouvernance*". Le premier correspondrait à un État dans lequel l'action publique est exclusivement initiée et impulsée par le gouvernement, organe étatique de mise en œuvre de la politique de l'exécutif. L'État de gouvernance serait quant à lui un État dans lequel l'action publique est exercée par une pluralité d'acteurs avec multiplication de pôles d'intervention publique. En effet, s'il est un élément qui se dégage de la plupart des définitions du concept de gouvernance, c'est bien celui d'un mouvement de décentrement de la prise de décision avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision. C'est ce que pense en substance bon nombre d'auteurs s'étant déjà investi à trouver une signification à ce concept. C'est notamment le cas du Professeur LECA qui estime que : "*La notion de « gouvernance » [...] consiste dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs*

¹⁰⁶⁵ V. Article 2 alinéas 2 et 3 de la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2006 fixant le régime général des contrats de partenariat.

*“gouvernants” qui ne sont pas tous étatiques ni même publics*¹⁰⁶⁶. C’est aussi le cas d’un autre auteur qui – associant cette pluralité d’acteurs au processus décisionnel – pense que : *“Le domaine de la cohésion économique, sociale et territoriale se caractérise par une multiplicité des acteurs de sorte que le processus de décisions évoque plutôt la notion de « gouvernance »*¹⁰⁶⁷.

Cette multiplication d’acteurs et de lieux de prise de décisions ayant un impact sur la gestion des affaires publiques traduit aujourd’hui un dépassement de l’approche organique classique du droit public. Le droit public ne devrait plus être uniquement défini en fonction des personnes morales de droit public, mais en considération de la pluralité d’acteurs impliqués dans la gestion des affaires publiques. En réalité, l’État, et partant les autres personnes morales de droit public, n’ont jamais été autant concurrencés dans leurs fonctions que par la prolifération des acteurs de tous bords engagés dans la satisfaction de l’intérêt commun. La traduction juridique de cette réalité est reflétée par ce qu’un auteur appelle *“la multiplication des pôles de formation du droit”*¹⁰⁶⁸.

En effet, autant on dire aujourd’hui que le parlement et le gouvernement ne détiennent plus le monopole de l’édiction des normes, autant on peut soutenir que la gestion des affaires publiques se fait désormais avec l’interaction de différents acteurs publics et sociaux, public et privés. C’est la gouvernance entendue dans son sens large comme *“l’ensemble d’institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d’usages politiques et sociaux ainsi que d’acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d’une société et d’un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité”*¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁶ V. BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 300.

¹⁰⁶⁷ LEBON (L.), *La territorialité et l’Union européenne. Approches de droit public*, Thèse de Doctorat en droit, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Ecole doctorale de droit (E.D. 41), 5 juillet 2013, p. 296.

¹⁰⁶⁸ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 621.

¹⁰⁶⁹ BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 301.

Cette pluralisation est associée à la recherche de "*nouvelles technologies de pouvoir*" qui, selon le Professeur CHEVALLIER, montre en réalité que la gouvernance revêt une signification précise¹⁰⁷⁰. Il la résume en trois axes, à savoir le décloisonnement du public et du privé afin d'associer divers acteurs aux processus décisionnels, la préférence pour les solutions consensuelles et les formes horizontales d'interaction à des fins de coopération et de coordination.¹⁰⁷¹ D'ailleurs, soulignant l'influence de ces axes significatifs de la gouvernance sur le droit public, le Professeur MOCKLE rappelle que la généralisation du paradigme de la gouvernance favorise une convergence des modèles et des procédés en droit public, au point qu'il serait possible d'évoquer une uniformisation latente du droit public contemporain à cette fin¹⁰⁷². Même s'il s'appuie sur le monde occidental pour souligner cette réalité¹⁰⁷³, on ne peut cependant manquer de souligner que c'est le droit public qui se trouve façonné de manière générale.

C. L'atténuation de la rigidité du droit public

Les mythes du droit public s'effondreraient-ils ? Tel peut être exposé le questionnement qui sous-tend la prise en compte du paradigme de la gouvernance dans le droit public. De manière générale, le droit public a toujours reposé sur des règles et des principes que l'on pensait immuables en raison du caractère exorbitant de droit commun qu'ils semblaient alors revêtir. Même si cette branche dégage elle-même des exceptions qui infléchissent ces règles et principes, il ne demeure pas moins vrai que le droit public est par essence commandement et contrainte. Cependant, l'interaction entre acteurs publics et privés dans la sphère publique, le recours à des solutions consensuelles et négociées dans la prise de décisions publiques ont pour effet d'atténuer la rigidité de certaines règles et certains principes de droit public. Pour ne prendre que ces deux exemples, notons le cas du principe de la hiérarchie et de la règle de l'unilatéralité des actes de l'administration qui, au contact de la gouvernance, semblent perdre leur rigidité originelle.

¹⁰⁷⁰ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? », op. cit., p. 207.

¹⁰⁷¹ Ibid.

¹⁰⁷² MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 95.

¹⁰⁷³ Ibid.

D'une part, en effet, la multiplication d'acteurs dans les sphères d'action publique appelle d'autres considérations que la hiérarchisation, règle fondamentale du droit public. L'amointrissement du modèle hiérarchique s'accompagne par le décentrement de la prise de décision dont on peut dire aujourd'hui qu'il est un mouvement de la définition même de la notion de gouvernance¹⁰⁷⁴. Ce mouvement suppose non seulement une multiplication des lieux, mais surtout celle des acteurs impliqués dans le processus décisionnel. Pour faire écho à un auteur, la gouvernance semble dès lors apparaître comme une *"boîte à outils de l'interaction non hiérarchique"*¹⁰⁷⁵. Dans cette optique, les rapports hiérarchiques sont plus verticaux, c'est-à-dire ceux liés aux autorités. Ils deviennent plutôt horizontaux compte tenu du nivellement des pouvoirs détenus aussi bien par les acteurs publics que ceux privés dans la mobilisation des moyens d'action publique. L'exemple le plus patent est la relation qui lie l'État aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation ou encore celle que les acteurs du secteur privé et de la société civile entretiennent parallèlement avec les pouvoirs publics.

Bien plus, dans le cadre fonctionnel, c'est-à-dire dans le domaine des rapports entre subordonnés et supérieurs, la hiérarchie tend à cesser d'être le principe d'évaluation dans l'administration publique. Le personnel administratif est désormais évalué suivant les critères de performance qui sont opposables aussi bien aux supérieurs hiérarchiques qu'aux agents publics à eux préposés. C'est ce que rappelle par exemple l'article 3 du décret n° 2001/108/PM du 20 mars 2001 fixant les modalités d'évaluation des performances professionnelles des fonctionnaires lorsqu'il indique que : *"l'évaluation du fonctionnaire se fonde sur le résultat obtenu au vu des objectifs définis par le supérieur hiérarchique"*. C'est également ce qui a fait par exemple dire au Professeur PEKASSA NDAM que les agents de l'administration fiscale ne sont plus jugés sur le respect des procédures, mais sur l'atteinte des

¹⁰⁷⁴ PROJET « CONSOLIDER ET ELARGIR LA COMMUNICATION CITOYENNE POUR UNE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE AU SENEGAL », « Réflexions autour du concept de gouvernance », Institut PANOS Afrique de l'Ouest, Gouvernement du Sénégal, Union Européenne, Dakar, CESTI : 06-09 mai 2008, p. 2.

¹⁰⁷⁵ THYES (J.), « La gouvernance, un concept utile ou futile ? », *Economie & humanisme*, n° 306, mars 2002, p. 4.

objectifs¹⁰⁷⁶. *In globo*, il s'agit de la traduction de l'institutionnalisation au Cameroun de la gestion axée sur les résultats dont l'existence est matérialisée, auprès des Services du Premier Ministre, par le Programme de Modernisation de l'Administration Publique Camerounaise par l'introduction de la Gestion Axée sur les Résultats (PROMAGAR)¹⁰⁷⁷.

D'autre part, l'unilatéralité qui caractérise les actes de l'administration se trouve fortement inféodée aujourd'hui dans d'autres modalités d'action publique. Celles-ci privilégient, à la différence de la contrainte qui entoure les actes administratifs unilatéraux, des approches dites consensuelles, participatives, négociées entre les différents acteurs impliqués dans la réalisation de l'intérêt collectif. En effet, à côté du modèle contractuel qui fait aujourd'hui date dans les rapports que l'administration entretient avec les particuliers, émergent des modalités d'action publique telles que la concertation, la consultation, la négociation, le partenariat, etc. Ces nouveaux moyens favorisent la participation d'un large éventail d'acteurs associant les personnes morales de droit public, le secteur privé et la société civile, ainsi que les partenaires au développement. Le champ d'expression de ceux-ci est aujourd'hui très vaste et leur inscription dans des textes juridiques de plus en plus récurrente¹⁰⁷⁸. Au regard de ce qui précède, on pourrait dorénavant considérer le droit public comme le cadre scientifique de "*promotion d'un droit négocié et souple, aux antipodes du droit de commandement traditionnel*"¹⁰⁷⁹.

En clair, les exemples du déclin progressif du principe de la hiérarchie et de la règle de l'unilatéralité ne sont que quelques aspects des mutations que subit aujourd'hui le droit public à l'aune du paradigme de la gouvernance. Cette branche laisse dorénavant voir d'autres critères que ceux qui font prévaloir non seulement le caractère exorbitant de puissance publique des personnes qui la constituent, mais aussi des actes qu'elle régent. Ces bouleversements ne naissent pas cependant à

¹⁰⁷⁶ PEKASSA NDAM (G.), « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », in ONDOA (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, op. cit., p. 43.

¹⁰⁷⁷ PROMAGAR, www.spm.gov.cm, op. cit.

¹⁰⁷⁸ Le dispositif législatif associant ces moyens d'action fait florès aujourd'hui au Cameroun, V. *Infra*.

¹⁰⁷⁹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 207.

partir de rien. Ils sont la traduction de la prise en compte du paradigme de la gouvernance avec les objectifs et les préceptes que charrie celui-ci. Il se produit dès lors comme un phénomène nouveau : celui de la construction d'un droit public adapté à ces changements.

SECTION II : LA CONSTRUCTION DU DROIT PUBLIC NOUVEAU

En perpétuelles réorientations, le droit public pourrait une bonne fois pour toute se figer grâce à un concept qui fédère ses différentes approches. Il n'est point de doute. Toutes les disciplines qui convergent vers le droit public poursuivent un même objet : celui de la recherche des règles juridiques encadrant les personnes publiques dans leur gestion, celle des affaires dont elles ont la charge et les actions qu'elles sont amenées à prendre en vue de la satisfaction de l'intérêt commun. Quelles qu'elles soient en effet, ces règles gouvernent les différents modes de gestion publique et les diverses modalités d'action publique. Elles prennent attache avec la notion générique de gouvernance. Le Professeur MOCKLE indique justement à ce propos que : *"Le terme «gouvernance» est sans équivoque. Il indique, poursuit-il, la priorité accordée aux méthodes et aux mécanismes de transformation de l'action publique, ainsi qu'aux modes de gestion"*¹⁰⁸⁰. Ce sont donc ces manifestations de la gouvernance, à savoir la transformation de l'action publique et le renouvellement des modes de gestion qui fondent à appréhender aujourd'hui les règles juridiques les régissant sous un autre double angle. Celui de la managérialisation du droit public en particulier (Paragraphe I) et celui de sa modernisation de manière générale (Paragraphe II).

Paragraphe I : La managérialisation du droit public par la gouvernance

La gouvernance renvoie à l'art de gouverner, mais surtout de bien gouverner les sociétés modernes par les techniques de gestion adaptées à la nouvelle configuration de l'administration publique. Dans cette optique, certains préceptes dits préceptes managériaux sont érigés en principes cardinaux de gestion publique.

¹⁰⁸⁰ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 159.

Leur importance, de plus en plus croissante, touche le domaine du droit en particulier celui du droit public. On assiste dès lors à une sorte de *"transformation des préceptes managériaux en principes juridiques"*¹⁰⁸¹ dans laquelle *"la prépondérance des préoccupations de performance [...] conduit à insister davantage sur l'efficacité et l'efficacités des mesures à prendre que sur leur légalité et leur régularité"*¹⁰⁸². Bien plus, où l'impératif d'efficacité est non seulement *"érigé en principe juridique, mais encore devient la condition de validité des normes juridiques"*¹⁰⁸³. Concrètement, dans le langage juridique de la gouvernance, la managérialisation du droit public emprunte les chemins balisés de l'incitation à la performance (A) et de l'inclination à la culture des résultats (B).

A. L'incitation du droit public à la performance

Il serait sans doute difficile de rattacher la notion de performance au *"modèle d'administration bureaucratique, routinière, légale-rationnelle"*¹⁰⁸⁴, tant ce concept rentre dans la catégorie de paradigmes nouveaux qui rendent compte du caractère fonctionnel et pragmatique de la nouvelle gestion publique. Il est significatif de constater aujourd'hui que : *"La mesure de la performance dans la gestion publique répond à un impératif démocratique, reconnu par les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, qui établissent, d'une part, que « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [...] et d'en suivre l'emploi [...] et, d'autre part, que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »"*¹⁰⁸⁵.

La recherche de la performance dans la gestion publique est incarnée par l'action incitative de l'État ; elle-même supportée par la diffusion des normes de performance dans le droit public (1) et par des modalités gestionnaires administratives orientées vers la logique de performance (2).

¹⁰⁸¹ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 129.

¹⁰⁸² DURAN (P.), « Piloter l'action publique avec ou sans le droit ? », op. cit., pp. 3-4.

¹⁰⁸³ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., pp. 112-113.

¹⁰⁸⁴ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 616.

¹⁰⁸⁵ BUREAU (D.), MOUGEOT (M.), « Mesure de la performance et incitations dans la gestion publique », *La Documentation française*, Paris, 2007, p. 7.

1. La diffusion des normes de performance dans le droit public

L'une des évolutions contemporaines marquantes du droit public est la diversification des normes qui encadrent un domaine ou une question précise. C'est le cas du foisonnement des normes juridiques qui ont un rapport direct avec le paradigme de la performance. Ayant longtemps évoluée en marge du droit, la démarche de performance constitue aujourd'hui un indicateur d'évaluation du droit en général, du droit administratif¹⁰⁸⁶ et du droit public financier en particulier. Toutefois, il faut de bonne foi noter que *"la recherche de performance n'est pas une chose nouvelle au sein des administrations"*¹⁰⁸⁷. C'est une quête intemporelle de bonification du rôle de l'État et de ses agents gestionnaires publics.

L'influence latente de la notion de performance sur l'évolution de nombre de notions phares du droit est aujourd'hui une réalité. Habituellement, en effet, la thématique de la performance est plutôt appréhendée sous l'angle de la science administrative ou de la gestion publique pour renvoyer à la capacité de l'État et des institutions publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats. Dans sa perception juridique, elle concerne au premier chef le volet budgétaire, puisqu'au travers de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, la notion de performance a été le catalyseur d'une réflexion sur la définition des objectifs, la hiérarchisation des priorités, l'assouplissement des règles de gestion des ressources et la mise en place d'outils de suivi, de mesure et de contrôle. En effet, à travers le principe d'information du parlement en matière budgétaire, obligation est faite au gouvernement de joindre au projet de loi de finances de l'année, *"une annexe présentant des dépenses de l'État par fonction, programme et objectif, avec les indicateurs de performance qui y sont associés"*¹⁰⁸⁸.

De même et toujours dans cette logique de performance, on peut mentionner le projet de loi de règlement, lequel doit être accompagné, suivant la même loi

¹⁰⁸⁶ V. CAILLOSSE (J.), « La performance publique contre le droit administratif ? », op. cit.

¹⁰⁸⁷ POLI (R.), « Les indicateurs de performance de la dépense publique », *RFFP*, n° 82, juin 2003, p. 108.

¹⁰⁸⁸ Article 36 (4) de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

portant régime financier de l'Etat, *"des rapports annuels de performance des administrations rédigés par les ordonnateurs principaux"*¹⁰⁸⁹.

Sur le champ du droit administratif, l'impact des récentes évolutions sur la gestion et la qualité des services publics¹⁰⁹⁰ entraîne aujourd'hui une réorientation de cette discipline au point où on pourrait se demander une fois de plus : à quand le prochain arrêt Blanco ? La notion de performance y est tellement prégnante de nos jours qu'elle évoque tout à la fois la recherche de qualité, de célérité, de rentabilité, d'efficacité, ou encore d'effectivité des agents administratifs. C'est fort de ce postulat que *"l'évaluation du fonctionnaire se fonde sur le résultat obtenu au vu des objectifs définis par le supérieur hiérarchique"* tel que l'indique par exemple l'article 3 du décret n° 2001/108/PM du 20 mars 2001 fixant les modalités d'évaluation des performances professionnelles des fonctionnaires.

La quête de performance n'a donc pas manqué de rejaillir sur le droit administratif, considéré comme droit de l'administration. Elle permet de revisiter les grandes notions de cette discipline, pour examiner dans quelle mesure l'idée de performance – souvent placée au cœur des dernières réformes – est venue les teinter, les redessiner, les faire évoluer, et parfois les altérer, en les confrontant au prisme de l'efficacité et de la rentabilité.

2. L'orientation de la gestion administrative vers la logique de performance

La mise en place d'un système de gestion publique basée sur la performance administrative constitue aujourd'hui l'orientation fondamentale de légitimation du rôle de l'État. Depuis longtemps en effet, *"une image stéréotypée de l'administration publique est largement répandue pour alimenter le mythe de l'inefficacité"*¹⁰⁹¹. Pour ne prendre que ce cas précis, la grille de la nouvelle gestion publique ou le nouveau

¹⁰⁸⁹ Article 22 (3), *ibid.*

¹⁰⁹⁰ L'idée même de service public est au cœur des mutations observées dans le droit public tel que l'avait montré en son temps Léon DUGUIT, in DUGUIT (L.), *Les transformations du droit public*, *op. cit.*

¹⁰⁹¹ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », *op. cit.*, p. 106.

management public¹⁰⁹² voudrait que l'on prenne dorénavant en compte la contractualisation sous un angle différent que celui qui encadre le contrat administratif classique. La contractualisation traduit à cet égard *"le développement d'une approche pluraliste et consensuelle de l'action publique, que résume assez bien le terme de gouvernance"*¹⁰⁹³.

De manière générale, *"La flexibilité requise par le nouveau modèle de gestion publique, avec ses impératifs d'efficacité et de performance, repose davantage sur la délégation, l'incitation et la négociation"*¹⁰⁹⁴. Or, dans le contrat administratif classique, les prérogatives de puissance publique dont jouit la personne publique exposent les cocontractants de l'administration à une sorte de dictature contractuelle où les droits à rémunération et à indemnisation sont bien maigres face aux aléas dont ceux-ci peuvent être victimes. Un auteur considère d'ailleurs à cet égard que : *"Le contrat en droit public est inconcevable puisque que le contrat présuppose deux sujets juridiquement égaux"*¹⁰⁹⁵. De même, le contrat administratif tel qu'on le connaît est peu soucieux des questions d'efficacité et de rentabilité. C'est pourquoi on a vu poindre ces dernières décennies de nouveaux types de contrats fondés sur les critères de performance, d'entente et d'atteinte d'objectifs. Il en est ainsi des contrats de performance, des contrats de partenariat, des contrats-plans, etc.

Ces nouveaux types de contrats répondent à la fois à une logique managériale, planificatrice et partenariale. Sous l'angle managérial, les contrats de performance s'imposent aux fonctionnaires, lesquels sont dorénavant évalués en fonction de leur rendement. Du point de vue de la planification, certains documents-cadres tels que la Vision Stratégique du Cameroun à l'horizon 2035 et sa version décennale le DSCE constituent en quelque sorte de contrats sociaux entre les gouvernants et les

¹⁰⁹² Selon le Professeur MOCKLE en effet *"nouveau management public"* et *"nouvelle gestion publique"* revêtent une même signification, MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 177.

¹⁰⁹³ CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 16, 2004, p. 127.

¹⁰⁹⁴ Ibid., p. 18.

¹⁰⁹⁵ FLOGAÏTIS (S.), « Contrat et acte administratif », *Mélanges Braibant*, cité in QUITANE (G.), « L'action publique et les ambiances contractuelles », in PIGACHE (C.), *Les évolutions du contrat : contractualisation et procéduralisation*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 2004, p. 33.

gouvernés. Les uns s'engageant à fournir le bien-être collectif au bout d'un temps bien déterminé et les autres attendant d'en être les principaux bénéficiaires. Enfin, sous l'angle partenarial, le contrat se joue sous fond d'obligation performatrice entre une personne morale de droit public et/ou l'un de ses démembrements et un tiers dans l'optique de la conception des ouvrages ou équipements nécessaires au service public, du financement, de la construction, de la transformation des ouvrages ou équipements, de l'entretien ou la maintenance ou encore de l'exploitation ou la gestion¹⁰⁹⁶. En effet, selon l'article 5 de la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2006 fixant le régime général des contrats de partenariat, *"Le contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives [...] aux objectifs de performance assignés au cocontractant"*.

Même si la juridicité de la notion de performance peut être difficilement établie, il faut reconnaître que non seulement le mot s'acclimate de plus en plus à l'environnement juridique ; mais aussi, en tant que paradigme, il se pose comme le principal outil d'évaluation et de planification du droit. Au point où certains pensent que *"Les ententes et les contrats de performance requis par la planification stratégique découlent d'une logique de reddition de comptes qui oblige à revoir les contrats dans le prisme de l'innovation managérielle"*¹⁰⁹⁷ et se demandent même – comme pour l'affirmer – si *"un document-cadre est-il un contrat?"*¹⁰⁹⁸.

Il sert même d'outil de contrôle administratif de gestion comme le rappelle à juste titre l'article 106 de la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées. Selon cette disposition en effet, *"Un contrôle de régularité et de performance de la gestion des collectivités territoriales décentralisées et des établissements publics locaux ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, un aval ou une caution de la collectivité territoriale, peut*

¹⁰⁹⁶ Consulter à ce propos : la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2006 fixant le régime général des contrats de partenariat et ses textes subséquents notamment les décrets n° 2008/035 du 23 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil d'appui à la réalisation des contrats de partenariat et n° 2008/0115/PM du 24 janvier 2008 précisant les modalités d'application de la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2006 fixant le régime général des contrats de partenariat ; ainsi que la loi n° 2008/009 du 16 juillet 2008 fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariat.

¹⁰⁹⁷ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 99.

¹⁰⁹⁸ Ibid.

être menée par les services spécialisés de l'État, conformément aux lois et règlement en vigueur".

Même si *"l'expression de « contrôle de performance » est relativement nouvelle dans le langage administratif"*¹⁰⁹⁹, elle renvoie à *"une approche fonctionnelle de la gestion et de son contrôle, caractérisée par les notions d'efficience et d'efficacité"*¹¹⁰⁰.

En clair, la fulgurance actuelle du concept fait même dire à certains que *"la performance constitue une réponse au soupçon, d'inefficacité de l'administration"*¹¹⁰¹. Dès lors, on peut reconnaître que l'exigence de performance ainsi que son corollaire, la recherche des résultats, établissent un fond commun dans lequel *"le droit est mis au service de la réalisation d'objectifs"*¹¹⁰² et dans lequel *"Le droit ne serait que la mise en forme juridique des politiques publiques, rendue nécessaire parce que l'auteur (le législateur, le gouvernement, l'autorité administrative) vise des résultats qui ne peuvent être obtenus que par les propriétés formelles du droit"*¹¹⁰³.

B. L'inclination du droit public à la culture des résultats

Dans le monde occidental, la gestion publique par objectifs est une préoccupation qui remonte dans les années 1980¹¹⁰⁴. Toutefois, l'approche contemporaine qui vise à arrimer l'État aux bonnes pratiques de gestion empruntées aux entreprises privées est sans doute à l'origine de la vogue actuelle de l'exigence de résultats. De manière globale, plus qu'une simple exigence qui épouse l'ère du temps, *"la gestion publique doit davantage [...] être axée sur les résultats et les*

¹⁰⁹⁹ CIEUTAT (B.), « Le contrôle des finances publiques: quel équilibre entre régularité et performance, entre responsabilité et liberté », in *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, op. cit., p. 98.

¹¹⁰⁰ Ibid.

¹¹⁰¹ POLI (R.), « Les indicateurs de performance de la dépense publique », op. cit., p. 109.

¹¹⁰² MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 617.

¹¹⁰³ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 141.

¹¹⁰⁴ Comme en témoigne l'ouvrage de: HUSSENOT (P.), *La gestion publique par objectifs*, Coll. « Management public », Editions d'Organisation, Paris, 1983.

objectifs"¹¹⁰⁵. Mais cela ne peut se faire sans un cadre normatif de promotion et de juridicisation dans le droit public de la culture des résultats (1), ainsi que d'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats (2).

1. La promotion et la juridicisation de la culture des résultats

Il est un fait indiscutable, celui selon lequel la gestion de l'État n'a que difficilement été orientée vers les résultats. En effet, le fonctionnement classique de l'administration de l'État a toujours eu maille à partir avec les règles très exigeantes de la gestion par résultats. Cependant, cette question émerge à l'époque contemporaine, compte tenu notamment des exigences nouvelles de l'administration publique. Le besoin de moderniser l'État, de l'adapter aux exigences de la gestion privée, en y développant la gestion par la performance, se trouve au cœur même des réformes engagées ces dernières années. Comme il n'y a pas de performance sans indicateurs appropriés, la définition de ceux-ci retient désormais aussi l'attention des gouvernants. Tout ceci fait que les normes nouvelles, enclines à la culture des résultats, soient désormais insérées dans la plupart des supports juridiques contemporains.

En effet, dans un nombre important d'instruments juridiques, on voit émerger un langage propice à l'atteinte des seuils de résultats censés fournir le bien-être commun. Le droit public financier moderne constitue l'exemple le plus patent à travers la plaidoirie en vue de l'adoption des budgets-programmes qui sont supposés prévoir un *"ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction"*¹¹⁰⁶. L'objectif à déterminer n'étant rien d'autre qu'un *"un résultat à atteindre dans le cadre de la réalisation d'une fonction, d'un programme ou d'une action et mesurable par des indicateurs"*¹¹⁰⁷. Tandis que l'indicateur est une *"variable qualitative ou*

¹¹⁰⁵ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 50.

¹¹⁰⁶ Article 8 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

¹¹⁰⁷ Ibid.

quantitative permettant de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs"¹¹⁰⁸.

Ce budget-programme était notamment présenté, dans le cadre de la loi n° 2012/014 du 21 décembre 2012 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2013, à l'article vingt-cinquième en termes de "*montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts sur les programmes concourant à la réalisation des objectifs assortis d'indicateurs*"¹¹⁰⁹. Pour l'illustrer, prenons comme exemple le point 52 du tableau présentant les différents programmes du budget 2013. Ce point présentait comme *Programme* : l'"*Amélioration de la gouvernance du système de l'enseignement supérieur et de la gestion des flux*", dont l'*Objectif* consistait à "*Assurer un meilleur pilotage axé sur les résultats en améliorant les conditions de travail et de vie des personnels et des étudiants de l'enseignement supérieur*". L'*Indicateur* de ce programme et de cet objectif quant à lui se présentait sous forme de "*Tableaux de bord de Gestion Axée sur les Résultats (GAR) au Ministère de l'Enseignement Supérieur (MINESUP) et dans les universités*"¹¹¹⁰. Bien d'autres exemples peuvent être tirés de la loi n° 2013/017 du 16 décembre 2013 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2014 qui présente dans un tableau similaire les cent soixante deux (162) programmes pour autant d'objectifs et d'indicateurs¹¹¹¹.

C'est dire *in fine* que la culture des résultats en matière financière consiste à élaborer des fonctions et programmes dont les actions sont nécessaires à l'atteinte des objectifs précis, lesquels sont ensuite mesurés par des indicateurs de performance.

¹¹⁰⁸ Ibid.

¹¹⁰⁹ Ce tableau présente cent cinquante six (156) programmes assortis d'autant d'objectifs et du même nombre d'indicateurs.

¹¹¹⁰ Il faut indiquer à titre d'information que pour ce programme l'autorisation d'engagement s'élève à 34 440 000 000 de FCFA, tandis que le crédit de paiement pour l'exercice budgétaire 2013 se chiffre à 32 478 000 000 FCFA.

¹¹¹¹ V. Article vingtième de la loi n° 2013/017 du 16 décembre 2013 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2014.

2. L'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats

Ce qui est vrai en matière financière, ne l'est pas moins pour l'ensemble des activités administratives. Nous en voulons pour preuve le vaste programme censé promouvoir la gestion axée sur les résultats auquel a souscrit le gouvernement camerounais. En effet, il existe au sein des Services du Premier ministre, un Programme de Modernisation de l'Administration Publique Camerounaise par l'introduction de la Gestion Axée sur les Résultats (PROMAGAR)¹¹¹². Il s'agit d'un outil de pilotage de l'action publique gouvernementale qui s'inscrit dans l'optique de la nouvelle gestion publique portée sur la recherche des résultats. Ce programme dont la traduction juridique est incontestablement significative emporte l'adoption d'un dispositif opérationnel de planification, de budgétisation, de suivi et d'évaluation axé sur les résultats, aligné entre autres sur le DSCE et le nouveau régime financier de l'État.

Sur ce dernier plan, cet instrument est assis sur un dispositif juridique financier dont le texte majeur est la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État¹¹¹³, mais aussi sur les normes de rendement dont le socle réside dans la gestion des ressources humaines à travers une évaluation des agents publics aux résultats. Y sont aussi intégrées, la planification, la gestion par programmes avec indicateurs de résultats dont la validation et le contrôle parlementaires attestent de la juridicité.

Toutefois, pour être efficace la gestion axée sur les résultats doit respecter un certain nombre de principes sans lesquels tout effort de clarification du nouveau management public serait vain. Les plus significatifs de ces principes étant la responsabilisation de la vie publique, la transparence, la reddition des comptes, la performance, l'efficacité, etc. Ceux-ci sont la preuve que le droit de la gouvernance

¹¹¹² PROMAGAR, www.spm.gov.cm, op .cit.

¹¹¹³ A la suite de ce texte et dans l'esprit de la réforme financière sont nées les lois n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées, n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale ; auxquelles viennent s'ajouter chaque année les différentes lois de finances, le flot de réformes que celles-ci charrient et qui sont intégrées dans le Code Général des Impôts issu de la loi n° 2002/003 du 19 avril 2002.

vient traduire l'évolution des règles applicables à la gestion publique, ou si l'on veut, le *"droit de la gouvernance reflète une prépondérance croissante des impératifs propres au management public"*¹¹¹⁴.

En somme, à la lumière des réformes envisagées et envisageables, l'inclination à la culture des résultats dans la gestion publique emporte l'adhésion d'un nouveau paysage législatif qui introduit *"de profondes transformations des méthodes de la gestion publique par la responsabilisation des acteurs, l'existence de programmes avec des objectifs, ainsi que l'évaluation par indicateurs de performance"*¹¹¹⁵. Pour traduire cette volonté de changement dans la gestion publique, certains États se sont même dotés d'une législation spécifique, à l'instar du Canada qui a adopté en 2000 une *"Loi sur l'administration publique"*¹¹¹⁶. Bien plus, comme moyens à appliquer à la gestion par résultats, *"Les méthodes d'évaluation constituent désormais le centre d'une démarche qui génère une science normative fondée sur des jugements de valeur, des règles, des indicateurs, des préceptes"*¹¹¹⁷. L'administration publique camerounaise qui s'est résolument tournée vers une gestion basée sur les indicateurs de résultats et les outils d'évaluation, gagnerait à se doter d'une loi-cadre qui regrouperait les normes déjà existantes, mais éparses, afin de rationaliser davantage l'administration publique. C'est le gage d'une gestion publique saine expurgée de toutes ses difformités. C'est *in fine* le reflet de la modernisation du droit public.

Paragraphe II : La modernisation du droit public par la gouvernance

Le droit de la gouvernance est la réponse à l'échec du droit public classique à bâtir une société stable et équitable. En réalité, il est le reflet de la post-modernité juridique. C'est du moins la position du Professeur CHEVALLIER qui pense, à propos de la régulation juridique, qu'*"Au droit classique, caractéristique des sociétés modernes, serait en voie de succéder un droit nouveau, reflet de la post-*

¹¹¹⁴ MOCKLE (D.) « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 98.

¹¹¹⁵ Ibid., p. 113.

¹¹¹⁶ A travers cette loi et bien avant elle, *"la gestion par résultats était devenue une priorité dans l'élaboration d'un nouveau cadre juridique"*, MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 47-48.

¹¹¹⁷ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 33.

*modernité*¹¹¹⁸. Toutefois, au-delà du débat sur la modernité et la post-modernité¹¹¹⁹, l'on doit surtout retenir que droit de la régulation hier et droit de la gouvernance aujourd'hui, sont les manifestations de la modernisation du droit public. Si la régulation juridique n'est en réalité qu'une figure du droit de la gouvernance¹¹²⁰, alors la gouvernance se retrouve être en fin de compte la principale caractéristique de la modernisation du droit public. De ce fait, elle est non seulement un outil de renouvellement du droit public (A), mais aussi, à travers sa "*bonne*"¹¹²¹, un outil d'adaptation de cette branche (B).

A. La gouvernance, outil de renouvellement du droit public

La post-modernité juridique postule l'effacement du droit moderne. En d'autres termes, il s'agit du passage du droit moderne au droit post-moderne. Le droit moderne est celui dans lequel les attributs étaient constitués de la systématique, de la généralité, de la stabilité¹¹²², mais aussi de l'unité. Par contre, le droit post-moderne est celui qui prend en compte le pluralisme, la négociation, la souplesse et l'adaptabilité¹¹²³. La post-modernité permet de dépasser le lexique habituellement associé au langage du droit classique et du droit moderne. Cette notion traduit les changements par lesquels l'État est appelé à se réorganiser, à modifier sa structure et à "*opter pour une décentralisation, une déhiérarchisation et une débureaucratization*"¹¹²⁴. Dans le champ du droit public, la post-modernité se manifeste à travers une multitude de thèmes qui rappellent les transformations que

¹¹¹⁸ CHEVALLIER (J.), « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, n° 3, 1998, p. 660.

¹¹¹⁹ Pour le Professeur CHEVALLIER, c'est à la faveur de la crise de la modernité qu'émerge le concept de la post-modernité, V. *ibid.*, p. 662 ; BERGEAT (L), GIROUX (I.), « Droit et administration publique : entre tradition et postmodernité », *op. cit.*, pp. 307-327, etc.

¹¹²⁰ V. notre article : ZIBI (P.), « La régulation juridique étatique au Cameroun : Une figure du droit de la gouvernance », *op. cit.*

¹¹²¹ Contrairement à une idée assez répandue, la gouvernance ne renvoie pas à un raccourci sommaire de l'expression bonne gouvernance, tout comme on ne peut manquer de voir une distinction entre les deux notions, V. respectivement : MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », *op. cit.*, p. 91, NDOUDOU MOU (J.-J.), « Bonne gouvernance et principes sous-jacents : L'expérience du Cameroun », *op. cit.*, p. 47.

¹¹²² CHEVALLIER (J.), « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *op. cit.*, p. 668.

¹¹²³ *Ibid.*, pp. 672 à 682.

¹¹²⁴ BOISVERT (Y.), *Le monde postmoderne : Analyse du discours sur la postmodernité*, coll. Logiques sociales (Montréal : Harmattan, 1996), p. 140, cité in BERGEAT (L), GIROUX (I.), « Droit et administration publique : entre tradition et postmodernité », *op. cit.*, p. 311.

subit celui-ci. Ils font l'objet d'études variées se recoupant dans l'ensemble des disciplines de cette branche. Les plus connus de ces thèmes sont ceux qui traduisent l'idée de décentrement de la prise de décision et symbolisent la fin du "*tout-État*". A titre d'illustration, on mentionnera les notions telles que la démocratisation, la décentralisation, la contractualisation, la désétatisation, auxquelles on oppose généralement la centralisation et l'unilatéralisme qui semblent être les principaux attributs du droit public classique.

Cependant, ces notions ne sauraient être l'apanage d'une branche du droit en particulier. Elles traduisent de manière générale le passage ou – si l'on veut – l'opposition du droit traditionnel au droit nouveau. Pour un groupe d'auteurs, cinq axes permettent ainsi de déterminer la culture traditionnelle du droit et celle qui semble devoir se dessiner dans le futur : 1) l'unilatéral face au consensuel ; 2) le général face au particulier ; 3) le centralisé face au subsidiaire ; 4) l'égalitaire face au discrétionnaire ; 5) le permanent face au temporaire¹¹²⁵. Pour le Professeur CHEVALLIER, cette réalité est perceptible à travers l'opposition droit moderne et droit post-moderne, car à l'unité s'oppose le pluralisme ; à la hiérarchie, la diversité ; à la contrainte, la régulation ; et à la stabilité, l'adaptabilité¹¹²⁶. Même si cette confrontation du droit traditionnel et au droit nouveau ou alors du droit moderne et au droit post-moderne est le reflet du droit général, il est toutefois à noter que seul le droit public semble plus outillé à en déterminer la consistance. La raison est que les notions auxquelles cette confrontation renvoie sont pour la plupart des principes de droit public.

Ces notions qui sont la traduction du droit post-moderne peuvent être fédérées autour d'un même concept : celui de gouvernance. Celui-ci est en effet le seul paradigme qui atténue par exemple la rigidité de certaines règles de droit public comme l'unilatéralisme et la hiérarchie¹¹²⁷. Il symbolise le pluralisme et le consensus

¹¹²⁵ BORGEAT (L), GIROUX (I.), « Droit et administration publique : entre tradition et postmodernité », op. cit., p. 314.

¹¹²⁶ CHEVALLIER (J.), « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », op. cit., p. 668.

¹¹²⁷ V. *Supra*, présent chapitre.

qui caractérisent désormais la production des normes juridiques, etc. Bref, la gouvernance marque la fin du monopole de l'État sur la production des normes juridiques. Sa percée en droit est aussi la raison pour laquelle la force de la règle juridique *"ne provient plus de ce qu'elle s'énonce comme un ordre obligatoire auquel les administrés doivent se plier; elle dépend du consensus qu'elle est capable de recueillir"*¹¹²⁸. Cela est l'origine même de la pluralisation du droit, suivant laquelle la production des normes juridiques et leur application sont de plus en plus le résultat de l'interaction entre l'État et plusieurs autres acteurs sociaux. Un exemple patent est fourni par ce qu'il est convenu d'appeler *"La gouvernance territoriale"*¹¹²⁹ étant entendu que, dans cette forme, le *"volet institutionnel de la gouvernance accorde une place privilégiée à la construction d'accords, des partenariats, des modalités tendant à sécuriser et à stabiliser dans une certaine mesure les rapports mutuels"*¹¹³⁰.

Au demeurant, même s'il est difficile que le renouveau du droit public puisse s'expliquer à l'aune d'un seul paradigme, il reste que les thèmes qui composent la gouvernance contribuent à faire de cette dernière un outil de renouvellement de cette branche du droit. Quoique, selon le Professeur MOCKLE, *"la trop grande élasticité du terme « gouvernance » apparaît comme un défi aux catégories du droit"*¹¹³¹ et que cette notion *"est perçue comme une formule générique sans lien direct avec les catégories du droit et la terminologie juridique"*¹¹³², le constat est qu'à travers ce terme peuvent être répertoriées les mutations contemporaines du droit public. C'est ce qui fait que cet auteur reconnaisse lui-même que : *"les mutations contemporaines du droit public reflètent ainsi la réalité d'une gouvernance publique animée par un élargissement des objectifs et des moyens"*¹¹³³. C'est au regard de ce rapport qui s'établit entre la gouvernance et le droit public que l'on est en droit d'affirmer que

¹¹²⁸ CHEVALLIER (J.), « La rationalisation de la production juridique », in MORAND (Ch.-A.), *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud, Paris, 1991, pp. 11-37.

¹¹²⁹ MARCOU (G.) (dir.), *La Gouvernance territoriale*, Annuaire des collectivités locales, Paris, Éditions CNRS, 2006, p. 5 et s. ; SAVY (R.), « Réflexions sur la gouvernance territoriale », in *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de B. JEANNEAU*, Paris, Dalloz, 2002, p. 609 et s.

¹¹³⁰ MARCOU (G.), « La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ? », in *La Gouvernance territoriale*, op. cit., p. 5 et s.

¹¹³¹ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 94.

¹¹³² MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*., op. cit., p. 253.

¹¹³³ Ibid.

celle-là est non seulement un outil de renouvellement de celui-ci, mais aussi un outil de son adaptation.

B. La "bonne gouvernance", outil d'adaptation du droit public

Si selon le Professeur KEUTCHA TCHAPNGA, *"la gouvernance [...] s'est imposée comme nouveau concept stratégique de la gestion des affaires publiques"*¹¹³⁴, c'est aussi parce qu'elle emporte une réaffectation des objectifs du droit public et une refondation des fondements théoriques de ce droit. En effet, dans sa version la plus diffusée, à savoir la *"bonne gouvernance"*, ce paradigme s'est imposé comme un véritable objectif public. A travers la bonne gouvernance, en effet, les objectifs du droit public sont redéfinis à travers les objectifs que cette branche s'assigne désormais en vue de la bonne conduite des affaires publiques. Tout comme l'ajustement structurel qui la promeut par ailleurs¹¹³⁵, la bonne gouvernance peut être considérée comme le nouveau fondement théorique d'un droit public de plus en plus porté vers les exigences de bonne gestion.

C'est en quelque sorte ce que soutient le Professeur MOCKLE lorsqu'il estime que : *"Pour répondre aux exigences de la « bonne gouvernance », le droit public peut être révisé à la hausse afin de traduire un resserrement des règles de gestion"*¹¹³⁶. Il relève d'ailleurs dans le même ordre d'idées que *"le droit n'est plus que le support formel et instrumentaire d'un nouveau cadre de gestion promu au rang de projet politique"*¹¹³⁷. C'est également dans le sens de la refonte du droit public impulsée par cet objectif que l'on peut comprendre la position d'un groupe d'auteurs qui pense en substance que le label bonne gouvernance est une technique de réforme des institutions des pays en développement aux fins d'efficacité, au point de devenir le dogme des politiques de développement¹¹³⁸.

¹¹³⁴ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », op. cit., p. 154.

¹¹³⁵ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais », op. cit., p. 83.

¹¹³⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 259.

¹¹³⁷ MOCKLE (D.) « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 98.

¹¹³⁸ BELLINA (S.), MAGRO (H.), et De VILLELEUR (V.) (dir), *La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le gouvernement*, Paris, Karthala, 2008, p. 327.

Concrètement, la bonne gouvernance devient la conditionnalité de l'élaboration des politiques publiques et corrélativement la condition de l'élaboration des normes juridiques encadrant celles-ci. La diffusion de cette exigence dans la gestion des affaires publiques conduit à l'adaptation contemporaine du droit public aux idéaux qu'elle promeut. Parmi ceux-ci, on évoque généralement la bonne gestion financière, la lutte contre la corruption et les détournements des fonds publics, mais aussi les points tels que la consolidation de la validité du cadre macroéconomique, la viabilité de l'endettement public, l'amélioration du fonctionnement du système judiciaire, le renforcement de la gouvernance des entreprises¹¹³⁹. Compte tenu de l'importance qu'elle semble revêtir aujourd'hui, il n'existe pas de domaine de la vie publique qui ait été épargnée par les appels à la bonne gouvernance. Si bien que cette expression est devenue, comme le rappelle le Professeur MOCKLE, un substitut du bon gouvernement¹¹⁴⁰. Cet auteur va même plus loin en la considérant comme un projet scientifique et gestionnaire qui altère la figure classique du bon gouvernement¹¹⁴¹.

La preuve de son expansion est administrée par l'utilisation qui en est fait dans certains documents référents et textes juridiques. C'est le cas du Document prescrivant la stratégie du Cameroun à l'horizon 2035 qui considère la bonne gouvernance comme l'un des axes du défi de la gouvernance¹¹⁴². C'est aussi le cas de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC)¹¹⁴³ qui indique que la bonne gouvernance consiste à "*promouvoir une gestion transparente des affaires publiques et une administration efficace et responsable dans toutes les institutions nationales et communautaires ; reformer et moderniser les fonctions publiques nationale et communautaire ; assurer une décentralisation politique, administrative et financière*".

¹¹³⁹ V. par exemple : "*Axe 3 : Etablir un bon climat des affaires et une bonne gouvernance, renforcer la gestion stratégique de l'Etat*", *Cameroun Vision 2035*, op. cit., p. 30.

¹¹⁴⁰ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 2.

¹¹⁴¹ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 90.

¹¹⁴² *Cameroun Vision 2035*, Document de travail, MINEPAT, op. cit., voir Tableau, p. 30.

¹¹⁴³ Section 8 de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC).

De la même façon, au plan interne, le législateur montre à suffisance la place qu'a acquise cet objectif dans la conduite des affaires communes. Il en fait notamment mention à l'article 2 de la loi n° 2002/004 du 19 avril 2002 relative à la Charte des Investissements, à l'article 2 alinéa 2 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation, ainsi qu'au niveau de l'article 148 du décret n° 2004/275 du 24 septembre 2004 portant Code des marchés publics¹¹⁴⁴.

Sa prégnance dans les thématiques de droit public en fait assurément l'une des expressions dont la revendication à une systématisation inédite pourrait s'imposer aujourd'hui. Il y aurait toutefois un danger à une telle exigence. C'est le caractère imprécis, composite, cavalier et péremptoire de cette expression. Caractère qui a fait par exemple dire au Professeur ONDOA que : *"la bonne gouvernance [...] ne se prête guère à une systématisation théorique, tant sont divers et hétéroclites les éléments la constituant"*¹¹⁴⁵. Quoiqu'il en soit, à défaut d'une systématisation qui sans doute ne viendra pas si tôt, la bonne gouvernance s'impose de plus en plus dans le vocabulaire proche du droit public interne. On parle ainsi de *"bonne gouvernance financière"*¹¹⁴⁶ en droit public financier ; champ scientifique dans lequel elle pourrait même être considérée comme un principe de droit public. C'est du moins ce que sous-tend M. MEBENGA lorsqu'il affirme que : *"Le principe de bonne gouvernance apparaît comme étant un principe matrice accueillant en son sein les nécessités de la transparence financière, la sincérité, l'obligation de rendre compte"*¹¹⁴⁷.

La bonne gouvernance a tout aussi droit de cité dans d'autres disciplines de droit public à l'instar du droit administratif où elle est par exemple considérée comme une exigence opposable aux autorités administratives. On reconnaîtra avec le Professeur CHEVALLIER que : *"Le souci de bonne gouvernance est ainsi devenu le vecteur de développement d'autorités de régulation indépendantes"*¹¹⁴⁸.

¹¹⁴⁴ Sur l'énoncé des ces différentes dispositions, V. *Supra*.

¹¹⁴⁵ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais », op. cit., p. 103.

¹¹⁴⁶ MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 123.

¹¹⁴⁷ MEBENGA (M.), *L'opportunité en finances publiques*, op. cit.

¹¹⁴⁸ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 216.

Le champ d'expansion de la bonne gouvernance en droit public ne s'arrête pas pour autant au droit public interne. Même le droit public international en fait une exigence de premier ordre. Son fondement dans ce cadre d'études peut être retenu à partir de la définition qu'en donnent notamment les Nations Unies. En effet, *"Pour les Nations Unies et la plupart des Agences de développement, la bonne gouvernance, c'est la bonne gestion des affaires publiques et de la démocratie aussi bien au plan politique, économique, qu'administratif, avec, comme principaux indicateurs : la transparence, l'éthique et le respect de la déontologie dans la conduite des affaires"*¹¹⁴⁹.

Toutefois, la bonne gouvernance prend deux formes selon qu'elle est considérée comme une conditionnalité de l'aide financière internationale¹¹⁵⁰ ou prônée par les organisations communautaires. Dans le premier cas, elle est opposable aux États désirant bénéficier des différents programmes d'aide économique¹¹⁵¹. Au niveau communautaire, elle est un outil de bonne gestion financière et de promotion de la démocratie participative. La Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance prône ainsi la bonne gouvernance par l'institutionnalisation de la transparence, de l'obligation de rendre compte et de la démocratie participative.

En clair, la bonne gouvernance est l'exemple typique d'adaptation de certains paradigmes au droit public. Elle concourt à l'adaptation des exigences gestionnaires contemporaines aux circonstances nouvelles. Vue sous cet angle, elle devient un instrument de la réforme de l'État. Elle se situe dans la lignée de l'opinion qui pense que la gouvernance est la technique ou le mode de conduite des affaires publiques qui accompagne la réforme de l'État ; technique dont l'un des effets seraient d'accélérer et de consolider le processus de démocratisation¹¹⁵².

¹¹⁴⁹ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », op. cit., p. 155.

¹¹⁵⁰ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais », op. cit., p. 83.

¹¹⁵¹ TOURNEPICHE (A.-M.), « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », op. cit., p. 156.

¹¹⁵² Sur la vision d'ensemble de la conception camerounaise, V. MEBENGA (M.), « Contexte et défis de la gouvernance publique au Cameroun », op. cit. ; du même auteur : *Eléments de revue des stratégies du secteur Gouvernance*, op. cit.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Le droit de la gouvernance tel qu'il exposé dans la présente étude épouse ce que le Professeur CHEVALLIER appelle "*une tendance lourde d'évolution du droit dans les sociétés contemporaines*"¹¹⁵³ ; celle-là même qui marque aujourd'hui la redéfinition du droit public au gré des transformations charriées par l'objectif de gouvernance. En effet, tout se passe comme si, confronté aux changements de notre temps, le droit public se détache des règles qui l'ont bâti. Cet état de choses a pu être observé à une époque récente où le droit de la régulation émergeait dans un contexte où "*l'État-pilote*" devait être remplacé par un "*État-stratège*"¹¹⁵⁴. Aujourd'hui, la gouvernance qui intègre en outre la régulation dont elle serait d'ailleurs l'épigone¹¹⁵⁵, semble se mouvoir comme le nouveau paradigme commandant l'évolution du droit public. Elle déconstruit non seulement le droit public classique, mais elle participe tout autant à la construction d'un droit public nouveau.

D'une part, la déconstruction du droit public classique emporte deux considérations. La première est relative aux transformations du droit public induites par la gouvernance. Celles-ci emportent par voie de conséquence la modification des objectifs assignés à cette branche du droit. Ces transformations ont d'abord une portée qui affecte le droit public général en raison du caractère pragmatique et fonctionnel que revêt le paradigme de la gouvernance. C'est cette conception pragmatique et fonctionnelle de la gouvernance qui fait par ricochet la particularité de ces transformations en droit public camerounais. Quant à la modification des objectifs du droit public qui est de la seconde articulation de la déconstruction du droit public, il faut dire qu'elle suggère la reconfiguration de l'exercice du pouvoir, notamment avec la multiplication des modalités de gestion publique et la régénération des rapports entre personnes publiques et personnes privées. Elle suppose aussi la pluralisation d'acteurs intervenant dans la sphère publique, car le constat est désormais celui du dépassement des seuls acteurs publics pour s'étendre

¹¹⁵³ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 205.

¹¹⁵⁴ COLSON (J.- P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., p. 521.

¹¹⁵⁵ V. notre article en cours de publication : ZIBI (P.), « La régulation juridique étatique au Cameroun : Une figure du droit de la gouvernance », op. cit.

à d'autres acteurs. Elle emporte enfin une atténuation de certaines règles du droit public qui se départissent de leur caractère rigide, à l'instar de la hiérarchie et de l'unilatéralité qui sont deux principes majeurs du droit public.

La déconstruction du droit public classique n'est pas toutefois un phénomène isolé, elle suggère, d'autre part, la construction d'un droit public nouveau. Dans cette perspective, la gouvernance se pose non seulement comme un instrument de managérialisation du droit public, mais aussi comme un outil de sa modernisation. La managérialisation se manifeste par la prise en compte dans le droit public de l'exigence de performance et de la culture des résultats. De plus en plus, en effet, on assiste à la diffusion des normes de performance dans le droit public. De la même façon, la logique de performance oriente la gestion administrative. L'inclination à la culture des résultats n'est pas en reste. Elle est notamment promue et juridicisée en droit public en même temps qu'elle est institutionnalisée sous le label de gestion axée sur les résultats. Quant à la modernisation du droit public par la gouvernance, elle considère que les questions auxquelles renvoie cette notion participent au renouvellement de cette discipline. Il en est ainsi de l'exigence de bonne gouvernance à laquelle s'adapte un nombre non négligeable des normes de droit public.

CONCLUSION DU TITRE II

La systématisation du droit de la gouvernance s'est imposée par elle-même en raison sans doute du caractère inédit de cette discipline. Celle-ci implique dès lors deux considérations, à savoir sa branche d'appartenance et son influence sur la structure contemporaine du droit public.

Relativement à la branche d'appartenance, le droit de la gouvernance ne naît pas *ex nihilo*. Il s'insère dans au moins l'une des branches du droit existantes. Ainsi, l'étude démontre qu'il s'agit d'abord d'une "*discipline- carrefour*" du droit en ce qu'il réceptionne au plan matériel les règles issues des droits voisins en même temps qu'il répudie les formes appartenant à ceux-ci. En effet, le droit de la gouvernance, pour se former, accueille certaines règles, ainsi que des principes et catégories de droit privé. Il emprunte au droit international le volontarisme qui caractérise ses règles et ne rechigne pas la provenance de celles-ci. Toutefois, le droit de la gouvernance répudie sur le plan formel les démarches qui caractérisent les règles de droit privé et de droit international. C'est sans doute pourquoi aussi l'étude le classifie comme une discipline de droit public.

Cette appartenance au droit public se justifie non seulement par la cohabitation des règles des droits voisins avec celles de droit public, mais aussi par la publicisation même du droit de la gouvernance. Au sein de ce corps de règles, on voit en effet le droit privé pénétrer le droit administratif et le droit pénal intervenir dans le droit public. De la même manière, on constate qu'un nombre important de règles utilisées par le droit de la gouvernance est produit par le droit international. Il en est ainsi des règles juridiques promouvant au niveau international de nouvelles méthodes d'intervention publique ou encore celles prescrivant le devoir d'intégrité et la moralité publique, etc. La publicisation du droit de la gouvernance quant à elle marque la pleine appartenance de cette discipline au cercle des disciplines de droit public. La raison en est que c'est dans cette branche que se conceptualise celle-ci. La preuve de sa publicisation est également administrée par la transposition en son sein de la personnalité morale de droit public.

Quant à l'influence du droit de la gouvernance sur la structure contemporaine du droit. Cette préoccupation a permis de constater qu'au-delà de son appartenance au droit public, le droit de la gouvernance participe à la redéfinition de cette branche. En effet, tout en déconstruisant le droit public classique, le droit de la gouvernance est la traduction même de la construction d'un droit public nouveau. D'une part, la déconstruction met en exergue les transformations que subit le droit public en raison du paradigme de la gouvernance. Celles-ci ont une portée sur le droit public général et par ricochet sur le droit public camerounais. Elle traduit aussi la modification des objectifs du droit public en termes de reconfiguration de l'exercice public, de démultiplication des acteurs intervenant dans la sphère publique et d'atténuation de la rigidité de cette branche.

D'autre part, le droit de la gouvernance met en lumière les objectifs de gouvernance poursuivis par la plupart des règles édictées aujourd'hui par le droit public. Ces règles participent en effet à la managérialisation du droit public avec désormais la prise en compte de la logique de performance et de la culture des résultats. Elles participent aussi à appréhender respectivement la gouvernance et la bonne gouvernance comme des outils de renouvellement et d'adaptation du droit public.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Le droit de la gouvernance en tant que discipline juridique exprime l'appartenance de ce corps de règles à une branche de droit particulière. Il s'agit d'une approche formelle qui vise non seulement à afficher son caractère pluridisciplinaire et autonome, mais aussi son appartenance à une branche du droit déterminée. De manière plus précise, considérer le droit de la gouvernance comme une discipline juridique revient, d'une part, à afficher son particularisme qui est plutôt ici d'ordre formel ; d'autre part, à exposer ses éléments de systématisation au sein d'une branche spécifique du droit.

Dans un premier temps, il convient de faire observer que le particularisme du droit de la gouvernance s'impose de soi en raison du caractère pluriel et novateur de cette discipline. Pluriel et novateur parce que le droit de la gouvernance est une excroissance d'un concept, bien que nouveau en droit, mais qui avait déjà fait l'objet d'étude dans d'autres sciences sociales. La pluridisciplinarité dont est issu celui-ci se décline en réalité en un double moment. D'un côté, la pluridisciplinarité proprement dite qui consiste à souligner que le droit de la gouvernance se construit à partir des autres sciences sociales et des droits voisins. De l'autre, l'interdisciplinarité qui suppose la juxtaposition de plusieurs disciplines juridiques au fondement du droit de la gouvernance et de la prégnance du droit public dans la formation de celui-ci.

Cependant, si le rapport du droit de la gouvernance à d'autres disciplines de sciences sociales et de droits voisins est indéniable, il ne reste pas moins qu'il s'agit d'une discipline autonome. Toutefois, une telle autonomie bien qu'affirmée doit tout de même être précisée. La signification de cette autonomie intègre non seulement la clarification de la particularité de l'objet de cette discipline, mais aussi précise le sens même de celle-ci. Elle s'affirme concrètement par rapport aux autres disciplines qui ont inspiré le droit de la gouvernance, mais surtout par rapport aux disciplines classiques de droit public, branche dans laquelle celui-ci est systématisé.

En second lieu, il faut reconnaître que la systématisation du droit de la gouvernance constitue l'autre pan de son existence en tant que discipline juridique. Cette systématisation affiche sans détour l'appartenance de cette matière au droit public. Bien plus, elle contribue même au dépassement de cette branche du droit, puisqu'il faut le remarquer, le droit de la gouvernance participe à la redéfinition même du droit public. Ainsi, en tant que discipline, le droit de la gouvernance, bien que constituant une sorte de discipline-carrefour accueillant en son sein les règles matérielles des droits voisins et répudiant les formes de ceux-ci, appartient prioritairement au droit public. Cette appartenance se décline en termes de cohabitation du droit public et des droits voisins au sein du droit de la gouvernance, mais surtout de publicisation proprement dite de celui-ci.

Bien plus, le droit de la gouvernance va au-delà de cette simple appartenance au droit public, en ce sens qu'il participe non seulement à la déconstruction du droit public classique, mais aussi à la construction du droit public nouveau. La déconstruction du droit public classique est, d'une part, la conséquence des transformations du droit public induites par le paradigme de la gouvernance ; d'autre part, la réponse à la modification des objectifs assignés au droit public ancien. Quant à la construction du droit public nouveau, le paradigme de la gouvernance participe aussi bien à la managérialisation du droit public qu'à la modernisation de celui-ci.

C'est d'ailleurs dans le même élan de qualification du droit de la gouvernance que l'on se rend compte que celui-ci décrit aussi – à travers ses objectifs – des réalités palpables qui sous-tendent le phénomène de gouvernance. Réalités qui font incontestablement de celui-ci une science empirique, comme peut parfois l'être la science du droit.

**TROISIEME PARTIE :
LE DROIT DE LA GOUVERNANCE COMME
SCIENCE EMPIRIQUE**

Que l'on prenne "*la science juridique comme science empirique*" au sens de KELSEN¹¹⁵⁶ ou "*la conception empiriste de la science du droit*" défendue par le Professeur TROPER¹¹⁵⁷, il s'agit de considérer le droit de la gouvernance ici comme une science décrivant l'être et non le *devoir-être* symbolisés habituellement en théorie du droit par les concepts *sein* et *sollen*. Plus précisément, l'approche du droit de la gouvernance en tant que science empirique permet de décrire l'objet de celui-ci comme ce qui est et non ce qui devrait être. C'est d'ailleurs ce que sous-tendent ces deux auteurs, lorsqu'ils considèrent respectivement que "*Comme toute science empirique, la théorie normative du droit décrit son objet propre*"¹¹⁵⁸ et qu'"*il faut concevoir les normes comme des objets empiriques, c'est-à-dire comme l'expression de volontés humaines, comme une partie du monde de l'être*"¹¹⁵⁹.

C'est dire que le choix n'a pas vraiment été laissé à la présente étude de décrire son objet en mettant aussi en lumière les différents objectifs qui reflètent la réalité empirique sous-tendue par le paradigme même de la gouvernance. Il s'agit en d'autres termes de voir en le droit de la gouvernance, une "*théorie dont les propositions portent sur des entités observables et qui sont susceptibles de vérification empirique*"¹¹⁶⁰. Cette position du Professeur OST qui rappelle que la science du droit a été conçue selon les méthodologies et les épistémologies diverses, n'est pas très éloignée de la conception des sciences expérimentales. Celles-ci considèrent, en effet, que "*La science se nourrit des faits observés*"¹¹⁶¹. Dans le cadre de la science du droit de la gouvernance, des faits observés découleront des lois par induction, c'est-à-dire des normes juridiques qui traduisent la réalité palpable du phénomène de la gouvernance.

En tant que science empirique, le droit de la gouvernance commande donc que l'on interroge les objectifs de la gouvernance formulés sous forme de propositions juridiques. Les théoriciens du droit qualifient ces objectifs de finalités du droit.

¹¹⁵⁶ KELSEN (H.), « La science juridique comme science empirique », op. cit., p. 266.

¹¹⁵⁷ TROPER (M.), « Science du droit », op. cit., p. 1393.

¹¹⁵⁸ KELSEN (H.), « La science juridique comme science empirique », op. cit., p. 266.

¹¹⁵⁹ TROPER (M.), « Science du droit », op. cit., p. 1393.

¹¹⁶⁰ OST (F.), « Science du droit », op. cit., pp. 540-541.

¹¹⁶¹ FOUREZ (G.), *La construction des sciences...*, op. cit. p. 108.

Cependant, il faut dire que dans l'étude du droit, il n'est pas souvent commun d'interroger la fonction finaliste des études portant sur ce champ scientifique. C'est autrement dit, il existe une certaine prudence dans l'étude des finalités du droit. Cela est d'autant plus difficile que – de l'avis même du Professeur BERGEL – les finalités du droit sont multiples et les opinions à cet égard, sont si disparates, contradictoires, passionnées ou incertaines que leur cacophonie est déconcertante¹¹⁶². C'est sans doute pourquoi l'auteur affirme que l'"*On néglige trop souvent l'étude des finalités du droit*"¹¹⁶³.

Il convient, toutefois, de rappeler que les finalités du droit tournent généralement autour des questions de régulation des rapports sociaux avec prééminence de l'égalité et de la justice. Pour une bonne frange de la doctrine, le droit doit tendre vers "*le juste partage, la bonne conduite des individus, leur utilité, leur plaisir, leur sécurité, leur bien-être*" ou vers "*la puissance de la nation, le progrès de l'humanité, le fonctionnement régulier de l'organisme social*"¹¹⁶⁴.

S'il faille donc déterminer la dimension fonctionnelle du droit de la gouvernance au regard de ces finalités, on dirait sans doute que celui-ci poursuit comme finalité la puissance de la nation, le progrès de l'humanité et le fonctionnement régulier de l'organisme social. Bien que ce point soit prépondérant, il n'exclut pas pour autant les autres finalités que le droit de la gouvernance accueille bien, à savoir la justice sociale, la bonne conduite des individus, notamment en ce qui concerne la présente étude, celle des acteurs impliqués dans la gestion des affaires publiques, etc.

Quoique cette dernière assertion soit irréfutable, le droit de la gouvernance se reconnaît surtout à sa capacité à réguler les rapports gestionnaires. Les objectifs que ce corps de règles laisse transparaître sont en réalité ceux portés par le paradigme de la gouvernance. Ils peuvent être regroupés autour de deux buts fondamentaux, à

¹¹⁶² BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, op. cit., pp. 28-29.

¹¹⁶³ Ibid., p. 28.

¹¹⁶⁴ VILLEY (M.), « Philosophie du Droit - Définitions et fins du droit », *Précis Dalloz*, n° 24, p. 51, V. ibid., p. 29.

savoir la rationalisation de la gestion publique et la recombinaison de l'action publique. En effet, comme le souligne fort à propos le Professeur MOCKLE, non seulement la gouvernance constitue un projet politique et gestionnaire de renouvellement de l'action publique¹¹⁶⁵, mais aussi, à travers elle, *"la nouvelle gestion publique traduit la recombinaison des politiques publiques et de l'action publique"*¹¹⁶⁶.

Ces objectifs, dont on peut dire que leur but est de rendre l'action publique efficace et les sociétés plus facilement gouvernables¹¹⁶⁷, trouvent leur traduction juridique dans l'ensemble des normes mises en exergue par le droit de la gouvernance. Celles-ci sont issues de l'observation de la réalité palpable qui veut que, pour la nouvelle gestion des affaires publiques et l'inclination contemporaine de l'action publique, l'on assiste à l'éclosion d'un ensemble de normes juridiques fondées sur la poursuite de certains objectifs finaux.

C'est donc au regard de ce qui précède que le droit de la gouvernance pose notamment la question de l'efficacité du droit, notamment celle d'un droit justement tourné vers l'atteinte des objectifs. Concrètement, avec le droit de la gouvernance, *"on renonce à la forme juridique classique des normes fixes"*¹¹⁶⁸, en ceci qu'il se forme notamment à partir des *"instruments souples d'adaptation du droit à la poursuite d'objectifs"*¹¹⁶⁹, mais surtout il est le cadre dans lequel *"le droit est mis au service de la réalisation d'objectifs"*¹¹⁷⁰.

Aussi, à travers l'idée même de la poursuite des objectifs, le droit se trouve confronté aux modalités finalistes de recherche du bien-être commun. C'est dire que : *"Les règles de droit s'inscrivent désormais dans le cadre de « programmes finalisés », mobilisant un ensemble de moyens juridiques et extra-juridiques au service*

¹¹⁶⁵ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 3.

¹¹⁶⁶ MOCKLE (D.) « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 96.

¹¹⁶⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 196.

¹¹⁶⁸ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 617.

¹¹⁶⁹ Ibid.

¹¹⁷⁰ Ibid.

*d'objectifs: typique de l'avènement de l'État propulsif*¹¹⁷¹. L'État propulsif décrivant, pour des besoins de précision, une modalité d'action qui consiste à agir sur des systèmes autonomes pour les orienter dans une direction jugée plus conforme à l'intérêt général¹¹⁷².

Sont ainsi mis en exergue, dans le cadre de la présente étude, les règles juridiques matérialisant la réalité empirique qui sous-tend le paradigme de la gouvernance. De ce point de vue, sans doute que le caractère pragmatique et fonctionnel habituellement associé à la gouvernance dans le contexte camerounais¹¹⁷³ justifie que l'on veuille bien considérer le droit de la gouvernance comme une science empirique.

Certes encore à mille lieux de l'exactitude des sciences expérimentales, la science du droit devient, par le truchement de la présente étude, une science de la quantification qui étudie les modalités de gestion publique et d'action publique et dans laquelle *"le droit est mis au service de la réalisation d'objectifs"*¹¹⁷⁴. Les objectifs pouvant être multiples, l'étude n'entend retenir que ceux qui traduisent bien les phénomènes palpables de rationalisation de la gestion publique (Titre I) et de recomposition de l'action publique (Titre II).

¹¹⁷¹ CHEVALLIER (J.), « La régulation juridique en question », op. cit., p. 832.

¹¹⁷² V. MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 616.

¹¹⁷³ MEBENGA (M.), *Eléments de revue des stratégies du secteur Gouvernance*, op. cit., p. 3.

¹¹⁷⁴ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 617.

TITRE I :
LA RATIONALISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

Qu'on se le dise de prime abord, *"la gestion publique [...] n'est pas une matière juridique"*¹¹⁷⁵. Pourtant, sa reconnaissance sur le plan du droit ne fait aucun doute aujourd'hui¹¹⁷⁶, au point où, comme le note un observateur, *"la place du droit dans la gestion publique ne peut être contestée"*¹¹⁷⁷. Ce rapport incontestable de la gestion publique au droit est la traduction même des transformations que subit ce dernier au contact des impératifs managériaux. Car, comme l'affirme le Professeur CHEVALLIER, *"le droit appliqué à la gestion publique est [...] traversé de part en part par la nouvelle rationalité managériale"*¹¹⁷⁸.

Quant à la *"rationalisation"*, concept qualifiant celui de gestion dans la présente étude, le Professeur ONDOA estime qu'elle rassemble *"les mécanismes de re-conception, de re-composition ou de re-fondation du droit [...]"*¹¹⁷⁹. Affublée de ses atours juridiques liés au paradigme très usuel de la gouvernance, la notion de rationalisation renvoie aux mécanismes juridiques contemporains par lesquels la gestion de l'État et des affaires publiques de manière générale est appelée à composer à la fois avec rigueur, ouverture, souplesse, flexibilité, rationalité et horizontalité dans une logique de *"recomposition des rapports droit-gestion dans le nouveau modèle"*¹¹⁸⁰. Pour le Professeur CHEVALLIER, la rationalisation, objet du droit postmoderne tant au niveau de son dispositif que dans ses processus, évoque *"la Raison juridique [qui] ne disparaît pas mais devient une Raison pratique, fondée non plus sur le postulat de rationalité du droit, mais sur l'entreprise de rationalisation"*¹¹⁸¹.

¹¹⁷⁵ MORDACQ (F.), *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, (Ouvrage coordonné par), LGDJ, Paris, 2006, p. 214.

¹¹⁷⁶ A titre d'illustration, M. MOCKLE évoque cette notion tout au long de son ouvrage, il considère d'ailleurs que *"la nouvelle gestion publique"* est un des éléments associés à la gouvernance. Il affirme aussi que *"Le nouveau modèle de gouvernance englobe la gestion publique (impact du nouveau management public) [...]"*, MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 3, 4 et s.

¹¹⁷⁷ DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit », op. cit., p. 5.

¹¹⁷⁸ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 112.

¹¹⁷⁹ ONDOA (M.), *Le droit de la responsabilité publique*, Th. D.E., op. cit., p. 369. L'auteur précise que la rationalisation, qui est emprunté au Droit constitutionnel, rappelle aux souvenirs des mécanismes juridiques d'affaiblissement du parlement et de restauration de l'autorité du pouvoir exécutif sous la cinquième République française.

¹¹⁸⁰ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 188.

¹¹⁸¹ CHEVALLIER (J.), « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *Revue de Droit Public (RDP)*, n° 3, 1998, p. 683.

La rationalisation de la gestion publique, en tant que l'un des deux objectifs qui font du droit de la gouvernance une science empirique, saurait donc trouver sa place au sein de la présente réflexion centrée autour de la notion de gouvernance. Surtout que cette dernière, dans son entendement originel, voulait tout simplement dire "*l'art et la manière de gérer*". Elle venait en remplacement de la notion très classique de *gouvernement* qui, au fil des années, ne correspondait plus exactement à la dynamique de management des affaires publiques appelées à composer avec une rationalité gestionnaire nouvelle et une pluralité d'acteurs étatiques et non-étatiques. Aujourd'hui, la notion – tout en gardant ses bases originelles – a pris plus d'ampleur en ce sens qu'elle incarne désormais une tendance à l'amoindrissement du rôle de l'État dans la gestion des affaires publiques.

Tendance marquée notamment par "*l'horizontalité des interactions à des fins de coopération et de coordination, les partenariats, la multiplication des acteurs dans la configuration de l'action publique, le décroisement du public et du privé, les revendications de participation et de démocratie citoyennes*"¹¹⁸².

Toutes choses qui ont des relents juridiques. De plus, au-delà même de la notion de gouvernance, les expressions qui jadis se situaient hors du cadre du droit, pénètrent de plus en plus le champ de cette science. En effet, l'on assiste par exemple à travers les nouvelles législations financières à "*la montée d'un nouvel acteur : le gestionnaire*"¹¹⁸³, c'est-à-dire "*une fonction [...] introduite par la gestion publique*"¹¹⁸⁴. Le gestionnaire étant désormais comptable "*des logiques de performance et de régularité*"¹¹⁸⁵. C'est dire que désormais la dimension managériale et la dimension juridique sont indissociables au point où on tracerait difficilement aujourd'hui la frontière entre deux catégories juridiques apparemment distinctes que

¹¹⁸² MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'Etat*, op. cit., p. 1.

¹¹⁸³ THEBAUT (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, Paris, 2007, p. 219.

¹¹⁸⁴ Ibid.

¹¹⁸⁵ Ibid.

sont l'ordonnateur et le gestionnaire¹¹⁸⁶. Surtout lorsqu'on évoque la responsabilité des fonctionnaires-gestionnaires.

Parler dans cette hypothèse de l'inclination managériale de l'État revient donc à souligner l'une des composantes essentielles des transmutations que la gouvernance a fait subir à la structure juridique de l'État en particulier et au droit public en général. Appelé à épouser la logique managériale et à abandonner le modèle classique d'administration publique, pour la bonne gestion des affaires publiques, l'État entend introduire des techniques de gestion propres aux entreprises privées et sans doute plus appropriées à la répartition des dividendes sociaux.

*Ce d'autant plus qu'"à l'opposé de la verticalité, de la hiérarchie, de la centralisation, de la standardisation et de la spécialisation associées à ce modèle, une flexibilité largement calquée sur la « nouvelle gestion » des entreprises privées sert désormais d'argumentaire un peu rudimentaire pour une transposition de concepts largement issus de la gestion privée"*¹¹⁸⁷.

Ces mutations qui affectent, dans leur dimension outrageuse, l'État et qui, par voie de conséquence, transforment l'administration publique – entendue dans ses sens fonctionnel et organique – sont la résultante de la rationalisation de la gestion publique. Réelles ou supposées, révélées ou dissimulées, les composantes de ce phénomène tiennent doublement à l'incitation à la saine gestion publique (Chapitre I) et à la libéralisation de gestion publique (Chapitre II).

¹¹⁸⁶ En effet, selon M. Stéphane THIBAUT, *"Ordonnateur et gestionnaire sont deux qualités distinctes mais cumulatives qu'une autorité administrative peut être amenée à endosser selon sa fonction et son titre"*, *ibid.*, p. 216.

¹¹⁸⁷ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », *op. cit.*, p. 106.

CHAPITRE I : L'INCITATION A LA SAINE GESTION PUBLIQUE

L'État, figure juridique d'une réalité sociologique, se gère, serons-nous tenter de dire, comme une entreprise qui, par un jeu de mécanismes relationnels et transactionnels, allie dirigeants-gestionnaires, usagers, employés et clients. En réalité, si on oppose les notions de gouvernement et de gestion à celle contextuelle de gouvernance, on relèvera une synonymie qui trahie leurs respectives appartenances disciplinaires originelles. En effet, par gouvernement on entend, dans son sens fonctionnel, comme le terme désignant "*la conduite des affaires publiques, l'action de diriger l'État ou, plus spécialement, la manière d'exercer cette action*"¹¹⁸⁸. En tant qu'élément constitutif de l'État incarnant "*l'autorité politique exclusive*"¹¹⁸⁹, le gouvernement est considéré comme la "*pratique relevant de règles et de techniques spécifiques*"¹¹⁹⁰. Il s'agit donc de l'organe qui assure la direction des affaires publiques par l'entremise des agents décisionnaires.

Dans le même sens, la notion de gestion désigne l'organisation fonctionnelle d'une administration ou d'une entreprise publique ou privée. Le langage juridique emploie accessoirement ce terme en raison de la proximité qui le lie au langage économique. Lorsqu'il est évoqué par le droit, c'est sur le champ du droit administratif qui considère la *gestion publique* comme l'ensemble de procédés juridiques utilisés par l'Administration, procédés propres à la puissance publique. La distinction y est souvent opérée avec la notion de *gestion privée* qui désigne le fait pour l'Administration d'user des mêmes voies juridiques que les particuliers à l'instar des contrats signés sous seing privé.

¹¹⁸⁸ SENELLART (M.), « Gouvernement », in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 768.

¹¹⁸⁹ GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 22^e éd., Montchrestien, 2008, p. 60.

¹¹⁹⁰ SENELLART (M.), « Gouvernement », op. cit.

Le droit civil parle quant à lui de *gestion d'affaires* pour désigner le fait pour une personne, le gérant, d'accomplir des actes d'administration dans l'intérêt d'un tiers, le géré ou maître d'affaires. Le droit public financier reconnaît, tout en le fustigeant, l'expression *gestion de fait* qui renvoie à une irrégularité constituée du maniement direct ou indirect, par toute personne n'ayant pas la qualité de comptable public, de fonds destinés à une personne publique ou extraits irrégulièrement de sa caisse¹¹⁹¹.

La gouvernance pour sa part a été justement perçue dès ses premières lueurs comme synonyme de gouvernement et était simplement définie comme l'art et la manière de gérer. Même son champ de définition a été sensiblement élargi de nos jours¹¹⁹², il reste qu'une certaine prédominance managériale lui est intrinsèquement attachée. C'est en réalité le nouveau modèle de direction des organisations dont se réclament concomitamment le gouvernement pour prôner la rationalisation des affaires publiques et le secteur privé des entreprises pour incarner la *Corporate government*.

Au demeurant, les notions de *gouvernement*, de *gestion* et de *gouvernance* se côtoient ici en raison de leur synonymie, mais surtout en considération de leur caractère fonctionnel. Mises ensemble, ces notions résument à elles seules la gestion de l'État. En effet, le gouvernement est l'élément constitutif de l'État qui s'occupe de la gestion des affaires publiques, laquelle s'articule désormais en termes d'exigence de gouvernance et notamment de bonne gouvernance. Toutefois, cette gestion dépasse le cadre du gouvernement pour prendre en compte une multitude d'acteurs au rang desquels figurent la société civile, le secteur privé et même les partenaires au développement. C'est donc sous le sceau de cette interaction d'acteurs que la gestion de l'État se fond dans l'exigence de gouvernance.

Certes, on parle de gestion de l'État dans l'optique de gouvernance, mais il est question de prôner une gestion saine. Il se pose donc comme un impératif

¹¹⁹¹ Sur ces différentes acceptions V. VINCENT (J.), GUILLIEN (R.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 328.

¹¹⁹² V. *Supra*.

catégorique d'assainir le fonctionnement de l'État par l'établissement des normes gestionnaires. Mais que gère-t-on dans un État ? On gère les ressources de tous ordres, aussi bien matérielles qu'immatérielles, mais aussi naturelles, humaines et financières. Il ne s'agit pas cependant de faire l'état de gestion desdites ressources, mais plutôt d'examiner les mécanismes juridiques par lesquels on incite à la gestion saine des affaires publiques (Section I) et à la gestion saine des finances publiques (Section II).

SECTION I : LA GESTION Saine DES AFFAIRES PUBLIQUES

L'expression affaires publiques est devenue courante, car utilisée dans plusieurs chapelles. Mais qu'entend-on réellement par affaires publiques ? Surtout comment cerner cette expression en droit ? L'usage qui en fait est celui qui a trait, non pas aux opérations mercantiles, mais plutôt à l'ensemble des procédés par lesquels l'État et les autres personnes morales de droit public gèrent leurs affaires courantes. Les actes et les contrats administratifs, l'exercice et le partage du pouvoir, l'organisation et le fonctionnement des institutions étatiques, les politiques publiques sont, parmi tant d'autres, autant de procédés qu'on peut qualifier d'affaires publiques. Pour les besoins de cette étude, la notion se veut fonctionnelle, car elle a l'avantage de recouper en un seul sens aussi bien les institutions et catégories juridiques, que les techniques et fonctions juridiques auxquelles l'État fait abondamment recours pour la conduite des intérêts communs.

Certes, par affaires publiques, on sous-entend l'évocation des procédés sus mentionnés, mais deux modalités peuvent permettre de les regrouper. Il s'agit en l'occurrence de la décision publique et du choix public. Prendre un acte administratif qui affecte l'ordonnancement juridique, relève toujours du pouvoir discrétionnaire ou de la compétence liée d'une autorité administrative appelée de ce fait à décider. Conclure un contrat administratif avec un particulier révèle l'administration dans ses décisions et ses choix. En effet, le choix du cocontractant survient toujours après qu'une décision de faire soit déjà intervenue. Cette logique peut être transposée à la planification, à l'élaboration et à l'exécution des politiques publiques.

Au regard de ce qui précède, il ressort que la saine gestion des affaires publiques s'opère soit à travers l'institution de la décision publique (Paragraphe I), soit par la question de la moralisation de la gestion des affaires publiques (Paragraphe II).

Paragraphe I : La rationalisation de la décision publique

Suivant la définition des économistes, la rationalisation est une organisation méthodique et logique destinée à améliorer l'efficacité ou le rendement. Mais en droit, la rationalisation – qui n'est d'ailleurs pas juridiquement définie – pose le problème du choix des moyens qui vont déterminer une fin. Autrement dit, la rationalisation, qui est au service d'une finalité, *"consiste à expliciter les buts que se proposent les différents centres publics de décision, à définir les moyens d'atteindre ces buts et à sélectionner par eux ceux qui se révèlent les plus efficaces"*¹¹⁹³. Elle emporte naturellement la *"rationalisation de la production juridique"*¹¹⁹⁴ dans laquelle *"l'emprise de la logique managériale de l'efficacité se traduit par un souci de rationalisation de la production juridique"*¹¹⁹⁵. C'est à cet égard que les moyens qui encadrent une décision publique sont commandés par la normativité (A), mais sont aussi marqués du sceau de l'opportunité (B).

A. La normativité de la décision publique

La question de la normativité de la décision publique renvoie aux bases juridiques sur lesquelles est assis tout processus pouvant provoquer une décision publique. Avant d'examiner les moyens juridiques qui concourent à la fin poursuivie par la décision à prendre (2), il sera au préalable question de se remémorer les normes juridiques qui encadrent toute prise de décision publique (1).

¹¹⁹³ LEKENE DONFACK (E.C.), *Finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 138.

¹¹⁹⁴ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 114.

¹¹⁹⁵ Ibid.

1. Les normes juridiques classiques encadrant la décision publique

Le principe de juridicité auquel est assujettie l'administration est le corollaire du principe de légalité auquel doit se contraindre toute autorité administrative avant toute décision publique qui affecte l'ordre juridique. Cette légalité fait que celle-ci peut agir soit de manière discrétionnaire, soit sa compétence peut être liée. En dépit de cette dichotomie, il faut reconnaître que tout processus décisionnel est essentiellement formaliste. Il est marqué par plusieurs phases se succédant logiquement et qui font intervenir des acteurs distincts connus à l'avance et dont le rôle est de concourir à l'élaboration de la décision. Dans tous les cas, les textes prévoient la conduite à tenir. C'est dire que même dans l'hypothèse du pouvoir discrétionnaire, c'est un support normatif qui laisse à l'autorité administrative la faculté d'agir ou de ne pas agir. Le processus décisionnel symbolise le caractère nécessairement tributaire du pouvoir discrétionnaire et de la compétence liée. En effet et pour ne prendre que cet exemple, le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires laissé à la discrétion du Président de la République conformément à l'article 8 alinéa 10 de la Constitution du 18 janvier 1996, n'est que le point d'ancrage d'une succession de compétences liées dont doivent se contraindre les autres autorités administratives dans un ordre décroissant.

S'il était donc encore nécessaire de l'affirmer, une décision publique est tout acte à caractère administratif, c'est-à-dire qui peut revêtir le caractère d'acte réglementaire ou non réglementaire, pris par une autorité administrative dans l'exercice de ses compétences décisionnaires. En effet, *"Toute décision administrative est forcément une décision juridique (sous réserve de conditions qui peuvent exclure des pré-décisions ou des recommandations) ou ne pouvant être appréhendée que sous forme d'un acte juridique"*¹¹⁹⁶.

Au plan organique, la décision publique peut émaner aussi bien d'une personne publique dans son fonctionnement régulier que d'une personne privée exerçant une activité d'intérêt général. Il peut s'agir d'une décision de faire ou de ne

¹¹⁹⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 19.

pas faire, de permettre ou d'interdire telle ou telle conduite, d'adopter telle ou telle politique publique, etc. Il serait fastidieux pour une étude comme celle-ci portant sur la notion protéiforme de gouvernance, de distinguer singulièrement un acte administratif, un contrat administratif, un accord international ou un acte juridique prospectif, qui marquent tous le commencement de la prise de la décision ; quand ils ne constituent pas tout simplement cette décision elle-même. L'expression décision publique évoque donc, dans le langage juridique de la gouvernance, l'ensemble de procédés juridiques grâce auxquels une autorité publique provoque une conduite, un fait ou une action pour obtenir un résultat.

Les supports juridiques à partir desquels ces techniques juridiques sont enclenchées reposent sur le sacrosaint principe de la hiérarchie des normes juridiques. Au sommet de la pyramide se trouve la Constitution qui constitue le texte fondateur de toute décision publique. Le cadre normatif de la catégorie des autorités administratives réglementaires et non réglementaires y est prévu. En effet, le pouvoir réglementaire dont jouissent le Président de la République et le Premier ministre prend son fondement dans les articles 8 et 12 de la Constitution. L'exercice des pouvoirs parlementaire et judiciaire y puise également son fondement. L'administration déconcentrée est l'excroissance de l'administration centrale. Pour ce qui concerne l'administration décentralisée, la Constitution prévoit expressément, dans son Titre X, le cadre normatif directeur qui fixe le régime juridique des collectivités territoriales et décentralisées.

Les traités et accords internationaux représentent le deuxième palier normatif à partir duquel des décisions sont prises. Le Cameroun pour s'intégrer dans le concert des nations doit conclure des conventions, accords et traités internationaux avec une diversité d'acteurs de droit international. C'est justement parce que ces accords et traités internationaux affectent l'ordonnement juridique interne que le Titre IX de la Constitution définit les conditions dans lesquelles ceux-ci ont force de valeur supra-légale.

Les lois et les règlements constituent les instruments permanents de prise de décisions publiques. Les lois fixent les cadres matriciels des processus qui aboutissent à la prise de décisions. *"La loi est ici un pouvoir, un ordre au sens de commandement"*¹¹⁹⁷ qui indique à l'autorité le sens de la décision à laquelle l'exercice de sa fonction est liée. On distingue deux catégories de lois, à savoir les lois constitutionnelles et les lois ordinaires. Les lois constitutionnelles sont d'abord l'œuvre du constituant qui, à un moment donné, entend modifier et/ou compléter l'ordonnement constitutionnel existant, selon *"la distinction schmittienne entre la Constitution et les lois constitutionnelles"*¹¹⁹⁸. Ensuite, il y a les lois-cadres qui se bornent à poser des principes généraux¹¹⁹⁹. C'est le cas de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement qui établit, en son article 2 alinéa 2, la généralité des ressources constituant l'environnement en l'occurrence *"la géosphère, l'hydrosphère, l'atmosphère, leur contenu matériel et immatériel ainsi que les aspects sociaux et culturels qu'ils comprennent"*. Enfin, viennent les lois ordinaires qui sont des actes adoptés pour régir un domaine précis dans l'une des matières que la Constitution leur réserve expressément¹²⁰⁰. On peut néanmoins adjoindre à cette catégorie de lois, les lois organiques dont le but est de *"préciser ou de compléter les dispositions de la Constitution"*¹²⁰¹. C'est le cas de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, considérée aujourd'hui comme la *"Constitution financière de l'État"*¹²⁰².

Quant aux règlements enfin, on peut leur reconnaître le caractère d'instruments de mise en œuvre effective des dispositions législatives. Ils constituent en quelque sorte l'outil de décision permanent, en ce sens qu'ils permettent à leurs auteurs de décider et à leurs destinataires de se plier aux décisions revêtant le caractère exécutoire ou non-exécutoire. Les règlements sont constitués de décrets,

¹¹⁹⁷ SAINT-BONNET (F.), « Loi », in : *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 960.

¹¹⁹⁸ ONDOA (M.), « La Constitution duale : Recherches sur les dispositions transitoires au Cameroun », *RASJ*, Vol. 1, n° 2, 2000, pp. 27-28.

¹¹⁹⁹ GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 402.

¹²⁰⁰ Sièges de l'article 26 de la Constitution du 18 janvier 1996.

¹²⁰¹ GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 404.

¹²⁰² SCHOUËL (S.A.), *La nécessaire réforme du droit budgétaire camerounais*, Mémoire de Master en Administration Publique, Promotion Aristide Briand, ENA, 2006-2008, p. 7.

d'arrêtés, de directives et de circulaires ; tous actes pris par les autorités administratives et dont le contenu détermine la finalité.

Pour enfin dire, ces outils de décision qui sont constitués de textes juridiques sont aujourd'hui élaborés selon un raisonnement managérial qui tient compte de la finalité qu'on entend leur assigner. Le Professeur CHEVALLIER affirme à cet effet que : *"Le raisonnement managérial appliqué à l'élaboration des textes suppose que ceux-ci soient précédés par : un travail de collecte et de traitement des données ; des études préalables destinées à baliser le champ décisionnel"*¹²⁰³. Dans un ouvrage conjoint, deux auteurs écrivent dans le même sens que : *"le développement des systèmes d'aide à la décision tend à modifier le sens même de la production normative, en réduisant la part de subjectivité qui s'y attache et en poussant à faire de la norme juridique le produit d'un calcul logique"*¹²⁰⁴.

2. Les moyens juridiques d'adoption des décisions publiques

Il s'agit d'examiner les moyens juridiques d'adoption des actes participant à la prise de décisions publiques. Tout acte juridique à la base d'une décision publique tire toujours son fondement d'un pouvoir et/ou d'une compétence préalablement détenus par le décisionnaire.

Premièrement, les décisionnaires étatiques tiennent ainsi leur pouvoir de la représentation populaire. Le peuple est en effet le délégant du pouvoir décisionnel dévolu aux autorités émettrices des décisions publiques. Ce principe est au fondement même de la séparation des pouvoirs. Le peuple choisit ses représentants à un double niveau. Ceux qui le représentent directement dans le cadre d'une assemblée représentative et ceux qu'il choisit pour conduire les affaires publiques. Ce qui fait qu'en fin de compte, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qui assurent le fonctionnement des affaires publiques sont tributaires l'un à l'autre, dans ce sens qu'ils émanent tous les deux de la volonté populaire. La séparation des pouvoirs législatif et exécutif se veut donc fonctionnelle, organique et non matérielle dans la

¹²⁰³ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 115.

¹²⁰⁴ BOURCIER (D.), COSTA (J.-P.), *L'administration et les nouveaux outils d'aide à la décision : Systèmes experts et SIAD*, Ed. S.T.H., 1992, cité in ibid.

mesure où la substance de ces pouvoirs tient au principe de dévolution que détient le peuple de choisir ses décideurs.

Deuxièmement, l'autre moyen au fondement de la décision publique s'articule en termes de compétence. Comme le pouvoir, la compétence fonde la décision publique. Si le pouvoir encadre la décision publique à une échelle plus grande, la compétence permet de déterminer avec précision le champ de celle-ci. Autrement dit, le pouvoir permet d'identifier les forces en présence en spécifiant les interactions et les limites, en même temps qu'il donne la possibilité de décider de manière *ex nihilo* ou si l'on veut sans base juridique contraignante. La compétence quant à elle fixe la ligne de conduite et est par conséquent subordonnée au respect des prescriptions préalablement établies. La distinction entre les notions de pouvoir et de compétence est classiquement établie en droit administratif relativement au principe de juridicité ou de légalité auquel sont soumis les actes administratifs. Il s'agit en l'occurrence de la possibilité qu'ont les autorités administratives de prendre des actes sur le fondement du pouvoir discrétionnaire ou de la compétence liée selon que les textes leur laissent une marge de manœuvre ou qu'ils les confinent à agir dans un sens déterminé.

Par ailleurs, la légalité qui encadre toute décision publique est surplombée par le principe de constitutionnalité et le principe de conventionalité. Ces derniers priment, conformément au principe de la hiérarchie des normes juridiques, sur le pouvoir réglementaire auquel renvoie le principe de juridicité de l'activité administrative. La primauté et la supériorité de la Constitution sur les textes juridiques subséquents. La conventionalité considérée parfois comme un principe supra-constitutionnel et assurément supra-légal et supra-décretal, et parfois comme un principe infra-constitutionnel ne laisse de souligner l'importance de l'indispensable intégration supranationale de l'État.

Au demeurant, la décision publique irradie l'ensemble des normes juridiques en ce sens qu'elle y tire son fondement. Elle y tire surtout sa normativité quoique la question de son opportunité ne se trouve jamais très loin.

B. L'opportunité de la décision publique

Contrairement à la normativité, *"l'opportunité est toujours opposée à la légalité ou tout simplement l'opportunité permet de fonder une distinction entre ce qui est perçu comme étant régulier de ce qui est irrégulier"*¹²⁰⁵. Vu sous cet angle, ce vocable revêt une double signification. Il exprime tantôt la liberté pour une autorité de ne pas décider quand bien même la légalité le lui permettrait. Le cas le plus fréquent est celui de l'opportunité des poursuites qui constitue un principe procédural en vertu duquel liberté est reconnue aux magistrats du ministère public de ne pas déclencher de poursuites pour un fait présentant toutes les caractères d'une infraction¹²⁰⁶. Le mot évoque ainsi l'idée d'un choix, l'idée d'une décision, ou autrement dit, *"l'opportunité implique nécessairement l'idée d'un acte posé par un être rationnel, l'idée d'un acte exprimant le libre arbitre d'un être doué de raison"*¹²⁰⁷. Tantôt, dans un second sens – nous l'empruntons à M. MEBENGA – *"l'opportunité est simplement le caractère de ce qui est opportun. Ce qui suppose qu'il appartient à celui qui veut poser l'acte d'apprécier que les conditions pour édicter ledit acte soient réunies"*¹²⁰⁸. Ce sont ces deux sens qui, *de facto*, révèlent le décisionnaire dans sa subjectivité et juge de son objectivité. En effet, face à lui-même et sans considération d'un cadre normatif (1), celui-ci se doit de prendre une décision publique qu'il juge opportune le cas échéant (2).

1. La subjectivité de la décision publique

Le siège de la subjectivité est la conscience du décideur. En droit, il est sans doute malvenu de subordonner un acte ou un fait juridique au libre arbitre, tant cette discipline a vocation à tout régir. Mais deux cas de figures peuvent se présenter. Il arrive tantôt que même le droit reconnaisse que, face à une situation juridique, l'autorité puisse faire recours à sa conscience. C'est ce que prévoit, à titre d'illustration, l'article 37 alinéa 2 lorsqu'il énonce que *"Les magistrats du siège ne relèvent dans leurs fonctions juridictionnelles que de la loi et de leur conscience"* ;

¹²⁰⁵ MEBENGA (M.), *L'opportunité en Finances publiques*, op. cit.

¹²⁰⁶ GUILLIEN (R.), VINCENT (J), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 457.

¹²⁰⁷ MEBENGA (M.), *L'opportunité en Finances publiques*, op. cit.

¹²⁰⁸ Ibid.

ainsi que l'article 5 alinéa 1 du décret n° 95/048 du 8 mars 1995 portant statut de la magistrature qui dispose que "*Les magistrats du siège disposent dans leurs fonctions juridictionnelles, que de la seule loi et de leur conscience*". Même si ces dispositions ne valent que parce qu'elles encadrent le principe d'indépendance de la fonction de magistrat, elles révèlent aussi l'hypothèse où, en cas de silence ou d'incomplétude de la loi, le magistrat peut, "*en toute âme et conscience*", se prononcer sous peine de déni de justice¹²⁰⁹.

Tantôt, il arrive que, voulant échapper au droit ou tout simplement évoluant en marge de celui-ci, le décideur fasse prévaloir sa subjectivité sur les prescriptions juridiques telles qu'elles sont posées. En effet, de manière volontaire, on peut ignorer le droit pour satisfaire un besoin personnel. C'est le cas d'un dirigeant qui décide d'utiliser l'argent public à des fins autres que celles pour lesquelles il a été prévu pour la satisfaction de l'intérêt général. Le droit réprime cette pratique par la condamnation des infractions telles que le détournement des fonds, la corruption, l'escroquerie, le vol¹²¹⁰, etc. De même, une autorité peut décider d'évoluer en marge du droit en abusant, par exemple, des attributions que lui confère son statut. C'est généralement le cas en matière d'emprise irrégulière qui est "*toute prise de possession par l'administration, à titre provisoire ou définitif, d'une propriété immobilière privée*"¹²¹¹, ou en cas de voie de fait qui résulte, "*soit de l'exécution d'une décision manifestement irrégulière, soit de l'exécution manifestement irrégulière d'une décision*"¹²¹².

Aussi, le terrain sur lequel se joue la subjectivité des décideurs est sans doute la conception des politiques publiques, la programmation et la planification du développement. Si les dispositions juridiques d'ordre général donnent aux autorités étatiques le pouvoir de décider sur les politiques à mener en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt commun, il reste que la décision d'opter pour telle ou telle

¹²⁰⁹ L'article 4 du Code Civil proscrit le déni de justice.

¹²¹⁰ Voir respectivement les articles 134, 184, 318 du Code pénal.

¹²¹¹ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, 20^e éd., Dalloz, Paris, 2004, p. 490.

¹²¹² La voie de fait doit réunir trois séries d'éléments : il doit s'agir d'abord d'une opération matérielle, ensuite d'une atteinte portée par cette opération à la propriété, immobilière ou mobilière, ou à une liberté fondamentale et enfin d'un vice juridique assez grave pour dénaturer l'opération, *ibid.*, p. 488.

politique plutôt que pour telle autre, émane le plus souvent soit d'une voix prédominante, soit d'une voix délibérante ou même parfois d'une voix dissonante à qui ce rôle incombe.

Ainsi, décider est avant tout un acte subjectif qui révèle le décideur dans ses passions, ses envies et ses faiblesses. C'est, pour reprendre un auteur, "*la reconnaissance de l'existence d'un élément subjectif, irrationnel et illogique [...]*"¹²¹³. A ce titre, une décision publique, eût-elle été apparemment objective, sera toujours empreinte d'un brin de subjectivité de celui qui décide. Cependant, il convient de reconnaître que la décision publique, même lorsqu'elle semble en marge du droit, poursuit généralement une finalité objective.

2. L'objectivité de la décision publique

Selon la théorie du décisionnisme, dont le précurseur est le juriste allemand Carl SCHMITT, il n'y a pas de décision sans exception, car, "*considéré d'un point de vue normatif, la décision est née d'un néant*"¹²¹⁴. Transposée à la sphère publique, chaque décision est caractérisée par sa neutralité en raison de l'objectif d'intérêt public qu'elle poursuit. Dans le langage juridique commun, les décisions qui sont revêtues d'objectivité sont dites abstraites, générales et impersonnelles parce que découlant justement d'instruments juridiques qui se veulent comme tel. Quoique le point de départ ou l'épicentre d'une décision révèle le décideur dans sa subjectivité en ce sens que toute décision – fut-elle publique – n'est que le fruit d'une rationalité individuelle, il reste que la décision a pour objectif de toucher le plus grand nombre de personnes possible dans le dessein de satisfaire leurs besoins communs. C'est l'universalité de la décision qui fait du décideur un homme public au service de la collectivité. Autrement, toute décision qui n'aurait pas autre visée que celle pour laquelle elle a été conçue, expose celui qui l'impulse aux critiques les plus acerbes d'individualisme.

¹²¹³ POUND (R.), « *The Call for a Realist Jurisprudence* », 44 HLR 697 (1931), in *American Legal Realism*, New York, 1993, cité in HERRERA (C.M.), « *Décisionnisme* », *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 348.

¹²¹⁴ HERRERA (C.M.), « *Décisionnisme* », *ibid.*, p. 348.

C'est parce que "*la décision a pour fonction de permettre à l'acteur d'agir*"¹²¹⁵, qu'on établit souvent mal la distinction entre l'acteur agissant pour son propre compte et l'acteur au service du bien commun. En réalité, l'acteur décisionnaire se trouve confronté à un dilemme qui peut se résumer en quatre paradigmes d'inégale importance : la faculté, la liberté, la création et l'obligation. Ainsi, si décider est une faculté, alors les normes juridiques qui prescrivent les décisions n'ont aucune valeur contraignante et ne peuvent de ce fait conduire à la sanction de l'inobservance¹²¹⁶. L'opportunité de la décision dans ce cas "*relève de la faculté d'appréciation, d'évaluation dont dispose une autorité et en particulier les autorités publiques*"¹²¹⁷. De même, si décider est une liberté, la pratique conduira au même résultat. Aucun décideur ne pourrait être tenu pour responsable parce que sa mission réside dans la liberté de faire ou de ne pas faire, il éviterait par conséquent de décider quand sa décision peut faire l'objet d'une sanction. Par contre, si décider c'est créer, alors que toute décision est un acte créateur incrusté dans un ensemble d'actes juridiques successibles. La création donne du sens à la fonction du décideur parce qu'elle lui permet d'innover afin de se situer dans une dynamique constructive. C'est la logique qui dicte "*la nature finalisée des programmes (normes-objectifs)*"¹²¹⁸, elle-même corollaire de la planification. Enfin, si décider est une obligation, non seulement le décideur est tenu d'agir, mais aussi il est tenu d'agir juste afin d'éviter la sanction.

Mais en réalité, c'est la somme de ces paradigmes qui incarne l'idéologie décisionnelle. Le décideur dont l'action est bien encadrée par les prescriptions juridiques, ne doit pas se sentir comme embastillé par ce même droit au point où il serait frileux à agir par peur de représailles juridiques. La faculté, la liberté, la création et l'obligation sont donc des ingrédients de toute décision publique parce que non seulement "*le système agit à travers ses acteurs à condition de leur laisser l'illusion qu'ils sont sujets libres et créateurs*"¹²¹⁹, mais aussi on doit leur laisser la

¹²¹⁵ SFEZ (L.), « Décision », op. cit., p. 345.

¹²¹⁶ Dans ce cas, on remettrait en cause tout le contentieux administratif lié aux recours en annulation et indemnisation parce que nulle autorité ne serait inquiéter d'avoir pris ou de n'avoir pas pris telle ou telle décision.

¹²¹⁷ MEBENGA (M.), *L'opportunité en Finances publiques*, op. cit.

¹²¹⁸ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 241.

¹²¹⁹ SFEZ (L.), « Décision », op. cit., p. 345.

faculté non exclusive d'appréciation de l'opportunité de décider quand bien même l'obligation juridique le leur exige.

Toutefois, le droit a lui-même réglé l'acte de décider en reconnaissant que certaines autorités agissent par pouvoir lié, tandis que d'autres jouissent d'un pouvoir discrétionnaire. Ainsi la faculté, la liberté et la création sont l'œuvre du décideur bénéficiant d'un pouvoir discrétionnaire, alors que seule l'obligation constitue l'ingrédient de celui assujéti au pouvoir lié. Bien que leurs actions se réclament d'une certaine objectivité, la différence est toute de suite établie entre les décideurs publics investis de larges pouvoirs et ceux dont les pouvoirs sont tributaires des premiers que ce soit aussi bien en matière de décisions publiques qu'en matière de choix publics.

Au demeurant, qu'elle soit dictée par la subjectivité humaine ou qu'elle soit commandée par la rationalité juridique, la décision publique est fondée sur la recherche de la maximisation de l'intérêt général. En effet, *"toutes les décisions qui s'inscrivent dans le champ du droit obéissent à la même rationalité que celles qui motivent les acteurs économiques et les acteurs juridiques"*¹²²⁰. En d'autres termes, *"il existe une homonymie entre l'acteur juridique (homo juridicus) et l'acteur économique (homo œconomicus)"*¹²²¹. C'est en ce sens que *"l'analyse économique de la décision publique a pour objet de déterminer les motivations qui sont à la base des choix opérés par les décideurs publics"*¹²²².

Paragraphe II : La moralisation de la gestion des affaires publiques

S'il est une image que l'on colle généralement à la notion gouvernance dans sa conception topique, c'est bien celle qui considère ce vocable comme synonyme des notions telles que la morale, l'éthique, la probité, la rectitude etc. D'ailleurs, les deux autres notions à l'origine de la présente étude, à savoir transparence et intégrité¹²²³, ne sont pas exemptes de cette considération. Mais quelles qu'elles soient, ces notions

¹²²⁰ MEBENGA (M.), *L'opportunité en Finances publiques*, op. cit.

¹²²¹ Ibid.

¹²²² Ibid.

¹²²³ Nous rappelons que les trois notions à l'origine de la présente étude sont : intégrité, transparence et gouvernance, V. *Supra* : Introduction générale.

renvoient à l'idée d'une gestion menée avec rigueur et méthode. La gouvernance renverrait pour ainsi dire à la moralisation de la vie publique ou plus précisément en ce qui concerne la présente réflexion à la moralisation de la gestion publique. Les axes forts de cette volonté seraient alors la promotion de l'éthique dans la gestion des affaires publiques (A) et la promotion des principes de bonne gouvernance (B).

A. La promotion de l'éthique dans la gestion des affaires publiques

Lorsque les règles juridiques ont du mal à dissuader les comportements déviants en matière de gestion des affaires publiques, la tendance est de faire appel à l'éthique en tant que valeur morale (1). C'est sans doute pourquoi l'on assiste, comme le constate le Professeur DONFACK SOKENG, à *"l'intrusion des valeurs et références éthiques dans la gestion des affaires publiques"*¹²²⁴. Il n'est donc pas surprenant de constater que l'importance que revêtent celles-ci s'est déportée sur le champ du droit (2).

1. La promotion de l'éthique comme valeur morale

Si l'on convient avec le Professeur KAMTO, nous remarquerons que le droit de la gouvernance – qu'il soit international ou national – revêt un *"fondement métajuridique [qui] correspond à ce que la philosophie pratique nomme l'éthique"*¹²²⁵. Dans cette lancée, l'éminent auteur trouve à ce nouveau corpus de règles un fondement éthique qu'il importe toutefois de souligner les contours. L'éthique est définie par la plupart des dictionnaires usuels comme ce qui se rapporte à la morale ou concerne celle-ci. Il s'agit de la partie de la philosophie qui étudie la morale. Elle serait alors constituée de l'ensemble de règles morales choisies par quelqu'un pour guider ses actes, sa vie¹²²⁶. Au regard de cette tentative de clarification de la notion d'éthique, il importe de ranger celle-ci à côté de celle de

¹²²⁴ DONFACK SOKENG (L.), « Bonne gouvernance, État de droit et développement... », op. cit., p. 248.

¹²²⁵ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 39.

¹²²⁶ Sur ces différentes conceptions, V. *Dictionnaire Larousse 2010*, Editions Larousse, Paris, 2009, p. 308.

morale. Pour l'auteur suscité, il s'agit de deux termes voisins voire synonymes, le mot éthique étant un synonyme d'origine grecque (* thik *) de morale¹²²⁷.

Même si la philosophie générale distingue ces deux termes dans leurs significations profondes, il importe néanmoins de les considérer ici comme des synonymes. Bien plus, il est question dans le cadre de la présente réflexion d'entrevoir l'éthique comme une valeur morale que l'on recommande dans la gestion des affaires publiques. Dès lors, elle serait opposable à tous les agents publics qui, d'une manière ou d'une autre, sont impliqués dans la conduite des affaires communes. De la sorte, elle renvoie à l'ensemble de vertus communément considérées comme acceptables sur l'échelle des valeurs sociales. Pour sa part, le Professeur KAMTO indique partiellement avant de reprendre un auteur, que l'éthique renvoie à l'ensemble de valeurs qu'une société ou telle de ses composantes se donne (communément) "*pour juger de la qualité d'une chose, d'une personne ou d'un acte par rapport à des normes ou par rapport à un idéal*"¹²²⁸.

Ces valeurs peuvent être fondées sur les convictions personnelles résultant des croyances religieuses, ancestrales et culturelles. Elles s'entendent alors de "*ce qui est vrai, beau, bien selon le jugement personnel plus ou moins en accord avec celui de la société à une époque*"¹²²⁹. Elles peuvent aussi prendre assise dans les codes de conduite, la déontologie professionnelle, les recommandations, etc. C'est d'ailleurs sous ces différentes formes que l'administration semble internaliser l'éthique comme étant une valeur morale prescriptive d'une bonne administration. Le Professeur MOCKLE ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que : "*l'administration publique reste une institution spécifique régie par d'autres impératifs que l'efficacité, notamment la régularité, la transparence, l'équité, l'éthique, la déontologie et la légalité*"¹²³⁰. L'auteur, dans une perspective de gouvernance, rappelle ainsi que

¹²²⁷ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 40.

¹²²⁸ LE TEXIER (T.), *Ethique et morale dans les organisations humanitaires*, Document de travail, octobre 2003, cité in ibid.

¹²²⁹ V. *Le nouveau Petit Robert de la langue française 2008*, p. 2673.

¹²³⁰ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 104.

l'efficacité à travers la recherche de la performance de l'administration publique¹²³¹ n'est pas l'unique critère d'une bonne gestion, il faut aussi y rechercher d'autres impératifs au rang desquels figure l'éthique. C'est sans doute pourquoi le Professeur CHEVALLIER constate que : "*le renforcement de l'éthique administrative est devenu partout une préoccupation essentielle*"¹²³².

En clair, la prise en compte de l'éthique et des valeurs qu'elle promeut n'est pas étrangère à la gestion des affaires publiques. C'est pourquoi ces valeurs ont vocation à devenir des règles juridiques, sous quelque forme que ce soit, si tant est que l'on décide de les faire inscrire dans l'ordre normatif. Dans cette perspective, l'éthique pourrait alors être considérée comme un adjuvant du droit.

2. La promotion de l'éthique comme adjuvant du droit

En tant que l'un des fondements logiques du droit de la gouvernance, l'éthique convoque naturellement le rapport du droit à la morale. Ce rapport, maintes fois souligné par la doctrine¹²³³, s'attache à dissocier le droit à la morale dans une perspective positiviste. Hans KELSEN fait ainsi remarquer que : *La théorie pure du droit isole complètement la notion de norme juridique de celle de norme morale dont elle est issue, et donne une légalité propre au droit, indépendante de l'autorité de la loi morale*"¹²³⁴. Cependant, l'on ne peut pour autant clamer la négation totale de l'une à l'autre. Autrement dit, une règle morale a vocation à devenir juridique du moment où l'on décide d'en faire une règle de droit. C'est dire que l'éthique, valeur morale par essence, peut être introduite en droit. Sa réception en droit lui conférant un autre critère que la morale ne peut lui conférer, à savoir la contrainte. C'est la source même de la distinction entre le droit et la morale.

¹²³¹ Nous avons indiqué plus haut que la performance et la culture des résultats au sein de l'administration publique participent aujourd'hui à la redéfinition du droit public, partant à la construction d'un droit public nouveau, V. *Supra*.

¹²³² CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 212. V. aussi, OCDE, *Renforcer l'éthique dans le service public*, 2000.

¹²³³ V. par exemple, KELSEN (H.), *La séparation du droit et de la morale*, Texte n° 24 (Extraits), in GRZEGORCZYK (C.), *Le positivisme juridique*, op. cit.

¹²³⁴ KELSEN (H.), « La méthode et la nature fondamentale de la théorie pure du Droit », in *Revue métaphysique et morale*, 1934, p. 183, cité par : BRIMO (A.), *ibid.*

Cette distinction est brillamment rapportée dans les termes suivants : *"le droit régit les comportements extérieurs, cependant que la morale met l'accent sur l'intention ; le droit établit une corrélation entre les droits et les obligations, alors que la morale prescrit des devoirs qui ne donnent pas naissance à des droits subjectifs ; le droit établit des obligations sanctionnées (par le pouvoir), la morale quant à elle échappe aux sanctions organisées, sauf si elle devient règle morale"*¹²³⁵.

Toutefois, cette distinction, bien qu'elle soit pertinente dans le fond, n'est qu'apparente sur le plan formel. Car, il faut bien l'admettre aujourd'hui, *"L'isolement radical du droit par rapport à la morale, défendu avec ardeur à une certaine époque, ne peut résister à la réalité de la vie du droit"*¹²³⁶. Bien plus, dans une perspective de construction d'un État de droit mondial fondé sur une communauté de valeurs, le Professeur DELMAS-MARTY semble soutenir qu'il est impossible aujourd'hui de concevoir le droit sans conférer à ce dernier *"une dimension éthique, c'est-à-dire la référence aux valeurs communes qui humanisent cette communauté à l'échelle mondiale"*¹²³⁷. La promotion de ces valeurs au niveau des États se fait aujourd'hui par le truchement du droit.

Selon le Professeur KAMTO, la prégnance de l'éthique se traduit en droit interne par des concepts et expressions exprimant des valeurs qui positionnent l'acte juridique ou le comportement des sujets de droit par rapport à ce que la société considère comme juste, honnête, équitable, raisonnable, moralement acceptable¹²³⁸. En droit camerounais, le code pénal regorge de dispositions portant sur la répression des comportements que l'on peut qualifier d'amoraux. C'est le cas de la question de la corruption qui relève objectivement du champ de la morale, mais qui est réprimandée avec rigueur dans ledit code¹²³⁹. On peut aussi associer à cette dimension morale, une infraction telle que le détournement. Notamment au sens où *"L'agent public qui détourne des fonds publics, pratique la corruption ou le*

¹²³⁵ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 40.

¹²³⁶ Ibid., p. 43.

¹²³⁷ DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (IV). Vers une communauté des valeurs ?*, Seuil, Paris, 2001, p. 13, cité in *ibid.*, p. 43.

¹²³⁸ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 43.

¹²³⁹ V. notamment les articles 134 et 134 bis du Code pénal.

blanchiment d'argent, commet également un « mensonge » sur le plan moral et une infraction punissable sur le plan juridique"¹²⁴⁰

Par ailleurs, la reconnaissance de l'éthique comme un adjuvant du droit pourrait aller plus loin dans la mesure où l'on pourrait rassembler en un tout cohérent l'ensemble de valeurs qu'elle promeut et en faire des obligations juridiques. En effet, pourquoi ne pas imaginer l'adoption d'un "*code éthique légal*", sorte de codification juridique qui regrouperait en son sein des valeurs d'ordre moral assorties d'obligations juridiques. Ces dernières auraient alors la particularité d'être opposables à tous ceux qui ont la charge la gestion des affaires publiques et ses appendices que sont la protection de la fortune publique, la gestion transparente de la chose publique, etc.

Pour tout dire, parce que la gouvernance "*suppose l'application de certains principes d'organisation, l'adhésion à certaines valeurs, l'encadrement par le droit*"¹²⁴¹, il est utile de rappeler que l'éthique en tant que valeur morale semble concilier ces trois données. Cependant, si la moralisation de la gestion publique passe nécessairement par la prise en compte de l'éthique, il faut dire qu'elle emporte également la promotion des principes dits de bonne gestion.

B. La promotion des principes de bonne gestion

La bonne gestion appelle des principes spécifiques dévolus à la gestion saine des affaires publiques. Il s'agit de manière générale des principes qui assurent les idéaux tels que la gestion équitable et efficace des ressources publiques, la qualité des services rendus, l'équité, la transparence et la justice. Ces principes, universellement reconnus, sont promus par les institutions financières internationales, en l'occurrence la Banque mondiale. Pour cette institution, et comme le rappelle le Professeur CHEVALLIER, la *good governance* implique que la sécurité des citoyens soit assurée et le respect de la loi garanti, notamment par l'indépendance des magistrats (État de droit) ; que les organismes publics gèrent de façon correcte et équitable les dépenses

¹²⁴⁰ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 45.

¹²⁴¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 212.

(bonne administration) ; que les dirigeants politiques rendent compte de leurs actions (responsabilité et imputabilité) ; que l'information soit disponible et accessible à tous (transparence)¹²⁴².

Il s'agit, pour être plus précis, de principes applicables dans la conduite des affaires publiques, tels que tirés de la bonne gestion des entreprises et parmi lesquels on peut mentionner la transparence, l'accès à l'information, l'État de droit, la responsabilisation¹²⁴³. On le voit donc, depuis leur formulation par les institutions internationales dans les années 1990, les principes de bonne gouvernance sont devenus des référentiels en matière de gestion des affaires publiques. C'est sans doute pourquoi la doctrine en a toujours fait un large écho, comme le constate le Professeur ONDOA selon qui, parmi les principes de bonne gouvernance, *"S'y intègrent, l'équité, la justice, la liberté, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le respect des droits de l'homme, etc."*¹²⁴⁴.

Si certains de ces principes ont été évoqués plus haut, lorsqu'il a notamment été question de formuler les principes juridiques du droit de la gouvernance, il faut dire que leur caractère pragmatique en fait prioritairement des préceptes de bonne gestion. Ils investissent tous les domaines de la vie publique. Il en est ainsi dans le domaine des marchés publics avec l'institution d'un observateur indépendant et la mise en place d'un système renforcé de sanctions à la violation de la réglementation¹²⁴⁵. C'est aussi le cas en matière de fonction publique, domaine dans lequel, selon le Professeur ONDOA, *"la bonne gouvernance se traduit par l'instauration de la technique du poste de travail. Celui-ci désigne un ensemble de tâches, de devoirs et responsabilités qui devraient être précisés dans un organisme*

¹²⁴² CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 213.

¹²⁴³ World Bank, Governance. *The World Bank Experience*. Washington D.C., 1994, p. vii; Banque mondiale, *Des institutions pour les marchés. Rapport sur le développement dans le monde 2002*, Washington D.C., 2003, pp. 229-230, cité in KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 26.

¹²⁴⁴ ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 23.

¹²⁴⁵ ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 23.

préalablement établi et guider le recrutement des agents publics et, a contrario, leur licenciement"¹²⁴⁶.

Dans toutes ses composantes, la bonne gouvernance repose sur un certain nombre de principes dont l'un des objectifs est, comme le souligne un auteur, "*le rejet de la corruption qui est l'expression de la mauvaise gouvernance*"¹²⁴⁷. Ces principes ont pour vocation de prévenir les atteintes à la fortune publique, de promouvoir le respect des droits collectifs et individuels, d'instaurer une société juste et équitable, de promouvoir le développement socio-économique d'un pays, etc.

C'est dans cette logique de gestion saine des affaires publiques que recouvrent la promotion de l'éthique et la promotion des principes de bonne gouvernance que s'inscrit d'ailleurs l'un des objectifs de la gouvernance, à savoir la gestion saine des finances publiques.

SECTION II : LA GESTION SAINE DES FINANCES PUBLIQUES

S'il est une question éminemment consubstantielle à la notion de gouvernance et de sa "*bonne*", c'est bien celle des finances publiques¹²⁴⁸. S'il nous était donné la possibilité de dissiper les doutes d'un auteur, qui émettait le vœu que "*Si une seule norme mondiale existait en finances publiques, il y aurait une convergence vers cette norme*"¹²⁴⁹. Nous lui rétorquerons qu'une telle norme existe, mais elle se pose plutôt comme un paradigme vers lequel les finances publiques puisent leur convergence. Il s'agit en l'occurrence du paradigme de gouvernance. Bien que l'évocation simultanée de notions de gouvernance et de finances publiques relève souvent des discours politiques, on en saurait néanmoins détourner la pertinence et la scientificité de leur jonction. L'importance des finances publiques dans le système de gouvernance publique n'est donc pas à démontrer. Nous convenons avec le Professeur BOUVIER

¹²⁴⁶ Ibid.

¹²⁴⁷ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 26.

¹²⁴⁸ *Nouvelle gouvernance financière publique : Grands enjeux de demain*, RFFP, N° 100, LGDJ, Paris, novembre 2007, 380 p.; BOUVIER (M.) (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la 1^{re} Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, LGDJ, Paris, 2004, 396 p.

¹²⁴⁹ LIENERT (I.), « Existe-t-il un modèle standard de gestion publique ? », *ibid.*, p. 117.

lorsqu'il affirme que "*dans la plupart des pays du globe, les finances publiques apparaissent comme le moteur des transformations de l'État et plus largement de la société dans son ensemble*"¹²⁵⁰. Au rang des "*conditions fondamentales à remplir pour un État moderne*"¹²⁵¹, se trouve la gestion claire et sincère de ses finances.

Or, aujourd'hui la plupart des maux dont souffrent les États sont directement rattachés à la spoliation des finances publiques. La nécessité d'assainir ce secteur s'impose depuis toujours comme un impératif catégorique auquel aucun effort ne peut être de trop. Sans doute que ces dernières années les réformes liées aux finances publiques et à la fiscalité sont les plus importantes et les plus retentissantes, mais paradoxalement c'est le domaine dans lequel il existe les vices les plus dirimants à la bonne marche de l'État. Toutefois, on peut convenir avec un auteur que "*la crise récurrente des finances publiques réintroduit directement la question des choix, et donc la question de la qualité, devenue précepte de droit*"¹²⁵². Autrement dit, la question des choix et plus précisément la question de la qualité de la dépense publique, constituent quelques-uns des préceptes de rationalisation des finances publiques (§I). Tout comme l'institutionnalisation du contrôle (§II) est aujourd'hui un des aspects symbolisant la gestion saine des finances publiques.

Paragraphe I : La rationalisation des finances publiques¹²⁵³

La rationalisation des finances publiques comme gage de résorption des fléaux inhérents à la gestion publique financière, doit nécessairement s'inscrire dans ce qu'il est globalement convenu d'appeler "*Une transformation du contenu des finances de l'État*"¹²⁵⁴. Cette transformation rend compte non seulement du recul de la dimension financière de l'État, mais aussi épouse les "*aspects de marchandisation des*

¹²⁵⁰ BOUVIER (M.), « Réhabiliter et refonder la science des finances publiques », in : *Mélanges Paul AMSELEK*, op. cit., p. 131.

¹²⁵¹ PAGDEN (A.), « La genèse de la « gouvernance » et l'ordre mondial « cosmopolite » selon les lumières », in : RISS, *La gouvernance*, Mars 1998, N° 155, cité par : ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 375.

¹²⁵² MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 105.

¹²⁵³ Nous empruntons cet intitulé à : ORSONI (G.), « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », in : *Mélanges Paul AMSELEK*, op. cit. p. 644.

¹²⁵⁴ ORSONI (G.), « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », in : *Mélanges Paul AMSELEK*, op. cit. p. 643.

finances publiques", tout en incarnant "la mise en œuvre de logiques privées [...], de prégnance communautaire et de surveillance multilatérale"¹²⁵⁵. Si toutes ces questions sont indissociables de la présente étude¹²⁵⁶, la rationalisation des finances publiques concerne au premier chef l'amélioration de la qualité de la dépense (A), la gestion transparente des fonds publics (B) et la modernisation de l'administration fiscale (C).

A. L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique

La réforme budgétaire qui a abouti à l'adoption de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, implique de se préoccuper désormais de l'efficacité de la dépense publique. Telle peut néanmoins se comprendre la volonté du législateur de normaliser le processus des dépenses de l'État. On ne peut dépenser que ce l'on a, dit-on souvent de manière triviale, mais dépenser implique nécessairement de bien dépenser. Autant les lignes de dépenses sont nombreuses, autant on court le risque de multiplier les poches de spoliation de l'argent public. Il importe donc non seulement d'instaurer un système qui favorise la dépense de qualité (1), mais aussi de programmer, voire de planifier sur le court, moyen ou long terme les dépenses (2).

1. L'instauration de la dépense de qualité

La dépense de qualité doit être distinguée de la qualité de la dépense. Si la première expression qui nous concerne au premier chef renvoie à l'exigence de la bonne dépense, la seconde implique plutôt l'appréciation de l'acte dépensier et la modalité de la dépense¹²⁵⁷. Toutefois, les deux ont en commun d'améliorer l'efficacité de la dépense publique puisqu'il s'agit d'elle dans le cadre de la présente étude. Une attitude dispendieuse de l'État est forcément le signe d'une absence de priorisation

¹²⁵⁵ Ibid.

¹²⁵⁶ Selon le Professeur Michel BOUVIER, les caractéristiques de ce mouvement sont : "*une internationalisation et une décentralisation des réseaux publics financiers*", BOUVIER (M.), « Inventer une nouvelle gouvernance financière publique : fonder l'État du XXI^e siècle », RFFP, n° 100, op. cit., pp. 3-4.

¹²⁵⁷ Selon le décret n° 67/DF/211 du 16 mai 1967 portant, entre autres titres, « Instruction de la dépense publique au Cameroun », on distingue ainsi les dépenses de personnels et les dépenses de matériels. V. LEKENE DONFACK (E.C.), *Finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 240.

des besoins. Des dépenses non orientées conduisent à une gabegie dans l'utilisation des fonds publics. Le faible niveau des dépenses liées à l'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement est la conséquence d'une administration fonctionnant encore à l'ancienne¹²⁵⁸. En effet, dans l'esprit de la législation financière coloniale, la dualité budgétaire incarnait un déséquilibre dans la répartition du budget avec la primeur des crédits accordée au fonctionnement de l'administration coloniale plutôt qu'à la construction des infrastructures et autres équipements de la colonie.

C'est cette pratique héritée de l'ancien système qui fait aujourd'hui que les dépenses liées au fonctionnement de l'Administration soient excessives et pèsent lourdement sur l'économie nationale. Il est aussi à l'origine de la pression fiscale et toutes les autres formes de prélèvements obligatoires ; car, il faut le constater, c'est le fonctionnement de l'État qui pèse le plus sur les contribuables. C'est dans le but de réduire le train de vie dispendieux de l'État que certaines mesures sont généralement prises. A titre d'illustration, la législation financière camerounaise affirme-t-elle l'intérêt de la notion d'utilité des besoins et de commande utile dans une formule, énoncée par la circulaire n° 02466/MINEFI/CAB du 30 juillet 2001, selon laquelle *"l'État, comme tout agent économique, doit commander utile pour résoudre un problème ponctuel de fonctionnement et non pour consommer absolument les crédits votés"*¹²⁵⁹.

Or, dans les administrations, le défi se situe dans l'utilisation absolue des fonds alloués par le budget plutôt qu'à une consommation rationnelle des crédits. Les manifestations de cette pratique sont de plusieurs ordres : marchés fictifs, surfacturations, détournements de fonds et de matériels, remplacement inopportun de mobiliers de bureau, existence de plusieurs salaires et rémunérations de certains personnels de l'État, empaquetage prolongé de matériels bureaucratiques pourtant destinés à un usage immédiat, etc. Cette voracité dans la consommation des crédits s'explique en partie par une idée qui s'est répandue dans les administrations et qui

¹²⁵⁸ C'est un décret du 30 décembre 1912 qui institue dans les colonies françaises cette dichotomie qui opère la distinction entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement.

¹²⁵⁹ Voir aussi dans le même sens, MEBENGA (M.), *L'opportunité en Finances publiques*, op. cit.

veut que les engagements au titre d'un exercice budgétaire prennent fin le 30 novembre à minuit. Les opérations effectuées les derniers jours avant cette échéance étant les plus budgétivores.

En clair, la réduction de la consommation excessive des crédits induite par le fonctionnement des services publics passe indubitablement par une dépense de qualité. Cette réduction entraînerait par voie de conséquence une augmentation de l'enveloppe allouée aux dépenses liées à l'investissement. L'efficacité de la dépense publique y est donc forcément tributaire, tout comme la programmation des dépenses constitue aussi un gage de rationalisation des finances publiques.

2. La programmation des dépenses

La notion de programme est aussi ancienne que les finances publiques elles-mêmes. Le Professeur LEKENE DONFACK la considère comme l'une des méthodes de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) qui "*aboutit à l'établissement d'un programme pluriannuel, parfois appelé « plan physique et financier »*"¹²⁶⁰. Avant lui, Benjamin BIDIAS excipait déjà en 1982 pour "*le passage des budgets des moyens à des budgets-programmes ou des budgets d'objectifs*"¹²⁶¹.

a. La programmation pluriannuelle

Voter un budget constitue déjà un acte de programmation des prévisions de dépenses et de recettes pour une période donnée. Les finances publiques ont toujours encadré cette programmation sur une période d'un an qui correspond au principe d'annualité budgétaire. C'est ainsi qu'au Cameroun cette période allait du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante sous l'ordonnance n° 62/OF/04 du 7 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant. Depuis la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, cette période a été arrimée à l'année civile. Toutefois, la programmation dont il s'agit, est plutôt d'ordre technique, en ce sens qu'elle

¹²⁶⁰ LEKENE DONFACK (E.C.), *Finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 139.

¹²⁶¹ BIDIAS (B.), *Finances publiques du Cameroun*, Les Editions BB Sarl, Yaoundé, 1982, p. 1009.

constitue un moyen de rationalisation des opérations budgétaires en général et des prévisions des dépenses en particulier.

Si le principe d'annualité budgétaire commande que le budget soit exécutable sur un an, il convient de constater que certains objectifs ne peuvent pas être réalisés au bout de ce laps de temps. En effet, dans le cadre de la couverture financière de ses projets, l'administration doit disposer d'instruments lui permettant d'assurer la programmation et le paiement échelonné de tels projets. En d'autres termes, des crédits doivent être ouverts pour la réalisation des objectifs fixés. Pour ce faire, elle dispose de crédits lui permettant d'effectuer au cours de l'exercice, la totalité de la dépense et ceux l'autorisant simplement à la réaliser en partie. C'est la distinction qu'établit notamment l'article 15 alinéa 1 de la loi du 26 décembre 2007 entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement¹²⁶². Ces deux techniques traduisent aussi aujourd'hui l'existence des budgets-programmes.

b. L'actualisation des budgets-programmes

Tout comme la programmation pluriannuelle des dépenses, la notion de budget-programme s'inscrit dans une vision prospective des finances publiques. Benjamin BIDIAS qui qualifiait déjà les budgets-programmes de "*budgets d'objectifs*" a su trouver en son temps leur formule explicative. Il argue notamment que "*Pour implanter et développer les techniques de la planification, l'adaptation et la révision des procédures et des méthodes budgétaires actuelles [...], s'avèrent indispensables par le passage des budgets des moyens à des budgets-programmes ou des budgets d'objectifs*"¹²⁶³. Le discours est resté le même de nos jours et son inclination actuelle permet même de l'associer aux exigences de la nouvelle gouvernance financière. Surtout que dans l'administration publique actuelle, l'efficacité est désormais le refrain le plus fredonné. Pour ce faire, la législation financière actuelle "*véhicule l'idée d'une meilleure efficacité en ce sens, par la*

¹²⁶² Sur une vue d'ensemble des notions d'"*autorisations d'engagement*" et de "*crédits de paiements*", V. *Infra*, pp. 577-578.

¹²⁶³ BIDIAS (B.), *Finances publiques du Cameroun*, op. cit., p. 1008.

diffusion d'une culture de résultats, la gestion par programmes, l'amélioration de la fongibilité des crédits et la facilitation de contrôle a priori"¹²⁶⁴.

Ce sont ces principes qui permettent de saisir les différentes déclinaisons de la nouvelle gestion financière publique dans laquelle la programmation budgétaire joue un rôle primordial. La loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 n'a pas, par exemple, trouvé une autre approche plus explicite que de définir ce que l'on entend par programme. Elle le définit comme l'"ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction". Les budgets formulés à ce dessein devant ainsi prescrire des actions dans le but d'atteindre des résultats dans le cadre de la réalisation d'une fonction ou d'un programme et mesurables par des indicateurs¹²⁶⁵. Au demeurant, *"la finalité des budgets-programmes ou des budgets d'objectifs est de permettre une coordination de la planification économique et de l'élaboration du budget annuel de l'État"*¹²⁶⁶. Cette programmation facilite non seulement le contrôle parlementaire des engagements budgétaires, mais aussi assure une meilleure lisibilité dans la gestion des fonds publics.

B. La gestion transparente des fonds publics

Pour être gérés de façon transparente, les fonds publics doivent être encadrés en amont par les principes de transparence au rang desquels figure le principe de sincérité (1) et soutenus par des techniques financières liées à leur bonne utilisation et à leur bonne destination (2).

1. La promotion de la sincérité financière

Premier bouclier de la chaîne de protection de l'argent public, le principe de sincérité, à travers ses différentes composantes, est tributaire de la bonne destination des fonds publics. En effet, selon qu'ils sont sincères ou insincères, les prévisions et les informations budgétaires préfigurent déjà la gestion transparente des fonds

¹²⁶⁴ MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », in : *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, op. cit., pp. 127-128.

¹²⁶⁵ Le premier budget-programme est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

¹²⁶⁶ BIDIAS (B.), *Finances publiques du Cameroun*, op. cit., p. 1009.

publics. Lorsqu'elles sont sincères, on subodore la volonté des services financiers de gérer de façon transparente l'argent public. *A contrario*, on pourrait croire que l'insincérité budgétaire est la preuve des manœuvres délibérées de distraction des deniers publics¹²⁶⁷. La gestion transparente des fonds publics apparaît donc comme l'idéal vers lequel devrait tendre toute gestion financière. Il n'est pas d'instrument juridique relatif aux finances publiques qui ne souligne guère la nécessité de préserver une gestion transparente des fonds publics.

Il en est par exemple ainsi de la loi portant régime financier de l'État qui instaure le principe de sincérité¹²⁶⁸. Selon celui-ci, d'une part, la loi de finances présente de façon sincère l'ensemble de ressources et charges de l'État ; et d'autre part, les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. La transparence insufflée par le principe de sincérité trouve son fondement dans les informations qui doivent être fournies au parlement à l'occasion de la présentation des projets de lois de finances. Il est notamment précisé dans cette loi que : *"Ce principe implique que les informations fournies soient claires, précises et complètes, au regard des données disponibles, au plan national et international, au moment de l'élaboration des prévisions"*¹²⁶⁹.

Le principe de sincérité dépasse d'ailleurs le seul cadre de l'État pour devenir une exigence communautaire et locale. La preuve de son émanation supra-étatique est par exemple administrée par la Charte de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance du 30 janvier 2007 qui pose en son article 33-2 que *"la promotion de la transparence dans la gestion des finances publiques"*, tandis que l'article 33-13 infère sur *"La mise en place de systèmes fiscaux efficaces basés sur la transparence et*

¹²⁶⁷ Sur la distinction qui peut être établie entre les notions de "deniers", "fonds" et "valeurs", lire : GOUDEM LAMENE (B.), « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'État au Cameroun », in ONDOA (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, Paris, 2010, pp. 282 et s. ; du même auteur, *La contribution du comptable-matières à la protection des deniers publics au Cameroun*, Mémoire de DEA en Droit Public Interne, Université de Yaoundé II, 2008, inédit, pp. 5 et s.

¹²⁶⁸ Principe à double détente prévu à l'article 3 alinéa 1 et l'article 60 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007, le principe de sincérité se décline en sincérité budgétaire et en sincérité des comptes.

¹²⁶⁹ Ibid., article 3 alinéa 1.

l'obligation de rendre compte". Dans la directive n° 01/08-UECA-190-CM-17 relative aux lois de finances dans les pays membres de la CEMAC du 20 juin 2008, ce principe est énoncé comme un principe de comptabilité publique auquel doivent se plier les États membres dans la présentation de leurs comptes. C'est dans le même sens que la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées étend le principe de sincérité à celles-ci dans l'élaboration de leurs prévisions et dans le contrôle de leurs comptes¹²⁷⁰. Cette exigence de sincérité au niveau local est une excroissance de la sincérité dont est comptable l'État dans son ensemble.

A terme, on peut conclure que le principe de sincérité est "*un principe majeur de la bonne gouvernance financière*"¹²⁷¹. Il pose ainsi une exigence de gouvernance financière dont M. MEBENGA souligne la pertinence et l'ampleur en excipant que "*Le principe de bonne gouvernance apparaît en effet comme étant un principe matrice accueillant en son sein les nécessités de la transparence financière, la sincérité, l'obligation de rendre compte*"¹²⁷².

2. L'érection de la technique comptable comme gage de gestion transparente des fonds publics

En règle générale, la comptabilité est considérée comme "*la science qui permet d'exprimer une gestion par des chiffres*"¹²⁷³. Il existe plusieurs comptabilités selon le type de gestion ou d'activité, publique ou privée en présence. Au Cameroun, et ce depuis l'Instruction Générale sur la Comptabilité de l'État rendue applicable par le décret n° 67/DF/211 du 16 mai 1967 portant aménagement de la législation financière de la République, "*La Comptabilité de l'État retrace la vie des droits qui s'exercent à l'encontre ou au profit de l'État*"¹²⁷⁴. Elle est demeurée depuis lors un instrument indispensable dans le contrôle de l'utilisation des fonds publics, comme l'attestent les dispositions récentes du décret n° 2013/160 du 15 mai 2013 portant

¹²⁷⁰ Voir l'article 38 alinéa 2 et l'article 85 de ladite loi.

¹²⁷¹ MORVAN (F.), « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », op. cit., p. 126.

¹²⁷² MEBENGA (M.), *L'opportunité en finances publiques*, op. cit.

¹²⁷³ TROTABAS (L.), *Précis de science et de législation financière*, 11^e éd., Dalloz, Paris, 1951, p. 107.

¹²⁷⁴ Point 1111 (1) de l'Instruction Générale sur la Comptabilité de l'État.

Règlement général de la comptabilité publique. C'est à travers la technique comptable que l'usage rationnel des deniers publics est garanti. Au Cameroun, la comptabilité publique a connu des vicissitudes liées à l'existence de toute technique perfectible. C'est la loi portant régime financier de l'État de 2007 qui identifie enfin – pourrait-on dire – trois modes de comptabilité, à savoir la comptabilité générale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité analytique¹²⁷⁵. Ces modes sont réaffirmés par le décret du 15 mai 2013¹²⁷⁶. Cette *"réorganisation de la comptabilité publique"*¹²⁷⁷ est ainsi à mettre à l'actif de cette loi qui, *in fine*, marque l'aboutissement d'une réforme des finances publiques amorcée, selon certains auteurs, *"aux premiers heures de la décennie 1990"*¹²⁷⁸ et dont *"l'élaboration d'un avant-projet de loi portant régime financier de l'État remonte à la fin des années 90"*¹²⁷⁹.

Avant cette loi de 2007, un flou, orchestré par le décret n° 78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables et la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambres des comptes de la Cour Suprême, entourait le champ catégoriel et fonctionnel de la comptabilité publique. C'est sans doute la raison pour laquelle un juriste financier camerounais estime que : *"la loi de 2007 se démarque de celle de 2003 et du décret de 1978 dans lesquels [critères d'identification des comptables publics] étaient à la fois incomplets et épars"*¹²⁸⁰. Les soubresauts de la comptabilité-matières¹²⁸¹ sont assez évocateurs pour témoigner des changements opérés en matière de comptabilité publique. En effet, si l'utilité des

¹²⁷⁵ Sur la distinction de ces trois types de comptabilité, lire : BIAKAN (J.), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », in : ONDOA (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, (sous la dir.), op. cit., pp. 25 et s.

¹²⁷⁶ V. les articles 117 à 123 du décret n° 2013/160 du 15 mai 2013 portant Règlement général de la Comptabilité publique.

¹²⁷⁷ BIAKAN (J.), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », p. 25.

¹²⁷⁸ PEKASSA NDAM (G.), « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », in : *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, (sous la dir.), ibid., p. 29.

¹²⁷⁹ GOUDEM LAMENE (B.), « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'État au Cameroun », op. cit. p. 278.

¹²⁸⁰ Ibid., p. 282.

¹²⁸¹ La catégorie de comptables-matières disparaît avec la loi n° 2006/007 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État qui a entendu les exclure du champ des comptables publics définis à l'article 58 de cette loi.

comptables-matières est indéniable en matière de protection des biens publics, il est par contre difficile de leur reconnaître la qualité de comptables publics en raison notamment de l'absence de responsabilité personnelle et pécuniaire "*qui porte sur les deniers et les valeurs [...]*"¹²⁸² et nullement sur les matières.

Tout compte fait, le comptable public garantit la bonne utilisation des fonds publics et s'assure de leur destination effective. Dans le langage juridique classique, on lui reconnaît la qualité de juge de la légalité des opérations financières publiques. Mais au-delà de cette simple évidence et indépendamment du principe de comptabilité de caisse qui "*se borne à retracer les entrées et les sorties de fonds du début à la fin de l'exercice budgétaire*"¹²⁸³, la comptabilité publique met désormais en œuvre "*un nouveau référentiel comptable qui s'inspire très largement des pratiques des entreprises et dont la régularité et l'image fidèle sont soumises à l'opinion de la [Chambre des comptes]*"¹²⁸⁴. C'est cette nouvelle comptabilité publique qui "*tient compte de certaines spécificités de l'État telles que le droit de lever l'impôt*"¹²⁸⁵.

C. La modernisation de l'administration fiscale

Le contexte de l'ajustement structurel¹²⁸⁶ est à l'origine des transformations qui affectent l'administration publique camerounaise en général. Celles-ci s'imposent en termes de modernisation de l'appareil administratif. Aucun secteur ne semble épargné par les avancées consécutives à ces mutations. C'est le cas de l'administration fiscale dont la modernisation se pose non seulement comme une exigence de réforme des finances publiques (1), mais aussi comme une alternance à l'augmentation des revenus de l'État (2).

¹²⁸² Article 58 alinéa 2 de la loi de 2007 portant régime financier de l'État.

¹²⁸³ CONAN (M.), *Finances publiques*, Nathan, (étapes - mémentos), 201, p. 114, cité in GOUDEM LAMENE (B.), « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'État au Cameroun », op. cit. p. 298.

¹²⁸⁴ LAMIOT (D.), « La réforme des comptes de l'État : Bilan et perspectives après la remise des comptes 2006 », in : *Nouvelle gouvernance financière publique : Grands enjeux de demain*, RFFP, n° 100, op. cit., p. 39.

¹²⁸⁵ BASSERES (J.), « Quelles évolutions de la fonction comptable ? », cité in GOUDEM LAMENE (B.), « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'État au Cameroun », op. cit. p. 299.

¹²⁸⁶ Lire : ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple du Cameroun », op. cit. ; « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit.

1. Une exigence de la réforme des finances publiques

Administrer l'impôt est, selon la conception classique, un acte souverain qui révèle l'État dans son devoir régalien de couverture des charges publiques. Même si à la base l'impôt garde cette fonction originelle, il faut néanmoins noter que *"Les enjeux contemporains de la fiscalité sont intimement liés aux transformations de tous ordres qui sont à l'œuvre dans les sociétés"*¹²⁸⁷. En effet, elle remplit en plus aujourd'hui une fonction économique et sociale marquée par l'amélioration du système de prélèvement en vue de l'accroissement des revenus de l'État, mais aussi par le renforcement de la sécurité sociale. Ces deux aspects marquant la finalité de l'élan de réformes tant structurelles que fonctionnelles qui ont envahi la plupart des systèmes fiscaux contemporains.

Au Cameroun, les pupitres ont été particulièrement loquaces en la matière notamment lorsqu'il a fallu *"corriger les errements antérieurs à la fiscalité camerounaise, peu productive en raison d'une assiette étroite, des difficultés de recouvrement, des dysfonctionnements de l'administration fiscale et bien sûr de la corruption"*¹²⁸⁸. C'est ce qui a fait dire à un auteur que *"Le système fiscal camerounais, en général, et l'Administration fiscale en particulier, peuvent encore retenir légitimement l'attention du chercheur"*¹²⁸⁹, comme pour souligner le champ encore quasi inexplorable des *"droits africains post-coloniaux"*, producteurs de normes juridiques. La raison de ce constat est que la réforme fiscal-douanière¹²⁹⁰ est toute récente, car on peut relativement estimer aujourd'hui que *"La bonne tenue de l'Administration fiscale est l'œuvre de la Commission Nationale de la Réforme Fiscale en 1995"*¹²⁹¹.

¹²⁸⁷ BOUVIER (M.), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, 7^e éd., Paris, 2005, p. 223.

¹²⁸⁸ ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 19.

¹²⁸⁹ PEKASSA NDAM (G.), « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », op. cit., p. 30.

¹²⁹⁰ Selon le Professeur PEKASSA NDAM, en effet, *"il y a eu trois séries de réformes, fiscale en 1994, douanière en 2002 et fiscal-douanière en 2007"*, ibid., note de bas de page 71, p. 31.

¹²⁹¹ MBARGA NYATTE (D.), « Vers une maîtrise des finances publiques au Cameroun », RASJ, Vol. 6, N° 1, 2009, p. 309.

Cette commission, qui inscrivait l'environnement fiscal camerounais dans une vision prospective, avait pour principale mission *"d'étudier et de proposer les voies et moyens d'améliorer le système fiscal afin de permettre de mettre en place une fiscalité simple, efficace, équitable et de développement, en mesure de concilier l'optimisation des ressources fiscales de l'État et l'incitation à l'investissement privé [...]"*¹²⁹². La réforme ainsi véhiculée a permis, d'une part, de transformer le visage de l'administration fiscale camerounaise, et d'autre part, d'opérer des gains substantiels dans les finances publiques en général.

Sans être exhaustif sur leur contenu, les transformations de l'administration ont été à la fois structurelles et fonctionnelles. Au plan structurel, on a par exemple assisté à la réorganisation des services centraux avec l'érection de la Direction des impôts en Direction générale¹²⁹³ et à la densification structurelle de celle-ci, ainsi qu'à la réorganisation des services déconcentrés incarnée par la réorganisation des services régionaux et celle des services infrarégionaux. La dimension fonctionnelle de la réforme a, quant à elle, abouti, d'une part, à l'amélioration du fonctionnement interne de l'Administration fiscale avec la prise en compte de la logique de performance et la rationalisation des ressources tant financières que technologiques ; d'autre part, à l'amélioration des relations entre le Fisc et les contribuables¹²⁹⁴.

Ce dernier point sonne comme un impératif catégorique en raison des exacerbations qu'entraîne le paradoxe de préleveur et du prélevé. Le contraste est en effet saisissant dans la mesure où l'un considère en général que les taux de prélèvements obligatoires sont en-deçà des capacités réelles de l'économie et du marché, et l'autre estimant souvent que la pression fiscale exercée sur lui est sans cesse plus accentuée. Au point où et suivant un *"antifiscalisme parfois radical"*¹²⁹⁵, un auteur extrapolait en arguant que *"Si l'on se place du point de vue de l'imaginaire*

¹²⁹² *Réforme fiscale au Cameroun : une réflexion collective sur la fiscalité de demain*, Rapport général, 4 volumes, Yaoundé Ministère de l'économie et des finances, avril 1995, cité in : PEKASSA NDAM (G.), « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », op. cit., p. 31.

¹²⁹³ Par décret n° 2005/119 du 15 avril 2005 portant organisation du Ministère de l'économie et des finances.

¹²⁹⁴ Toutes ces transformations structurelles et fonctionnelles sont exposées par le Professeur PEKASSA NDAM, in : « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », op. cit.

¹²⁹⁵ BOUVIER (M.), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, op. cit., p. 189.

fiscal, la suppression de l'impôt devrait recueillir l'assentiment de l'ensemble de la population"¹²⁹⁶. Ce radicalisme aura cependant pour seul mérite de soulager les charges des citoyens-contribuables, mais nullement de contribuer à l'augmentation des revenus de l'État, gage de la couverture des charges publiques.

2. Une alternance à l'augmentation des revenus de l'État

Même si certains y voient "*une des conditionnalités des bailleurs de fonds*"¹²⁹⁷, et d'autres une transformation structurelle et fonctionnelle de l'administration fiscale¹²⁹⁸, la réforme fiscale engagée au Cameroun dans les années 1990, aussi banal que cela puisse paraître, a pour finalité d'accroître les revenus de l'État. Certes, il ne s'agit là que d'une évidence sans grand intérêt scientifique en ce sens que c'est le but de toute réforme fiscalo-douanière, mais il ne faut pas perdre de vue que la "*conception technique ou instrumentaliste*"¹²⁹⁹ de l'impôt n'a pas toujours une option développementaliste eu égard aux disparités sociales persistantes.

Toutefois, ce raisonnement de type sociologique est sans intérêt pour notre étude, laquelle entend plutôt analyser la contribution de la modernisation de l'administration fiscale à l'augmentation des ressources financières publiques. Moderniser l'administration des impôts et augmenter les revenus étatiques, le lien de causalité est toute de suite trouvé. C'est celui de la performance et de l'atteinte des objectifs par l'administration fiscale, au point où un auteur se demandait même si "*L'administration fiscale camerounaise peut-elle être performante ?*"¹³⁰⁰ Même si l'idée de performance n'est pas une préoccupation nouvelle des gouvernements¹³⁰¹, on peut néanmoins reconnaître que "*le souci de performance administrative est consubstantiel au développement du rôle des États*"¹³⁰².

¹²⁹⁶ Ibid.

¹²⁹⁷ MBARGA NYATTE (D.), « Vers une maîtrise des finances publiques au Cameroun », op. cit., p. 309.

¹²⁹⁸ PEKASSA NDAM (G.), « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », op. cit.

¹²⁹⁹ BOUVIER (M.), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, op. cit., p. 224.

¹³⁰⁰ PEKASSA NDAM (G.), « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », op. cit., p. 42.

¹³⁰¹ POLI (R.), « Les indicateurs de performance de la dépense publique », op. cit., p. 108.

¹³⁰² Ibid.

La performance de l'administration fiscale se juge, quant à elle, à l'aune des objectifs budgétaires prédéterminés. Le nouveau régime financier camerounais, par son vocabulaire issu de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007, fixe le cap de la performance, car il prône *"la modernisation de la gestion publique et une plus grande efficacité de son action"*¹³⁰³. Les fondements de l'arrimage de l'administration publique en général et de l'administration fiscale en particulier à la logique de performance se situent dans l'ordre normal des évolutions qui imprègnent toutes les sociétés. On peut certes soutenir que c'est *"une conjoncture budgétaire difficile [...] au nouveau contexte post-ajustement structurel"*¹³⁰⁴ qui est à l'origine de l'introduction de la performance dans la gestion publique, mais un constat s'impose à nous. C'est celui d'*"une observation attentive de l'ensemble des évolutions contemporaines des systèmes financiers publics [qui] conduit à mettre en pleine lumière le phénomène plus général qui en est à l'origine, à savoir un processus de transformation, voire plus exactement de métamorphose de l'État et de la société"*¹³⁰⁵. Les origines de l'introduction de la logique de performance sont peut-être transversales, mais il convient néanmoins de remarquer que les évolutions – provoquées ou spontanées – s'imposent toujours à un moment donné de l'histoire.

Les besoins de l'État du Cameroun de couvrir les charges publiques ne sauraient donc s'expliquer à l'orée d'une conjoncture, mais plutôt par rapport à une approche structurelle et fonctionnelle. Concrètement, la modernisation de l'administration fiscale camerounaise a nécessité une réflexion qui fait d'elle une administration de résultats et non plus une administration de moyens. En effet, pour garantir l'efficacité, la fiabilité et l'intégralité des moyens et des méthodes de recouvrement, l'administration des impôts doit se fixer des objectifs à atteindre. La corrélation de cet effort de rationalisation a une conséquence humaine, car, *"ses agents ne sont plus jugés sur le respect des procédures, mais sur l'atteinte des*

¹³⁰³ BIAKAN (J.), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », op. cit., p. 10.

¹³⁰⁴ PEKASSA NDAM (G.), « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », op. cit., pp. 42-43.

¹³⁰⁵ BOUVIER (M.), « Inventer une nouvelle gouvernance financière publique : fonder l'État du XXI^e siècle », RFFP, N° 100, op. cit., p. 4.

objectifs"¹³⁰⁶. Les objectifs à atteindre étant des données chiffrées par catégorie de prélèvement fiscal et l'élargissement de l'assiette fiscale, toutes choses qui incarnent une *"une direction par objectif (DPO) dans sa double déclinaison quantitative et qualitative"*¹³⁰⁷.

Au total, on peut admettre au regard de ce qui précède qu'il est nécessaire que *"Toute réflexion en matière fiscale soit systématiquement associée à une réflexion plus globale sur les transformations de l'État"*¹³⁰⁸. C'est ce qui explique mieux aujourd'hui l'émergence d'une gestion publique performatrice dans laquelle par exemple *"Les plans annuels de performance font état des résultats obtenus tout en énonçant des objectifs escomptés"*¹³⁰⁹.

A terme, rationaliser les finances publiques, moderniser l'administration fiscale, aboutissent à l'augmentation des ressources financières de l'État et par voie de conséquence à l'amélioration de la croissance ainsi qu'à l'élimination des déficits systématiques dus parfois aux mauvais choix de contrôle budgétaire.

Paragraphe II : L'institutionnalisation du contrôle des finances publiques

De manière classique, la dépense publique est faite dans un but d'utilité publique¹³¹⁰. A ce titre, l'emploi de l'argent public doit être conforme à l'autorisation donnée par l'organe compétent en matière d'autorisation des opérations financières de l'État. C'est cette évidence qui constitue l'objet du/des contrôle(s) des finances publiques en général et du contrôle des dépenses en particulier. En effet, en matière de contrôle budgétaire, le contrôle des dépenses est le volet le plus important. Non

¹³⁰⁶ PEKASSA NDAM (G.), « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », op. cit., p. 43.

¹³⁰⁷ Ibid.

¹³⁰⁸ BOUVIER (M.), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, op. cit., p. 224.

¹³⁰⁹ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 62. C'est ainsi par exemple que l'article 22-3 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 fait état des *"rapports annuels de performance des administrations rédigés par les ordonnateurs principaux"* qui doivent nécessairement accompagner le projet de loi de règlement.

¹³¹⁰ TROTABAS (L.), *Précis de science et de législation financière*, op. cit., p. 8.

pas que le contrôle des recettes le soit moins¹³¹¹, mais seulement parce que l'État se préoccupe moins à gagner de l'argent qu'à le perdre quand celui-ci est déjà dans les caisses publiques. C'est pour cette raison que la législation financière s'est toujours attelée de renforcer le contrôle de l'exécution des dépenses publiques (A) dans un système où s'enchevêtrent plusieurs types de contrôles (B).

A. Le renforcement du contrôle de l'exécution des dépenses publiques

Préoccupation intemporelle, le contrôle des dépenses publiques a toujours été au centre de la protection des deniers publics. Il s'agit même d'une exigence qui se fait parfois au détriment des droits des citoyens, à l'instar de leur droit à indemnisation dont ils doivent en être titulaires en cas de préjudices subis de la part de l'administration¹³¹². Au Cameroun, le contrôle des finances publiques préoccupe au même point le législateur (1) et les organes investis de cette charge (2).

1. La législation foisonnante du contrôle de l'exécution des dépenses publiques

Un examen attentif du modèle camerounais de contrôle des finances publiques permet de poser le constat de l'abondance des textes qui ont jusque-là enrichi l'environnement juridique y relatif. Les textes à la base du régime financier camerounais à savoir l'ordonnance n° 62/OF/4 du 4 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République fédérale du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant et le décret n° 67/DF/211 du 16 mai 1967 portant aménagement de la législation financière de la République fédérale en application des dispositions de l'article 20 LFF-66-67 de la loi de finances n° 66-LF-2 du 10 juin 1966, contenaient déjà des dispositions relatives au contrôle des dépenses publiques.

¹³¹¹ Louis TROTABAS trouvait déjà que le contrôle des recettes "*est relativement simple*, car selon lui, *il s'agit d'assurer les rentrées prévues au budget, qui se rapportent d'une part au produit des impôts, et d'autre part aux autres produits et revenus publics*", *Précis de science et de législation financière*, op. cit., p. 121.

¹³¹² Dans ce sens, lire : ONDOA (M.), *La protection des dépenses d'indemnisation en droit administratif camerounais*, Thèse 3^e cycle Droit, Yaoundé, 1990, 287 p.

En effet et sans être exhaustif, la lecture de l'article 20 de l'ordonnance n° 62/OF/4 du 4 février 1962 démontrait à suffisance l'accent qui était mis sur l'utilisation des crédits publics puisqu'il disposait que : *"Se rendront coupables de forfaiture et seront punis comme tels d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans, les membres du gouvernement et tout fonctionnaire de l'État et des collectivités et établissements publics, qui auront pris, en violation des dispositions de la présente ordonnance et des règlements financiers de l'État, les mesures ayant pour effet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois"*.

Cette disposition préfigurait en filigrane le contrôle répressif des dépenses publiques dont le Tribunal Criminel Spécial¹³¹³ créé par loi n° 61 du 4 avril 1961 était la première incarnation du jeune État indépendant. Le décret du 16 mai 1967 à laquelle était annexée l'Instruction Générale à la Comptabilité de l'État instituait quant à lui le contrôle des comptables et mettant l'accent sur les procédures de dépense.

Par la suite, l'environnement juridique financier y afférent est allé de sa fulgurance en instituant d'autres modes de contrôle de l'exécution des dépenses publiques. Il en est ainsi du décret n° 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers. Celui-ci met en évidence le contrôle exercé par le ministère en charge des finances qui est à la fois hiérarchique et interne. Encore plus riche en enseignement, le Contrôle Supérieur de l'État (CONSUPE) dont le contrôle exercé par l'Inspection Générale de l'État (IGE) en est le devancier. En effet, le Service de l'inspection et du contrôle est créé par décret n° 62/DF/287 du 26 juillet

¹³¹³ Nous venons d'ailleurs d'assister à la résurrection de ce tribunal notamment avec la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial telle que modifiée et complétée par la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012. Si celui de 1961 jugeait les comptables, les dépositaires publics et les commis d'une perception, tel que complété par une ordonnance du 31 mars 1962, par les particuliers et fonctionnaires n'ayant pas la qualité de comptable ou de dépositaire public, mais convaincus *"soustrait, détourné, volé, escroqué ou recelé des deniers publics (...) lorsque la chose soustraite, volée, escroquée ou recelée sera d'une valeur supérieure à 100 000 francs"* ; celui de 2011 est, selon l'article 2 (nouveau) de la loi du 16 juillet 2012, *"compétent pour connaître, lorsque le préjudice est d'un montant minimum de cinquante millions (50 000 000) de francs CFA, des infractions de détournements de deniers publics et des infractions connexes prévues par le Code Pénal et les Conventions Internationales ratifiés par le Cameroun"*.

1962. A la suite, interviendront le décret n° 64/DF/248 du 30 juin 1964 créant la Direction Générale du Contrôle de l'État, le décret n° 69/DF/70 du 25 février 1969 transformant la Direction du Contrôle en Inspection générale de l'État. En 1975, le décret n° 75/467 du 28 juin 1975 portant réorganisation du gouvernement rattache le Service Central Organisation et Méthodes (SCOM) à l'Inspection Générale de l'État qui devient Inspection Générale de l'État et de la Réforme Administrative (IGERA). Cet organe, plusieurs fois réorganisé et complété par des textes réglementaires, aboutira à la création par décret n° 83/509 du 26 octobre 1983, du Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable (CDBC), rebaptisé Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF) depuis le décret n° 97/049 du 5 mars 1997¹³¹⁴.

En ce qui concerne le contrôle des comptes qui est une autre forme de contrôle juridictionnel, l'histoire est assez prolix. En effet, la juridiction des comptes est établie pendant la période coloniale notamment avec une loi du 11 avril 1900 qui garantissait aux colonies allemandes une autonomie administrative et financière. Le 31 juillet 1923 la colonie du Cameroun est désormais placée sous mandat français et britannique par la Société des Nations. Le système financier du Cameroun sous mandat était alors tel que cohabitaient le système financier local et le système financier de la métropole. Dans ce système qui a survécu jusqu'à l'indépendance, les trésoriers payeurs et les trésoriers particuliers étaient justiciables de la Cour des comptes française et les caisses des comptables des deniers publics étaient jugés par des commissions constituées par le gouverneur français du territoire¹³¹⁵.

Une commission similaire constituée conformément à une ordonnance à une ordonnance du 7 mai 1960 relative au droit du trésor pour le recouvrement des créances publiques jetait déjà les bases de ce que sera, moins d'un an après, la Chambre des comptes de la Cour Suprême du Cameroun oriental créée par loi n°

¹³¹⁴ Sur tous ces organes, lire : LEKENE DONFACK (E.C.), *Les finances publiques camerounaises*, op. cit., pp. 300-358 ; LOGMO MBELEK (A.), *Le Contrôle Supérieur de l'État au Cameroun : une étude socio-juridique*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Yaoundé II, juin 2002, inédit ; MEBENGA (M.), *Le Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable*, Mémoire de Maîtrise en Droit public, Université de Yaoundé/FDSE, 1984, inédit ; NGUECHE (S.), *La juridiction des comptes au Cameroun*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II, 2008-2009, inédit.

¹³¹⁵ Sur l'historique de la juridiction des comptes, V. NGUECHE (S.), *La juridiction des comptes au Cameroun*, pp. 3-5.

61/3 du 4 avril 1961 et dont le décret du 6 juin 1961 fixait l'autorisation, le fonctionnement, les attributions et la procédure. Cette Chambre était une composante de la Cour Fédérale des Comptes dont la suppression intervient avec l'article 21 de la loi de finances n° 69-LF-7 du 14 juin 1969. Depuis lors, la juridiction des comptes a connu une trajectoire bien mouvementée fait de disparition et de réapparition. Toutefois, son retentissement actuel, plus prononcé, tient "*dans le souci de sécuriser davantage les deniers publics*"¹³¹⁶. Pour ce faire, "*le constituant de 1996 a juridictionnalisé le contrôle des finances publiques par l'incorporation au sein de la Cour Suprême, d'une Chambre des comptes*"¹³¹⁷.

2. La fonction de contrôle des organes investis du contrôle de l'exécution des dépenses publiques

Les organes de contrôle de l'exécution des dépenses se comptent parmi les organes des trois pouvoirs de l'État. Cette approche de classification est somme toute minimaliste, mais elle rend le mieux compte de la prégnance de la fonction diffuse de contrôle des finances publiques. Vu sous l'angle des trois pouvoirs, elle désincarne le sacrosaint principe de la séparation des pouvoirs. En effet, tel qu'elle est conçue, la fonction de contrôle des finances publiques ne remet pas en cause les rapports entre les trois pouvoirs de telle sorte que "*le pouvoir arrête le pouvoir*", elle s'explique par le principe d'unité des comptes de l'État.

Toutefois, on peut penser que la multiplication, au sein des trois pouvoirs de l'État, d'organes de contrôle soit de nature à disqualifier l'unité des comptes, mais cela tient parfois aussi au principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi par exemple, au nom du principe de la séparation des pouvoirs, les organes de contrôle des dépenses publiques du pouvoir exécutif, ne peuvent contrôler les dépenses effectuées au sein du parlement ou celles des parlementaires à l'instar des microprojets parlementaires. A ce sujet, un auteur parle à juste titre de "*l'étouffement*

¹³¹⁶ ABA'A OYONO (J.-C.), « Les mutations de la justice à la lumière du développement constitutionnel de 1996 », Afrilex 2000/01, p. 20.

¹³¹⁷ Ibid.

du contrôle politique orchestré par les députés eux-mêmes"¹³¹⁸ et de "*la légalité douteuse des microprojets parlementaires : une dépense publique sans base juridique*"¹³¹⁹. Tout compte fait, c'est moins l'idée d'une séparation des pouvoirs qui prévaut que celle d'une séparation de contrôle des dépenses publiques pour une meilleure efficacité.

En premier lieu, le contrôle de l'exécution des dépenses publiques est assuré par le parlement qui, au sens de l'article 14 alinéa 2 de la Constitution du 18 janvier 1996¹³²⁰, a pour mission de légiférer et de contrôler l'action du gouvernement. Autrement appelé contrôle politique¹³²¹, le contrôle exercé par le parlement en matière budgétaire en général et de dépenses publiques en particulier s'opère à travers, d'une part le vote des lois de finances, et d'autre part à travers le jeu de questions orales et écrites et la constitution des commissions d'enquête. Le contrôle par le vote des lois prend tout son sens avec le vote de loi de règlement qui est "*la loi de constatation de la dernière loi de finances exécutée*"¹³²². Même si elle est votée *a posteriori*, la loi de règlement retrace toutes les opérations de dépenses effectuées au cours d'un exercice écoulé. Elle comporte toutes les dispositions relatives à l'information et au contrôle du parlement sur la gestion des finances publiques, à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics¹³²³.

Si l'on peut émettre certaines réserves quant à l'efficacité du contrôle *a posteriori* de la loi de règlement, on peut néanmoins reconnaître au contrôle parlementaire un contrôle sur pièces et sur place des administrations dépensières de l'État. La loi de 2007 portant régime financier de l'État prévoit en effet la constitution des commissions parlementaires au rang desquelles la commission chargée des finances de l'Assemblée nationale et les commissions d'enquête. Tout comme la loi n°

¹³¹⁸ TOGOLO (O.), « Le contrôle politique des finances publiques au Cameroun », RASJ, Vol. 1, N° 3, 2003, p. 128.

¹³¹⁹ Ibid.

¹³²⁰ Loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1992.

¹³²¹ TOGOLO (O.), « Le contrôle politique des finances publiques au Cameroun », op. cit., pp. 117-132.

¹³²² Article 20 alinéa 1 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

¹³²³ Article 20 alinéa 3-1, ibid.

73/1 du 8 juin 1973, plusieurs fois modifiée, portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, consacre tout un chapitre sur les moyens d'information et de contrôle que sont : les questions orales ou écrites, les pétitions et les commissions d'enquête¹³²⁴. Pour ce qui est de la commission chargée des finances, elle désigne chaque année des rapporteurs spéciaux chargés des dépenses publiques et du contrôle de l'usage des fonds publics¹³²⁵. Les commissions d'enquête quant à elles peuvent être constituées sur un sujet qui intéresse les finances publiques à l'instar des dépenses publiques pour une durée n'excédant pas six mois. Tout compte fait, on peut convenir avec un auteur que *"La pertinence du contrôle politique actuelle en effet fait présager une amélioration de la gestion publique"*¹³²⁶.

En deuxième lieu, le contrôle administratif des finances publiques se situe sur plusieurs paliers. Il y a d'une part le contrôle exercé par le ministère en charge des finances, et d'autre part, celui des organes spécialisés de contrôle des finances publiques. Le ministère en charge des finances exerce un contrôle élargi sur l'ensemble des administrations publiques, parapubliques ou privées qui reçoivent des fonds publics. Ce contrôle se fait par le truchement des contrôleurs financiers qui sont affectés au sein de ces administrations. Suivant l'article 3 du décret n° 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers, ceux-ci *"sont chargés d'assurer le contrôle des actes administratifs générateurs des recettes et des dépenses pris soit par les chefs des départements ministériels, les chefs des missions diplomatiques et consulaires, les responsables des organismes et établissements publics, soit par leurs subordonnés"*.

A ces contrôleurs financiers, le décret n° 97/226/PM du 25 juin 1997 portant règlement général de la comptabilité de l'État en République du Cameroun ajoute, comme agents chargés de l'exécution du budget, les comptables publics tels que définis par l'instruction générale sur la comptabilité de l'État. Ceux-ci assurent le contrôle de la comptabilité budgétaire tenue par les ordonnateurs en vertu de l'article

¹³²⁴ V. articles 60 à 67 de la loi n° 73/1 du 8 juin 1973 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

¹³²⁵ Article 69 la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

¹³²⁶ TOGOLO (O.), « Le contrôle politique des finances publiques au Cameroun », op. cit., p. 124.

115 du décret n° 2013/160 du 15 mai 2013 portant Règlement général de la Comptabilité publique.

Les organes de l'exécutif chargés du contrôle des finances publiques ne sont autres que l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF), le ministère en charge de Contrôle Supérieur de l'État (CONSUPE) et dans une certaine mesure l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP), ainsi que le ministère chargé des marchés publics¹³²⁷. Il est certes vrai qu'il est difficile de trouver une filiation directe entre l'ANIF et les dépenses publiques tant cet organe est compétent pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme¹³²⁸. Mais il peut arriver que les fonds qui auraient dû servir à la couverture de certaines dépenses publiques soient détournés et fassent l'objet de blanchiment. C'est ce que sous-entend d'ailleurs le Règlement n° 01/03-CEMAC-UMAC du 28 mars 2003 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique Centrale lorsqu'il considère le blanchiment de capitaux comme "*la conversion ou le transfert des biens provenant d'un crime ou d'un délit [...]*"¹³²⁹. Le détournement constituant donc un crime au sens des articles 21 et 184 du Code pénal¹³³⁰, l'argent y issu peut faire l'objet de blanchiment.

Pour le reste, le CONSUPE, en tant que contrôleur financier exerçant des fonctions administratives, a pour missions : le contrôle de l'exécution du budget de l'État et le contrôle de l'exécution des projets à financement extérieur. L'ARMP et le Ministère délégué à la présidence en charge des Marchés publics ont respectivement pour missions la régulation et la gestion des procédures des marchés publics. A ce titre, ils assument un rôle de contrôleurs de l'exécution des dépenses publiques en matière de marchés publics.

En troisième lieu enfin, le contrôle juridictionnel de l'exécution des dépenses publiques est assuré par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et par les

¹³²⁷ Décret n° 2012/075 du 8 mars 2012 portant organisation du ministère des marchés publics.

¹³²⁸ V. article 3 décret n° 2005/187 du 31 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF).

¹³²⁹ V. aussi : ABANDA ATANGANA (A.), *La blanchiment d'argent en zone CEMAC*, op. cit., 240 p.

¹³³⁰ Article 21 sur la classification des infractions et l'article 184 sur le détournement.

juridictions répressives. En effet, en tant que juge des comptes publics patents et de fait, la Chambre des comptes contrôle aussi l'exécution des dépenses publiques.

B. L'enchevêtrement des contrôles de l'exécution des dépenses publiques

Les systèmes de contrôle de dépenses publiques ont en commun d'établir une sorte d'interdépendance entre eux qu'il est facile de conclure à leur objectif ultime de sauvegarde des deniers publics. Aussi, il existe un engrenage de rapports juridiques qui rend les types de contrôle dépendants les uns les autres. Autrement dit, les missions de certains organes de contrôle n'ont de sens que parce qu'elles doivent être finalisées par d'autres organes. Au vrai, on semble assister, d'une part, à une multiplicité de contrôles non juridictionnels (1), et d'autre part, à la spécificité des contrôles juridictionnels des dépenses publiques (2).

1. La multiplicité des contrôles non juridictionnels de l'exécution des dépenses publiques

Par contrôles non juridictionnels, il faut comprendre le contrôle administratif, le contrôle financier et comptable, ainsi que le contrôle politique. Le cycle des dépenses publiques est jonché par des contrôles qui sont plus ou moins liés entre eux. Tout commence avec l'examen par les parlementaires du projet de lois de finances. L'obligation d'information du parlement sur les orientations des finances publiques marque la première étape de l'usage qui sera fait de l'argent public. C'est à ce titre que le Titre V de la loi portant régime financier de l'État fait obligation au gouvernement de joindre dans le projet de loi de finances, une annexe présentant les perspectives d'évolution sur trois (3) ans des dépenses publiques¹³³¹. Le contrôle parlementaire met ainsi en liaison les autres modes de contrôle. A titre d'illustration, les commissions parlementaires de contrôle des dépenses publiques sont tenues de transmettre aux autorités judiciaires tous les faits susceptibles d'entraîner une sanction pénale dont elles auraient connaissance. Elles ont aussi le devoir de saisir l'organe chargé de la discipline budgétaire en l'occurrence le Conseil de discipline

¹³³¹ Article 36-4 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2006 portant régime financier de l'État.

budgétaire et financier, organe quasi juridictionnel des services du Contrôle supérieur de l'État.

Le contrôle administratif peut revêtir deux formes. Il peut s'agir d'un contrôle administratif proprement dit, exercé par les services du contrôle supérieur de l'État ou du contrôle financier exercé par l'Administration en charge des finances en l'occurrence le ministère des finances. L'article 73 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État énonce que le contrôle administratif est *"Un contrôle de régularité et de performance ainsi que des missions d'audit de la gestion des administrations publiques, des entreprises publiques, des établissements publics, ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, un aval ou une caution de l'État ou toute autre personne morale de droit public, sont menés par les services spécialisés compétents de l'exécutif"*.

C'est le cas des services du contrôle supérieur de l'État qui, au Cameroun, sont gérés par un ministère délégué à la présidence de la République. Ils constituent, selon l'article 2 alinéa 1 du décret n° 2005-374 du 11 octobre 2005 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'État, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) du Cameroun¹³³². Ils sont non seulement chargés de l'audit externe, mais aussi effectuent un contrôle de conformité et de régularité, un contrôle financier, un contrôle de performance et un contrôle de l'environnement. Les services du contrôle supérieur de l'État peuvent constituer des missions mobiles de vérification tel qu'instituées par le décret n° 97/48 du 5 mars 1997 relatif aux missions mobiles de vérification. Ces missions sont dirigées par les inspecteurs d'État ou les contrôleurs d'État assistés de vérificateurs-stagiaires.

Le contrôle financier exercé par le ministère en charge des finances est plus direct, car c'est un contrôle de proximité et interne exercé par les agents dudit ministère affectés auprès des administrations publiques, des entreprises et des

¹³³² Sur les origines du contrôle supérieur de l'État, V. *Supra*.

établissements publics, ainsi qu'auprès des collectivités publiques secondaires¹³³³. Les contrôleurs financiers sont d'une manière générale chargés du contrôle de l'exécution des budgets. Suivant l'article 10 du décret n° 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers, leurs attributions, le contrôle financier peut bénéficier du concours de la Brigade des contrôles du ministère en charge des finances.

Par ailleurs, le contrôle financier constitue, avec le contrôle effectué par le comptable, ce qu'il est convenu d'appeler "*les contrôles préventifs des dépenses publiques*"¹³³⁴. Le premier exerce un contrôle de régularité doublé quand c'est nécessaire d'un contrôle d'opportunité de la dépense publique. Le second par contre exerce essentiellement un contrôle de régularité de la dépense. Le comptable s'assure de la régularité des opérations financières de l'ordonnateur en vertu du principe séculaire des finances publiques qui veut qu'il y ait une stricte séparation entre les ordonnateurs ou gestionnaires de crédits et les comptables. Ce principe est posé par l'article 46 alinéa 2 de la loi portant régime financier de l'État en ces termes : "*Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont et demeurent séparées et incompatibles tant pour ce qui concerne l'exécution des recettes que l'exécution des dépenses*"¹³³⁵. L'objet du contrôle du comptable est de "*juger de la conformité des mesures administratives à incidence financière aux lois et règlements en usage*"¹³³⁶ et de procéder à "*la comparaison du compte de gestion que tiennent les comptables avec le compte administratif (de l'ordonnateur)*"¹³³⁷. Ceci afin d'établir les responsabilités et les sanctions suite au constat des irrégularités de gestion.

¹³³³ Par collectivités secondaires, le décret n° 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers sous-entendait sans doute les collectivités territoriales décentralisées, telles qu'on les dénomme aujourd'hui.

¹³³⁴ LEKENE DONFACK (E.C.), *Les finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 301.

¹³³⁵ Ce principe était énoncé par l'article 63 de l'ordonnance n° 62/OF/04 du 7 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant, en ces termes "*Les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable*".

¹³³⁶ LEKENE DONFACK (E.C.), *Les finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 301.

¹³³⁷ Ibid.

2. La spécificité des contrôles juridictionnels de l'exécution des dépenses publiques

Si le fond commun des contrôles de dépenses publiques est de s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics, leur particularité réside dans les suites qui peuvent être réservées aux enquêtes diligentées aussi bien par les organes non juridictionnels que par les organes juridictionnels de contrôle des dépenses publiques. En effet, la lecture des instruments juridiques permet de mettre en lumière, à tous les niveaux, le pouvoir de transmission aux autorités judiciaires des faits susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales. Il s'agit en réalité du pouvoir de transmission dont jouissent tous les organes de contrôle des finances publiques de saisir le juge pénal.

Ainsi, suivant l'article 37 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, *"Si l'instruction ou l'examen des comptes fait apparaître des faits susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale, le Procureur Général près la Cour Suprême informe le Ministre chargé des finances et les Ministres ou autorités de tutelle intéressés. Le dossier est transmis au Ministre de la Justice par le Procureur Général près la Cour Suprême. Cette transmission vaut plainte au nom de l'État, de la collectivité territoriale décentralisée, de l'entreprise publique ou parapublique ou de l'établissement public concerné"*.

C'est dans le même sens que la loi n° 2006/017 du 26 décembre 2006 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des tribunaux régionaux des comptes indique que le Procureur Général saisit soit le ministre de la justice en cas de constatation de faits constitutifs d'infraction à la loi pénale, soit le Conseil de Discipline Budgétaire et Financier sous le couvert du ministre de la justice, en cas de constatation d'une infraction à la loi relative au contrôle des ordonnateurs et des gestionnaires des crédits publics et de ceux des entreprises d'État¹³³⁸.

¹³³⁸ Article 11 de la loi n° 2006/017 du 26 décembre 2006 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des tribunaux régionaux des comptes.

C'est à ce titre et en de termes presque similaires à ceux de loi sur la Chambre des comptes que le décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF) précise en son article 17 alinéa 2 que *"Si l'instruction laisse apparaître des faits susceptibles d'être qualifiés de crimes ou délits, le Président du Conseil transmet le dossier à l'autorité judiciaire. Cette transmission vaut plainte au nom de l'État, de la collectivité publique, de l'entreprise publique ou de l'organisme public ou parapublic concerné contre l'agent mis en cause"*.

La saisine du CDBF peut surprendre étant donné que cet organe est partie intégrante d'une administration publique en l'occurrence le ministère délégué à la présidence chargé du contrôle supérieur de l'État. En effet, depuis la création dudit Conseil¹³³⁹, la question sur sa véritable nature juridique s'est toujours posée. Son rattachement à un ministère et la possibilité d'attaquer ses décisions devant la juridiction administrative¹³⁴⁰ lui confèrent sur le plan organisationnel le statut d'une administration. Mais ces méthodes de fonctionnement lorsqu'il doit statuer sur une affaire lui donne un caractère quasi-juridictionnel. Pendant ses audiences par exemple les parties sont représentées par des conseils, lesquels s'habillent d'ailleurs en toge¹³⁴¹.

De la même façon, les plaidoiries se déroulent devant un collège de "juges" ayant pour président le ministre délégué chargé du Contrôle supérieur de l'État¹³⁴². L'ambivalence qui tient d'une part à son organisation et d'autre part à son fonctionnement a fait dire du CDBF que c'est *"une institution semi-administrative et*

¹³³⁹ Déjà lorsqu'il était connu sous le vocable Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable (CDBC), il faisait déjà partie intégrante de l'administration centrale de l'Inspection Générale de l'État et de la Réforme Administrative (IGERA).

¹³⁴⁰ L'article 16 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier précise en effet que les décisions du Conseil peuvent faire l'objet de recours en annulation devant la juridiction administrative compétente, sans que ce recours soit suspensif, mais ne peuvent pas faire l'objet d'un recours gracieux préalable.

¹³⁴¹ L'emploi du présent et non du conditionnel dans cette phrase est volontaire parce que l'article 15 alinéa 3 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier dispose que : *"Les séances du Conseil se déroulent à huis clos"*, la procédure semble donc marquée du sceau du secret.

¹³⁴² Conformément à l'article 3 alinéa 1 du décret n° 2005/374 du 11 octobre 2005 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'État et à l'article 4 alinéa 1 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier.

semi-juridictionnelle"¹³⁴³. Toutefois, la plupart des auteurs s'accordent sur l'idée que c'est une "*jurisdiction sui generis*"¹³⁴⁴. Qui plus est, l'article 11 nouveau de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1976 dispose que : "*la saisine du Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable ne fait obstacle ni à l'exercice de l'action pénale, ni à celui de l'action disciplinaire*".

In fine, la procédure qui se déroule soit devant la juridiction des comptes soit devant le CDBF peut inéluctablement aboutir devant le juge judiciaire si les faits reprochés au gestionnaire ou au comptable tombent sous le coup de la loi pénale. Que ce soit par l'intermédiation du Ministère chargé de la justice, lequel est habilité à transmettre les dossiers au ministère public, ou alors qu'il s'agisse de la saisine directe de l'autorité judiciaire tel que l'indiquent l'article 37 de la loi sur la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et l'article 17 alinéa 2 du décret sur le CDBF, la loi pénale constitue l'instrument le plus redoutable du contrôle des dépenses publiques. Au vrai, il s'agit moins d'une procédure de contrôle que d'une procédure de sanction des irrégularités et fautes de gestion.

En matière de dépenses en l'occurrence, la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1976, identifie les irrégularités y relatives tels que : l'engagement d'une dépense sans avoir qualité pour le faire ou sans avoir reçu délégation à cet effet ; l'engagement d'une dépense ou certification des pièces sans justification de l'exécution des travaux, des prestations de biens ou de services ; l'engagement de dépenses non visées par l'organe statutaire compétent ; etc.¹³⁴⁵. En filigrane de ces manœuvres se cachent généralement les infractions telles que le détournement des deniers publics réprimé

¹³⁴³ LEKENE DONFACK (E.C.), *Les finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 339.

¹³⁴⁴ BINYOUM (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 151 ; LEKENE DONFACK (E.C.), *Les finances publiques camerounaises*, ibid., p. 339 ; MEBENGA (M.), *Le Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable*, Mémoire de Maîtrise en Droit public, op. cit.

¹³⁴⁵ V. Articles 3 à 7.

par l'article 184 du Code pénal, la corruption sanctionnée par l'article 134 du même code, etc. Toutes ces infractions sont sévèrement sanctionnées par le juge pénal.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

En définitive, s'il est une expression qui peut résumer à lui seul le concept de gouvernance c'est bien celle de la gestion publique saine. En effet, la gouvernance ou l'art et la manière de gouverner, selon l'expression d'origine, peut être comprise autrement comme l'art et la manière de bien gérer. Il s'agit donc d'une incitation à une gestion publique saine des affaires publiques et des finances publiques. Dans le premier cas, l'assainissement de la gestion des affaires publiques passe nécessairement par la rationalisation de la décision publique, dans la mesure où celle-ci, bien que guidée par la normativité, est aussi assujettie à l'opportunité. Cette opportunité guide parfois les choix publics des décideurs qui, de toute manière, poursuivent les objectifs de performance et de résultats. Il prend aussi la forme de moralisation de la gestion des affaires publiques avec la prise en compte de l'éthique et la promotion des principes de bonne gouvernance.

Dans le second cas, la gestion saine des finances publiques renvoie quant à elle à trois exigences fondamentales que sont l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, la gestion transparente des fonds publics et la modernisation de l'administration fiscale. La première suggère l'instauration de la dépense de qualité et la programmation des dépenses publiques, la deuxième encourage la promotion de la sincérité financière et l'érection de la technique comptable comme gage de la gestion transparente des fonds publics, la troisième enfin voit en la modernisation de l'administration fiscale une exigence de la réforme des finances publiques et une alternance à l'augmentation des revenus de l'État. Aussi, on ne peut envisager la gestion saine des finances publiques sans évoquer les contrôles des dépenses publiques, lesquels doivent nécessairement être renforcés pour plus d'efficacité. Ce renforcement est le résultat d'une législation foisonnante et de l'importance qu'a acquise la fonction de contrôle des organes investis de cette tâche. Tout comme

constitue une force, l'enchevêtrement des contrôles d'exécution des dépenses publiques qui se caractérise par la multiplicité des contrôles non juridictionnels et la spécificité des contrôles juridictionnels.

Au demeurant, la gestion saine des affaires publiques et des finances publiques se pose comme une exigence fondamentale de bonne gouvernance. Il en est de même de l'inclination libérale que sollicite désormais toute gestion publique.

CHAPITRE II : LA LIBERALISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

On peut situer la gestion libérale de l'État en Afrique à partir des années d'ajustement structurel. Années pendant lesquelles il a fallu abandonner *"l'idéologie de la construction nationale"*¹³⁴⁶ et *"la philosophie développementaliste [qui] a exacerbé l'interventionnisme étatique"*¹³⁴⁷. Cet abandon a nécessité de prendre en considération, dans le cadre de la toute nouvelle gestion publique, la possibilité pour l'homme de *"réaliser sa destinée et, par là même, tenir sa juste place dans la société, grâce à la liberté qui, implique logiquement l'égalité; car tous les hommes sont pleinement libres, ils sont par là même, égaux"*¹³⁴⁸. C'est sur ce fondement que naquit l'État libéral en tant qu'*"un État replié sur lui-même, garantissant les droits et libertés individuels et confiné dans ses missions régaliennes"*¹³⁴⁹. Un État dont la nouvelle direction des affaires conduit concrètement à *"l'adoption progressive, par les pouvoirs publics, des politiques de libéralisation conçues pour réduire la portée de l'intervention de la puissance publique dans l'économie"*¹³⁵⁰.

La gestion libérale de l'État est devenue depuis lors l'une des raisons du recul opéré par celui-ci au cours des trois dernières décennies. Elle ne saurait donc être ignorée dans le cadre de la présente étude, puisque *"La gouvernance implique, selon le Professeur CHEVALLIER, que l'État abandonne la position d'opérateur économique qu'il a conquise et qu'il se désengage, dans toute la mesure du possible,*

¹³⁴⁶ KAMTO (M.), *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les pays d'Afrique noire francophone*, LGDJ, Paris, 1987, p. 325. Sur la théorie de la construction nationale se référer à une abondante doctrine : ONDOA (M.), *La droit de la responsabilité publique...*, Th. D.E., op. cit. pp. 60 et s., NLEP (R.-G.), *L'Administration publique camerounaise : Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, LGDJ, Paris, 1987, pp. 259 et s., KONTCHOU KOUOMEGNI (A.), « Le Droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale », *RJPIC*, n° 4, oct.-nov.-déc. 1979, pp. 405-444, etc.

¹³⁴⁷ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théoriques des droits africains post-coloniaux... », op. cit., p. 105.

¹³⁴⁸ Ibid., p. 104, citant lui-même : GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 1999, p. 24.

¹³⁴⁹ Ibid.

¹³⁵⁰ PEKASSA NDAM (G.), « Les établissements publics indépendants : Une innovation fondamentale du droit administratif camerounais », op. cit., pp. 153-154.

de la sphère des activités productives"¹³⁵¹. Elle suggère non seulement que l'intervention de l'État *"doit devenir l'exception plutôt que la règle"*¹³⁵², mais constitue aussi, sous son angle économique, un *"instrument de déconstruction de l'économie planifiée au profit d'une économie de marché"*¹³⁵³ ; l'idée étant de laisser libre cours à la concurrence et aux lois du marché. Pour revenir un tant soit peu en arrière, il faut dire que la crise économique des années 1980 a indubitablement contribué à s'interroger sur la nécessité d'avoir *"un État outreucidant, surestimant ses forces et ses moyens, mais surtout asphyxiant l'individu et l'empêchant de libérer ses énergies et son imagination créatrices"*¹³⁵⁴. Le constat alarmant du marasme économique d'alors a conduit à l'adoption des mesures d'ajustement structurel dont l'objectif était d'instaurer une discipline budgétaire, réduire la taille du secteur public, bref rationaliser les interventions de l'État. Certes, *"la technique traditionnelle du droit public demeure [...] au contact de l'ajustement et du libéralisme"*¹³⁵⁵, mais on a néanmoins constaté que les mutations entraînées par le retrait de l'État, notamment de la vie économique, ont conduit à deux phénomènes majeurs qui sont aujourd'hui arrivés au terme de leur maturation.

D'un côté, il s'est d'abord agi de limiter les occasions pour le législateur et les autorités réglementaires d'encadrer l'activité économique par les règles incompatibles avec la croissance. De l'autre, il a fallu promouvoir l'entreprise privée à travers l'amointrissement de la présence de l'État et l'encouragement des initiatives privées. Le fin mot de cette politique de *"libéralisme qui impose le repli de l'État et la promotion de l'entreprise privée"*¹³⁵⁶, étant de favoriser la flexibilité

¹³⁵¹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 211.

¹³⁵² BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1996. De l'économie planifiée à l'économie de marché*, Washington DC, 1996, pp. 134-138, cité in ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théoriques des droits africains post-coloniaux ... », op. cit., p. 106.

¹³⁵³ Ibid.

¹³⁵⁴ Ibid. p. 105.

¹³⁵⁵ ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 7.

¹³⁵⁶ Ibid., p. 8.

entrepreneuriale publique¹³⁵⁷ et de faciliter la participation d'autres acteurs autres que l'État au développement économique.

Il s'agit d'une inversion de la conception classique de l'action publique, c'est à dire qu'"*au rôle jusqu'alors croissant de l'État s'est substitué le mouvement inverse, au nom de la liberté, de l'efficacité, de l'aspiration généralisée à l'individualisme, où semblaient se rejoindre les valeurs traditionnellement opposées du conservatisme et du progressisme*"¹³⁵⁸. A titre de droit étranger par exemple, on conviendrait avec le Professeur MOCKLE lorsqu'il estime que : "*Du modèle dirigiste et interventionniste de l'après-guerre froide, les États occidentaux ont évolué vers un renouvellement de l'action publique, pensée [...] sur les éléments associés à la gouvernance*"¹³⁵⁹. Parmi ces éléments dont la plupart sont associés au libéralisme, quand ils ne constituent pas tout simplement les effets de celui-ci, on peut mettre en lumière les phénomènes tels que la concurrence, le marché, le rendement, etc.¹³⁶⁰.

De manière générale, cette nouvelle configuration a auguré de deux techniques¹³⁶¹ que l'on peut rattacher à la gouvernance publique, à savoir la déréglementation (Section I) et la privatisation du secteur public¹³⁶² (Section II).

¹³⁵⁷ L'entreprenariat public englobe "*la prise en charge d'une activité publique par une collectivité publique en régie ou au sein d'une entreprise publique*", COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, 5^e éd., LGDJ, Paris, 2010, p. 269.

¹³⁵⁸ *Ibid.*, p. 226.

¹³⁵⁹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 3.

¹³⁶⁰ *Ibid.*, pp. 3-4.

¹³⁶¹ Le Professeur Magloire ONDOA identifie quant à lui trois grandes catégories de mesures à savoir d'une part, comme nous, la déréglementation et la privatisation des entreprises publiques, et d'autre part, l'incitation aux investissements privés. V. ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théoriques des droits africains post-coloniaux... », op. cit., p. 106. La dernière catégorie qui concerne l'incitation aux investissements privés peut, à notre humble avis, être intégrée dans la technique de déréglementation qui consiste, selon l'auteur lui-même, à "*laisser aux acteurs économiques une plus grande liberté d'action*", laquelle liberté d'action peut en effet consister, selon nous, à faire passer les entreprises du secteur public vers le secteur privé ; bref à privatiser celles-ci. En réalité, s'il faut pousser le raisonnement à l'extrême, la déréglementation est un procédé qui favorise non seulement la privatisation des entreprises publiques, mais aussi l'incitation aux investissements privés.

¹³⁶² V. aussi ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., pp. 13-17.

SECTION I : LA DEREGLEMENTATION, TECHNIQUE JURIDIQUE DE GESTION DE L'ÉTAT

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la déréglementation¹³⁶³ ne disqualifie pas totalement le modèle de réglementation de la vie économique et sociale d'un pays. *"Il s'agit dans ce cas de réglementer moins pour réglementer mieux"*¹³⁶⁴. La raison de ce constat se veut simple : tout comme un État ne peut vivre sans ses législateurs, de la même manière il ne saurait se passer de ses autorités réglementaires. La figure de l'État de droit veut normalement d'ailleurs que c'est *"au législateur qu'incombe la responsabilité de déterminer ce qui peut ou doit faire l'objet d'un règlement"*¹³⁶⁵. A moins de retourner à l'état de nature dans lequel le droit n'aurait aucune utilité et où on se remettrait au libre arbitre des hommes, il est plus qu'impératif pour un État d'édicter des règles qui régissent les activités humaines. A cet égard, si la déréglementation comme technique juridique postule l'abandon des normes interventionnistes (Paragraphe II), elle consacre *a contrario* la réglementation des normes libérales (Paragraphe I).

Paragraphe I : La réglementation des normes libérales

La réglementation des normes libérales est, comme dirait le Professeur MOCKLE, le dépassement du *"cadre traditionnel de la réglementation de type réglementaire"*¹³⁶⁶. La déréglementation ne consistant généralement pas en la déjuridicisation pure et simple des activités économiques et sociales, elle emporte plutôt l'adoption des règles juridiques plus souples et flexibles qui promeuvent le libéralisme. Au Cameroun, les plus importantes de ces règles sont celles qui ont libéralisé les différents secteurs d'activités (A) et la concurrence (B).

¹³⁶³ La *déréglementation* (en anglais *deregulation*) est une démarche entreprise par l'autorité publique (exécutif ou judiciaire) pour faire évoluer les secteurs d'activité concernés au profit de la concurrence, <http://www.dicoweb.dalloz.fr/html/index/dereglementation.html>, cité in « La déréglementation », Wikipédia, 28 mars 2012.

¹³⁶⁴ HUBRETH (H.G.), *Droit public économique*, Cours, Dalloz, Paris, 1997, p. 58, cité in EFFA MESSI (P.D.), *La libéralisation des prix au Cameroun*, Mémoire de DEA de Droit Public, Université de Yaoundé II, 2008, inédit, p. 12.

¹³⁶⁵ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., note 92, p. 58.

¹³⁶⁶ Ibid., p. 74.

A. La libéralisation du secteur public

Le législateur a, dans la mouvance du libéralisme économique, réglementé les secteurs d'intervention publique autrefois monopolistiques ou protégés. Mais il n'en a pas été que de libéralisme économique. Le mouvement part au Cameroun en 1990 avec l'adoption des lois dites de libéralisation. Cette nouvelle législation s'inscrit dans la logique du désengagement de l'État sous conditionnalités d'ajustement structurel. La réforme que ce mouvement induit se décline en la normalisation de l'État dont les deux composantes étaient, selon le Professeur ONDOA¹³⁶⁷, "*la normalisation-libéralisation*"¹³⁶⁸ et "*la normalisation-démocratisation*"¹³⁶⁹. La normalisation de l'État mise ainsi en branle a contribué à transformer la gestion publique plus portée vers la sédimentation des règles qui créaient, d'une part, les agences ou ce qu'il est convenu d'appeler les autorités administratives indépendantes ; et d'autre part, celles qui incitaient à l'État minimal. Les secteurs concernés par cette libéralisation étaient divers, mais la plupart étaient essentiellement regroupés autour des questions économiques.

1. La libéralisation du secteur public économique

Requiem du libéralisme, la déréglementation se pose comme une véritable réglementation de substitution aux règles jugées anachroniques et sans prise directe sur les réalités du moment. C'est au regard de cette évidence qu'un auteur a pu dire que "*la déréglementation appelle souvent la re-réglementation*"¹³⁷⁰. La taille du secteur public au Cameroun au début des années 1980 conjuguée aux politiques interventionnistes de l'État au sein des entreprises publiques va conduire à la redéfinition du rôle de l'État. On va ainsi voir poindre à l'horizon de nouvelles règles censées réduire l'influence des pouvoirs publics sur la scène économique et ouvrir par ricochet le jeu aux acteurs privés. Au cœur de la crise économique des années

¹³⁶⁷ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théoriques des droits africains post-coloniaux... », op. cit., pp. 104 et s.

¹³⁶⁸ La normalisation-libéralisation consiste pour l'État, selon l'auteur, de garantir les droits et libertés individuels en se confinant dans ses missions régaliennes.

¹³⁶⁹ La normalisation-démocratisation est repose, selon lui, sur un cadre institutionnel bâti sur le consentement mutuel, la participation des citoyens aux politiques de réforme de l'État, mais aussi sur le partenariat, la négociation et la concertation.

¹³⁷⁰ COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, p. 230.

1980, le premier moment de cette "*re-réglementation*" ou si l'on veut l'abandon des règles anciennes fut l'instauration de la politique de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic.

C'est le décret n° 86/656 du 3 juin 1986 portant création d'une mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic qui restitue juridiquement pour la première fois ce que les observateurs avaient déjà constaté, à savoir l'inanité de la politique interventionniste de l'État qui consistait à renflouer à coup de milliards de francs CFA les caisses des entreprises publiques surendettées et moribondes¹³⁷¹. En effet, bon nombre de celles-ci seront par la suite soit liquidées, soit placées sous programme de privatisation. La mission de réhabilitation consistait à assister le chef de l'État dans la définition, l'orientation et l'évaluation de sa politique en matière de réhabilitation des entreprises publiques et parapubliques¹³⁷². Le décret n° 95/056 du 29 mars 1995 portant réorganisation de la mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic assigne à cette mission la charge de proposer toutes mesures visant à mettre œuvre la politique de désengagement de l'État des secteurs productifs ; des normes de suivi, de contrôle et de gestion des entreprises publiques et parapubliques ; une politique de prise de participation de l'État ainsi que toutes mesures susceptibles d'accroître la part de l'épargne privée nationale dans le processus de privatisation¹³⁷³.

Le décret de 1995 qui modifie et complète celui de 1986¹³⁷⁴ marque le début d'une inflation réglementaire qui va conduire tour à tour à l'adoption d'instruments juridiques qui préfiguraient déjà le recul de l'État de l'activité de production économique des entreprises qu'il avait sous son portefeuille. Entre ces deux décrets, on a assisté à la publication du premier texte juridique réglementant la privatisation

¹³⁷¹ En trois ans par exemple le volume des financements étatiques prévus en faveur des entreprises publiques avait doublé passant de 32 milliards de FCFA pour l'exercice fiscal 1982-1983 à 73 milliards de FCFA pour l'exercice suivant, lire : BIAKAN (J.), *L'expérience camerounaise de privatisation des entreprises publiques*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I, 1994, 503 p.

¹³⁷² Article 1 du décret n° 95/056 du 29 mars 1995 portant réorganisation de la mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic.

¹³⁷³ Ibid.

¹³⁷⁴ Déjà on peut remonter un an en arrière et considérer que les prémices du changement qui allait avoir lieu ont été ressenties avec le décret n° 85/1177 du 27 août 1985 réorganisant la Société Nationale d'Investissement du Cameroun.

au Cameroun en l'occurrence l'Ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privation des entreprises publiques et parapubliques. Le décret de 1995 sera tour à tour modifié par le biais des décrets n° 97/001 du 3 janvier 1997 modifiant certaines dispositions du décret n° 95/056 du 29 mars 1995 portant réorganisation de la Mission de Réhabilitation des Entreprises du Secteur Public et parapublic et n° 97/003 du 3 janvier 1997 portant organisation et fonctionnement de la commission technique de privatisation et des liquidations des entreprises du secteur public et parapublic. C'est cette commission technique qui va identifier les entreprises publiques qui seront mis dans le cahier des privatisations, à l'instar de celles prévues par le décret n° 99/210 du 22 septembre 1999 portant admission de certaines entreprises du secteur public et parapublic à la procédure de privatisation. Ce décret qui n'est que le premier de cette nature, identifie comme entreprises à privatiser : les Cimenteries Industrielles du Cameroun (CIMENCAM), la Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers (SCDP), la Société Nationale des Eaux du Cameroun (SNEC), la Société Nationale d'Electricité du Cameroun (SONEL), la *Cameroon Telecommunications* (CAMTEL) et la *Cameroon Telecommunications Mobiles* (CAMTEL-MOBILE)¹³⁷⁵.

Sur un tout autre plan, le repli de l'État du secteur économique a été aussi constaté en matière d'encadrement des prix. En effet, au dirigisme des prix "*inspiré par des politiques parfois contradictoires (libéralisme planifié, libéralisme communautaire) de l'âge d'or de l'interventionnisme étatique au Cameroun*"¹³⁷⁶ va se substituer la libéralisation des prix entendue comme "*le processus de retrait de l'État du marché, pour laisser les lois du marché régir les prix*"¹³⁷⁷.

En somme, l'objectif de cette politique de désengagement de l'État du secteur productif était de créer une émulation entrepreneuriale entre les particuliers. Si à terme cette politique de désengagement devait contribuer à l'élimination des monopoles dans les secteurs comme les postes et télécommunications, les transports

¹³⁷⁵ V. notamment l'article 1^{er} dudit décret.

¹³⁷⁶ EFFA MESSI (P.D.), *La libéralisation des prix au Cameroun*, op. cit., p. 5.

¹³⁷⁷ Ibid.

aériens, la fourniture de l'électricité et de l'eau, les matériaux de construction, etc., elle ne peut toutefois être mise en œuvre que dans un environnement concurrentiel.

B. La libéralisation par la promotion de la concurrence

La politique de libéralisation du secteur public économique a eu pour conséquence majeure d'asseoir les bases d'un environnement concurrentiel qui allait favoriser plus tard l'expansion du secteur privé. Convaincus que ce dernier est le seul gage pour une croissance économique durable, les pouvoirs publics vont institutionnaliser la concurrence (1) aux fins d'inciter les investissements (2).

1. L'institutionnalisation de la concurrence

En tant que règle fondamentale de la liberté du commerce et d'industrie, la liberté de la concurrence *"fait l'objet d'une interprétation excluant toute intervention publique dans le domaine économique, dès lors qu'elle était susceptible de concurrencer l'initiative privée"*¹³⁷⁸. Certes, la concurrence est difficilement décrétale en raison du jeu spontané du marché et des forces qui la rendent immanente à tout espace d'échanges, on peut néanmoins situer les fondements du droit de la concurrence au niveau communautaire et au niveau national.

a) Les fondements communautaires de la concurrence

Droit supranational, le droit communautaire dans les sociétés modernes impulse généralement les politiques communes dans les domaines d'intérêt régional. Cette communautarisation du droit a pour effet de transformer les législations nationales quand celles-ci ne lui prêtent pas tout simplement allégeance. Si, à titre de droit étranger, le fondement communautaire du droit de la concurrence se situe par exemple aux articles 81 et 82 du Traité de Rome instituant la Communauté européenne tel que modifié par le Traité d'Amsterdam¹³⁷⁹, la sous-région CEMAC dans laquelle le Cameroun fait partie a entendu adopter une réglementation spécifique qui régit la concurrence. Il s'agit en l'occurrence du Règlement

¹³⁷⁸ COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, p. 131.

¹³⁷⁹ CLIQUENNOIS (M.), *Droit public économique*, op. cit., p. 25.

n°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999 portant réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles. L'article 2 de ce texte indique sans équivoque qu' "*Est interdite toute pratique de nature à faire obstacle au libre jeu de la concurrence et notamment les ententes illicites, les abus de position dominante, les concentrations qui réduisent sensiblement la concurrence*". Mettant un accent particulier sur l'interdiction des ententes, l'article 3 qualifie d'incompatibles tous les accords entre entreprises, toutes décisions d'association d'entreprises, et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les États membres et qui ont pour effet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence.

Il est question notamment de ceux des accords qui consistent ou visent à fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transactions ; à limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements ; à répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement ; à appliquer, à l'égard des partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence ; à subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation par les partenaires de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats et à se concerter sur les conditions de soumission à des appels d'offres en vue d'un partage du marché au détriment des autres concurrents¹³⁸⁰. Des mesures similaires sont prévues en ce qui concerne les concentrations anticoncurrentielles d'entreprises ainsi que les abus de position dominante. Le Règlement créé même un Organe de Surveillance de la Concurrence (OSC) chargé d'assurer le contrôle d'application des règles communes de la concurrence¹³⁸¹.

Dans la même mouvance, la législation communautaire institue un Règlement portant harmonisation de la réglementation des changes dans les États de la CEMAC¹³⁸² et, par Règlement N° 17/99/CEMAC-20-CM-03 du 17 décembre 1999,

¹³⁸⁰ Consulter à cet effet les Chapitres 2 et 3 du Règlement N°1/99/UEAC-CM-639 du 25 juin 1999 portant réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles.

¹³⁸¹ V. articles 17 et s.

¹³⁸² Règlement N°02/00/CEMAC/UMAC/CM du 29 avril 2000.

elle prévoit une Charte des investissements à laquelle s'agrègent les législations nationales en la matière.

b) Les fondements internes de la concurrence

Au sortir des années 1980 et avec la politique d'interventionnisme tous azimuts de l'État qui avait alors cours ainsi que les solutions de rechange qu'apportait la déréglementation, on a assisté à l'aube de la décennie 1990 à une inflation législative et réglementaire qui témoignait du caractère indispensable de l'institutionnalisation de la concurrence. Si ailleurs, la liberté de la concurrence trouve des fondements jurisprudentiels¹³⁸³, au Cameroun le texte qui fait expressément mention est la loi n° 90/031 du 10 août 1990 précisant les conditions de l'exercice de l'activité commerciale au Cameroun. A l'article 1^{er} déjà, il est clairement indiqué que ladite loi a également pour objet de favoriser le développement d'une concurrence saine et loyale entre les commerçants et de protéger le consommateur. Elle consacre d'ailleurs tout son Titre III à la concurrence. Il y est précisé notamment que : "*Les prix des produits et des services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence sur le marché sous réserve des interdictions ci-après frappant certaines pratiques anticoncurrentielles*"¹³⁸⁴. Pour ne prendre que ce cas de figure, la loi interdit à toute entreprise commerciale la pratique à l'encontre d'une autre entreprise de prix ou de conditions de vente discriminatoires et non justifiées par des contreparties réelles¹³⁸⁵. La loi prévoit également la création d'un Conseil de la concurrence chargé d'examiner, sur des bases économiques, si les pratiques dont il est saisi sont anticoncurrentielles.

A la suite de la loi de 1990, le Cameroun va tout simplement adopter une loi spécifique sur la concurrence. Il s'agit de la loi n° 98/013 du 14 juillet 1998 relative à la concurrence dont le but est de définir les conditions d'exercice de la concurrence

¹³⁸³ On cite habituellement en droit français la jurisprudence administrative comme fondement de la liberté de concurrence, elle-même tirant son fondement dans la liberté du commerce et l'industrie. Il s'agit notamment de : CE, 29 mars 1901, Casanova, GAJA, n° 8 ; CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, GAJA, n° 44 ; citées in COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, p. 131.

¹³⁸⁴ Article 12.

¹³⁸⁵ Article 13. Pour les autres pratiques anticoncurrentielles, V. aussi les articles 14 à 17.

dans le marché intérieur. Les dispositions de cette loi sont censées s'appliquer à tous les secteurs de l'économie nationale, à toutes les opérations de production et/ou de commercialisation des produits et services réalisés sur le territoire national par des personnes physiques ou morales, publiques, parapubliques ou privées¹³⁸⁶. A l'instar de sa devancière, cette loi identifie aussi les pratiques anticoncurrentielles résultant des accords et ententes établis entre entreprises, des abus de la part d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises en position dominante ainsi que des fusions et acquisitions d'entreprises¹³⁸⁷. Elle prohibe aussi les accords et ententes entre personnes physiques et/ou morales jouissant d'une autonomie commerciale et ayant pour effet soit de fixer les prix, tarifs, barèmes ou escomptes ou faire obstacle à la liberté de fixer lesdits prix, tarifs, barèmes ou escomptes, soit de limiter les capacités de production, les quantités fabriquées, vendues, entreposées, louées ou transportées, ou alors de fixer conjointement des conditions de soumission à un appel d'offres sans en informer la personne ayant procédé audit appel d'offres. De la même manière, elle prohibe les accords et ententes ayant pour effet d'éliminer ou de restreindre sensiblement la concurrence sur le marché, soit en entravant l'accès à un marché, soit en répartissant de quelque façon que ce soit, des acheteurs ou sources d'approvisionnement dans un marché¹³⁸⁸.

La législation camerounaise sur la concurrence est aujourd'hui très foisonnante en ce sens qu'elle touche tous les secteurs qui ont été libéralisés, à l'instar des télécommunications, objet de la loi n° 98/014 du 14 juillet 1998 régissant les télécommunications au Cameroun. Il y est notamment précisé à l'article 1^{er} que cette loi encourage et favorise la participation du secteur privé au développement des télécommunications dans un environnement concurrentiel. C'est ce qui est exactement mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 2010/013 du 21 décembre 2010 régissant les communications électroniques du Cameroun. De même, c'est ce que sous-entend la loi n° 2010/021 du 21 décembre 2010 régissant le commerce électronique au Cameroun lorsqu'elle indique que cette activité est soumise au

¹³⁸⁶ Article 2 alinéa 1 de la loi n° 98/013 du 14 juillet 1998 relative à la concurrence.

¹³⁸⁷ Article 4 alinéa 2, *ibid.*

¹³⁸⁸ Sur ces prohibitions, V. l'article 5 alinéas 1 et 2, *ibid.*

respect des dispositions relatives, entre autres, "*aux pratiques anticoncurrentielles [...]*"¹³⁸⁹. On peut aussi souligner le secteur de l'électricité régit par la loi n° 2011/022 du 14 décembre 2011 où il est précisé que cette loi établit les bases d'une saine concurrence dans le secteur de l'électricité en vue d'en accroître l'efficacité économique¹³⁹⁰.

Toute aussi en corrélation avec la législation sur la concurrence, la loi n° 98/12 du 14 juillet 1998 relative au dumping et à la commercialisation des produits d'importation subventionnés interdit toute pratique du dumping, c'est-à-dire celle consistant "*à introduire sur le marché intérieur un produit à l'importation acquis auprès d'un fournisseur étranger à un prix inférieur à la valeur normale pratiquée par le fournisseur au cours d'opérations commerciales normales pour ce produit ou un produit similaire destiné à la consommation dans le pays exportateur*"¹³⁹¹. Cette pratique est notamment interdite lorsqu'elle fait entrave au fonctionnement normal du marché intérieur, soit en causant ou en menaçant de causer un dommage important à la production nationale, soit en retardant la création d'une production nationale des produits similaires ou directement concurrents¹³⁹². Cette ouverture multisectorielle à un espace concurrentiel favorise l'incitation aux investissements.

2. L'incitation aux investissements

L'incitation aux investissements revêt deux atours à savoir les mesures prises pour inciter les investissements publics et celles qui concerne les investissements privés. La doctrine a coutume de considérer le volet privé comme celui qui exprime le mieux la libéralisation de l'État¹³⁹³. Or, la libéralisation dans tous ses contours laisse la place à l'État soit en tant que régulateur, soit comme acteur économique. En

¹³⁸⁹ Article 3 alinéa 2 du chapitre 1 du Titre II portant sur des principes régissant l'exercice des activités relatives au commerce électronique.

¹³⁹⁰ Article 1^{er} alinéa 2 de la loi n° 2011/022 du 14 décembre 2011 ; les mêmes dispositions étaient déjà reprises dans la loi n° 98/022 du 24 décembre 1998 régissant le secteur de l'électricité qui a devancé juste trois ans avant celle de 2011.

¹³⁹¹ Article 1^{er} de la loi définissant la pratique du dumping.

¹³⁹² Article 5 de loi n° 98/12 du 14 juillet 1998 relative au dumping et à la commercialisation des produits d'importation subventionnés.

¹³⁹³ V. par exemple : ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théoriques des droits africains post-coloniaux », op. cit., p. 106.

tant régulateur il n'y a pas de doute qu'il est appelé à inciter les investissements privés et comme acteur l'État doit remplir sa fonction de production à travers aussi les investissements qu'il réalise dans un environnement que l'on veut concurrentiel. A l'État-providence se substitue donc un État régulateur et un État opérateur et producteur de biens.

a) L'incitation aux investissements privés

Le Cameroun qui tournait résolument le dos à l'interventionnisme étatique avait adopté un certain nombre de mécanismes juridiques dont le but était d'encourager les investissements par *"l'aménagement d'un environnement favorable à l'expression de l'initiative privée"*¹³⁹⁴. Les mesures prises tiennent globalement aujourd'hui à l'incitation par l'allègement des mesures fiscales et par la célérité des procédures administratives dans la création des entreprises.

Afin d'attirer les Investissements Directs Etrangers (IDE) par exemple, le législateur camerounais a multiplié les mesures fiscales visant à inciter les investisseurs à prendre la destination du pays. Pour ne prendre que quelques cas d'illustration, il en est ainsi depuis la loi de finances pour l'exercice 2003 de l'application d'un même régime d'imposition des sociétés dont le siège se trouve au Cameroun et celles dont le siège est implanté à l'étranger. L'article 104 du Code Général des Impôts (CGI) dispose à cet effet que : *"Toutes les dispositions définies ci-avant en matière l'Impôt sur les sociétés et d'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques sont applicables aux entreprises ayant leur siège social à l'étranger pour les activités déployées au Cameroun"*. C'est dans cette optique d'égalité de traitement des investisseurs que la loi n° 2002/004 du 19 Avril 2002 portant Charte des Investissements en République du Cameroun dispose en son article 3 qu'*"Est considérée comme investisseur au sens de la présente loi, toute personne physique ou morale camerounaise ou étrangère, résidente ou non-résidente, qui acquiert un actif au titre de l'exercice de ses activités en prévision d'un rendement"*.

¹³⁹⁴ ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 17.

Dans la même mouvance, l'article 105 du CGI qui définit le régime de réinvestissement, tel qu'introduit par la loi de finances de 2007, dispose que les personnes physiques ou morales qui réinvestissent au Cameroun peuvent bénéficier sous certaines conditions, d'une réduction de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Pour ce qui concerne le régime du secteur boursier par exemple, l'article 108 de loi n° 2006/013 du 29 décembre 2006 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2007 précise que les sociétés qui procèdent à l'admission de leurs actions ordinaires à la cote de la bourse et dont le taux d'ouverture du capital au public est au moins de 20%, bénéficient de l'application d'un taux réduit d'Impôt sur les sociétés de 30% pendant trois (3) ans à compter de l'année d'admission. Cette réduction est accordée aux sociétés dont l'admission à la cote de la bourse intervient dans un délai de trois (3) ans à compter du 1^{er} janvier 2007.

Au plan institutionnel, le Cameroun s'est doté d'une Agence de Promotion des Investissements (API)¹³⁹⁵ dont les missions sont de promouvoir l'image de marque du pays à l'étranger, de participer à l'établissement et à l'amélioration d'un environnement incitatif favorable aux investissements au Cameroun, de proposer toutes mesures susceptibles d'attirer les investisseurs au Cameroun, de collecter des informations relatives aux diverses opportunités d'investissement au Cameroun et de les diffuser auprès des milieux d'affaires, de mettre en place une banque de données de projets à la disposition des investisseurs, ainsi que d'accueillir, d'assister et d'orienter les investisseurs étrangers et nationaux dans toutes les étapes de la mise sur pied des projets d'investissements¹³⁹⁶.

Dans le plain-pied du désengagement de l'État, la privatisation constitue également un moteur d'incitation des investissements privés. A la lecture de l'Ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques, on comprend que celle-ci a pour objectifs essentiels, entre autres, la stimulation des initiatives privées et la promotion des investissements, la

¹³⁹⁵ Par décret n° 2005/310 du 1^{er} octobre 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Agence de Promotion des Investissements.

¹³⁹⁶ V. article 4 du décret précité.

restauration et l'orientation de l'épargne nationale vers les investissements productifs¹³⁹⁷.

Relativement aux facilitations administratives d'incitation aux investissements privés, il faut dire qu'actuellement au Cameroun les délais de création d'une entreprise ont sensiblement été réduits depuis quelques années. Ceci a été rendu possible grâce aux réformes réglementaires entreprises par les pouvoirs publics, auxquelles a été associé le patronat.

b) L'incitation aux investissements publics

Il peut paraître inconvenant de parler d'incitation aux investissements publics tant cela ne peut faire qu'exacerber les interventions de l'État dont on veut pourtant minimales. Or, à l'heure actuelle, la part des investissements publics est plus conséquente que les investissements privés réalisés au Cameroun. Ceci pour la simple raison que le pays est en construction et que tous les projets concernés font partie du Programme d'Investissement Public (PIP) dont les tranches annuelles du Budget d'Investissement Public (BIP) et des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) permettent de mettre en œuvre.

Toutefois, la posture de l'État investisseur ne se situe pas seulement au niveau des projets d'envergure. Le dispositif juridique en vigueur permet d'entrevoir l'État et les autres personnes morales de droit public comme des acteurs économiques. En effet, si on s'en tient à la définition que nous offre l'article 3 de la loi n° 2002/004 du 19 avril 2002 portant Charte des Investissements en République du Cameroun qui considère un investisseur comme *"toute personne physique ou morale camerounaise ou étrangère, résidente ou non-résidente, qui acquiert un actif au titre de l'exercice de ses activités en prévision d'un rendement"*, alors on peut à juste titre subodorer que l'État, personne morale, est un investisseur. Pour ne prendre que ces cas, la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic reconnaît à l'État et aux autres personnes publiques la capacité de disposer des actions auprès des entreprises relevant du droit

¹³⁹⁷ Article 2 de l'ordonnance.

privé. Il suffit à cet effet de se pencher sur la définition de la Société d'économie mixte qui est, selon cette même loi, une *"personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital- actions détenu partiellement d'une part, par l'État, les collectivités territoriales décentralisées, ou les sociétés à capital public et d'autre part, par les personnes morales ou physiques de droit privé"*.

De la même façon, le législateur a encouragé l'investissement public local en ouvrant la voie aux collectivités territoriales décentralisées (CTD) de pouvoir prendre des participations au sein des entreprises publiques, parapubliques et privées¹³⁹⁸. En effet, selon l'article 34 la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation, *"Les collectivités territoriales peuvent créer des établissements ou entreprises publics locaux, conformément à la législation en vigueur applicable aux établissements publics, aux entreprises ou aux sociétés à participation publique et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique"* ou encore l'article 35 alinéa 1 qui dispose en substance que les collectivités territoriales peuvent, soit acquérir des actions ou obligations des sociétés chargées d'exploiter des services locaux, soit recevoir à titre de redevance des actions d'apports ou parts des fondateurs émises par lesdites sociétés, suite à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle, suivant une participation maximale. Celle-ci, suivant l'article 65, ne peut excéder trente-trois pour cent (33%) du capital social détenu par les entreprises ou organismes dans lesquels elles prennent lesdites participations¹³⁹⁹.

Par ailleurs, dans le document qui prescrit la Vision du Cameroun à l'horizon 2035, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité qu'il y a d'*"accroître significativement le volume des investissements"*¹⁴⁰⁰. A travers ce document-référent, ceux-ci reconnaissent que *"La faiblesse de l'investissement, réduit à 17,4% du PIB, pose une hypothèque majeure sur la croissance et le développement à long terme du pays. Elle concerne tant les investissements publics que privés et ne permet pas au*

¹³⁹⁸ V. articles 62 à 65 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation.

¹³⁹⁹ Pour la participation des CTD à la prise des actifs dans les entreprises, V. l'article 98 de loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions, ou encore l'article 98 alinéa 1 de la Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

¹⁴⁰⁰ Cameroun Vision 2035, op. cit., p. 20.

pays de tirer profit des nombreux atouts qui lui sont généralement reconnus"¹⁴⁰¹. Au regard de cette vision prospective, les efforts sont entrepris sur le plan institutionnel en vue de mettre en œuvre efficacement tous les projets prévus. C'est par exemple pour cette raison que le Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT) a été doté d'une Direction Générale de l'Economie et de la Programmation des Investissements Publics¹⁴⁰².

In fine, l'État entend "*relever progressivement de 20 à 30% (à l'horizon 2020) la part de l'investissement public dans les dépenses totales de l'État*"¹⁴⁰³, ainsi que procéder à "*l'affectation de ressources massives aux grands projets d'investissements publics afin de trancher avec le saupoudrage généralisé de l'investissement public*"¹⁴⁰⁴. Comme objectif pour réduire la pauvreté à un niveau socialement acceptable et atteindre le stade de Nouveau Pays Industrialisé, il est question d'"*Intensifier les investissements dans les infrastructures et les secteurs productifs*"¹⁴⁰⁵. On peut malgré tout penser que les efforts pour rationaliser les investissements publics rament à contre-courant de l'idéologie qui sous-tend le libéralisme à travers la réglementation des normes libérales et la déréglementation des normes interventionnistes.

Paragraphe II : La déréglementation des normes interventionnistes

Si l'interventionnisme libéral masque un mouvement qui consiste en la réglementation en faveur des normes libérales, la déréglementation des normes interventionnistes renvoie quant à elle à un mouvement *a contrario* dont le but est de limiter ou de réduire les normes de l'action économique de la puissance publique. L'éviction des règles interventionnistes a pour conséquence l'évanescence de l'État entrepreneur (A) dont l'opposé est l'émergence de l'État opérateur (B).

¹⁴⁰¹ Ibid.

¹⁴⁰² Dont le rôle est justement de programmer les investissements publics.

¹⁴⁰³ DSCE, op. cit., Point 2.4 sur les considérations clés pour la mise en œuvre de la stratégie.

¹⁴⁰⁴ Ibid.

¹⁴⁰⁵ Ibid., V. Tableau 7 : Objectifs de la vision.

A. L'évanescence de l'État entrepreneur

Le désengagement de "*l'État entrepreneur*"¹⁴⁰⁶ amorce un mouvement suivant lequel les normes régissant les activités économiques de l'État s'effacent devant les politiques de déréglementation et de privatisation. Pour ce qui est de la déréglementation, elle a consisté en l'éviction des règles qui naguère encadraient l'interventionnisme de la puissance publique dans le secteur économique. En effet, les années de l'amorce du libéralisme en l'occurrence la décennie 1990-2000 ont non seulement été marquées par l'édiction de nouvelles règles censées favoriser l'entrepreneuriat privé, mais aussi se sont caractérisées par l'effacement de règles anciennes qui régissaient l'action économique de l'État. Si les premières ont naturellement abrogées les secondes, le mouvement qui sous-tendit ce conflit de règles dans le temps avait pour raison d'être l'évanescence de l'État entrepreneur au profit d'un État libéral, concurrentiel et facilitateur. Durant cette période, le contexte est que l'on constate "*l'hypertrophie d'un secteur public chroniquement déficitaire et largement entretenu par des subventions publiques d'une part, et de l'autre, la baisse drastique des ressources de l'État, rendent impératif et urgent un recul quantitatif des interventions étatiques*"¹⁴⁰⁷.

L'inclination normative de ce mouvement a été telle que le constat de l'inanité de certaines entreprises publiques allait être posé en moins de dix ans de codification. En effet, entre 1986, année du premier décret de réhabilitation des entreprises publiques et 1999, année d'édiction de la loi actuelle portant statut général de celles-ci, la législation qui encadrait le secteur public a soufflé le chaud et le froid, oscillant tel un flux et un reflux entre la volonté des pouvoirs publics de les maintenir en vie, la mort certaine qui guettait quelques-unes d'entre elles et le changement de nature juridique qui allait être opérée pour d'autres. Plus juridiquement, les entreprises publiques depuis 1986 devaient être soit réhabilitées, soit liquidées ou alors privatisées au point où des "*150 entreprises recensées dans le*

¹⁴⁰⁶ Nous empruntons cette expression à : COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., pp. 16 et s.

¹⁴⁰⁷ ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 13.

*portefeuille de l'État et sur la base de l'échantillon des 75 entreprises du "groupe d'urgence", 6 devaient être privatisées, 12 liquidées, 38 réhabilitées et 4 fusionnées en deux entités"*¹⁴⁰⁸.

Le décret n° 86/656 du 3 juin 1986 portant création d'une Mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic devait mettre en place un environnement institutionnel qui allait permettre, entre autres, de favoriser la concurrence et réduire les monopoles capables d'entraver une meilleure allocation des ressources, de doter les entreprises publiques d'un maximum d'autonomie dans le but d'améliorer la gestion, d'apporter des correctifs à leur gestion dans le but de les rendre plus efficaces, d'établir avec chaque entreprise restant dans le portefeuille de l'État un contrat de performance¹⁴⁰⁹. Réorganisée par décret n° 95/056 du 29 mars 1995, la Mission de réhabilitation devait assister le chef de l'État dans la définition, l'orientation et l'évaluation de sa politique en matière de réhabilitation des entreprises publiques et parapubliques.

S'il est vrai que *"la réhabilitation constitue l'ensemble des mesures externes ou internes appliquées à l'entreprise publique ayant failli à sa mission en vue de la rendre apte à la remplir à nouveau"*¹⁴¹⁰, alors on comprend mieux le train de mesures qui a été dévolu à la Mission. Celle-ci était notamment chargée de proposer toutes mesures visant à mettre en œuvre la politique de désengagement de l'État des secteurs productifs ; des normes de suivi, de contrôle et de gestion des entreprises publiques et parapubliques ; une politique de prise de participation de l'État, ainsi que toutes mesures susceptibles d'accroître la part de l'épargne privée nationale dans le processus de privatisation¹⁴¹¹. Cette Mission qui comprenait un Comité Interministériel de Réhabilitation des entreprises publiques sera renforcée en 1997 par deux organes chargé de l'assister dans l'exécution des tâches à lui assignées. Il

¹⁴⁰⁸ TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise : Pour un nouveau départ*, op. cit., p. 289.

¹⁴⁰⁹ Pour l'ensemble des mesures visées par la création de la Mission de réhabilitation, V. Ibid., pp. 288-289.

¹⁴¹⁰ MOMO (B.), *Droit public économique interne*, Cours de licence, Option Droit public, Université de Yaoundé, 1992, p. 55.

¹⁴¹¹ Article du 1^{er} décret n° 95/056 du 29 mars 1995 portant réorganisation de la mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic.

s'agit précisément de la Commission Technique de Privatisation et des Liquidations et de la Commission Technique de Réhabilitation¹⁴¹².

En dépit des mesures que devaient charrier le programme de réhabilitation des entreprises publiques, la gestion quotidienne de celles-ci continuaient de souffrir de certains dysfonctionnements, à l'instar de l'implication trop prononcée des pouvoirs politiques et de l'insuffisance d'une tenue rigoureuse de la comptabilité. Trop subventionnées et endettées, les entreprises publiques allaient malheureusement entrer dans un cycle de dépôt de bilan si rien n'était fait. Pour remédier à cette situation, le programme d'ajustement structurel allait inscrire dans son agenda la réforme du secteur public des entreprises. L'ordonnance n° 95/003 du 17 août 1995 portant statut général des entreprises du secteur public et parapublic *"devait alors être considérée comme une exigence et une nécessité dans la mesure où les avantages y afférent constituaient une véritable révolution pour le secteur public camerounais"*¹⁴¹³. Cette ordonnance dont l'existence courte résume ses insuffisances et son incapacité à être appliquée, se verra substituer par la législation actuelle en l'occurrence la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic. Cette loi va intégrer dans son dispositif la réglementation OHADA notamment l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et au groupement d'intérêt économique. Elle harmonise par exemple certaines règles de gestion des sociétés anonymes avec celles qui régissent désormais les entreprises publiques¹⁴¹⁴.

En clair, la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic qui se caractérise par sa flexibilité devait permettre aux entreprises publiques encore sous le portefeuille de l'État de s'adapter au nouvel environnement concurrentiel dans

¹⁴¹² Décret n° 97/001 du 3 janvier 1997 modifiant certaines dispositions du décret n° 95/056 du 29 mars 1995 portant réorganisation de la mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic.

¹⁴¹³ BIAKAN (J.), *Droit public économique interne*, Cours 3^e année de Licence en Droit public, Université de Yaoundé II, année académique 2003-2004, inédit.

¹⁴¹⁴ Il en est ainsi par exemple de la structuration organique des entreprises publiques et même des établissements publics. En effet, en conformité avec OHADA, le nombre des membres des conseils d'administration varie entre trois (3) et douze (12).

lequel la libéralisation des secteurs de production mettait fin aux monopoles et où l'État est, non plus entrepreneur, mais tout simplement acteur économique. A l'évanouissement d'un État entrepreneur se substitue donc l'émergence d'un État opérateur.

B. L'émergence de l'État opérateur

Dans sa posture interventionniste, l'État non seulement impulsait l'action économique, mais aussi était le principal acteur économique. Le secteur privé inexistant contrastait alors avec un secteur public monopolistique. C'est cette situation qui a abouti à deux phénomènes en un, à savoir la déréglementation des normes interventionnistes et la réglementation des normes libérales. Le but étant de susciter l'éclosion de l'initiative privée et de favoriser un environnement économique expurgé de toutes les entraves résultant de la toute puissance publique. Toutefois, l'État ne se retirant pas totalement de l'activité économique doit se muer en un acteur, en un partenaire et surtout en régulateur.

En tant qu'opérateur, l'État devient non seulement actionnaire, mais aussi détenteur et tuteur d'entreprises publiques. Le droit de la gouvernance des entreprises du secteur public et parapublic au Cameroun permet de saisir les hypothèses par lesquelles l'État peut être actionnaire, unique, majoritaire ou minoritaire. Selon la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, l'État peut être détenteur des capitaux-actions intégralement ou partiellement détenus par lui. Cette loi institue en effet deux catégories sociétés dans lesquelles les personnes publiques peuvent être actionnaires. Il s'agit d'une part de la Société à capital public qui se définit comme une personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital-actions intégralement détenu par l'État, une ou plusieurs collectivités territoriales décentralisées ou une ou plusieurs autres sociétés à capital public, en vue de l'exécution dans l'intérêt général, d'activités présentant un

caractère industriel, commercial et financier¹⁴¹⁵. D'autre part, la Société d'économie mixte entendue comme une personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital-actions détenu partiellement d'une part, par l'État, les collectivités territoriales décentralisées, ou les sociétés à capital public ; et d'autre part, par les personnes morales ou physiques de droit privé.

A travers ces deux catégories de sociétés, l'actionnariat public peut être ouvert non seulement à l'État lui-même, aux autres personnes morales de droit public, mais aussi à d'autres sociétés à capital public et sociétés d'économie mixte et même aux personnes physiques et morales de droit privé. L'État ou toute personne publique peut être actionnaire unique en cas de détention de la totalité des actions dans une société à capital public. La loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation reconnaît la possibilité aux collectivités territoriales décentralisées d'acquérir des titres dans le cadre de la création ou de la participation à des sociétés à participation publique ou à des entreprises privées.

L'actionnariat public total est celui dans lequel le capital-actions est détenu intégralement par la personne publique, alors l'actionnariat public partiel est celui dans lequel ce capital est détenu en partie. Sans être vraiment explicite sur la question, la législation actuelle permet de situer à quel pourcentage du capital de participation la personne publique peut exercer son droit de blocage. Ce droit de blocage révèle l'État en tant qu'"*actionnaire de contrôle*"¹⁴¹⁶. Les prérogatives de l'État actionnaire de contrôle tiennent au fait que "*les pouvoirs publics définissent la politique des entreprises publiques d'une part ; d'autre part, ils disposent du pouvoir de nommer les organes de direction et de contrôle des sociétés*"¹⁴¹⁷. Ainsi, la tutelle financière qui confère ce droit de blocage fixe le capital détenu par l'État, en ce qui concerne les sociétés d'économie mixte, à un minimum de 25%¹⁴¹⁸. Pour ce qui est

¹⁴¹⁵ Article 2 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

¹⁴¹⁶ DECOOPMAN (N.), « Entreprises privées, entreprises publiques », p. 196, consulter cet article in www.u-picradie.fr/decoopman.pdf.

¹⁴¹⁷ Ibid.

¹⁴¹⁸ Article 2 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic

des collectivités territoriales décentralisées ou du regroupement de celles-ci, la participation ne peut excéder 33% du capital social des entreprises ou organismes concernés¹⁴¹⁹.

Le rôle de l'État opérateur peut se décliner en une double fonction. Non seulement, il peut être détenteur des titres d'actions au sein des entités économiques, mais aussi peut assurer la tutelle sur celles-ci. La tutelle qu'exerce l'État sur ces entreprises et établissements publics est à la fois administrative et financière¹⁴²⁰. La tutelle financière permet à l'État d'assurer le contrôle financier de l'entité sous tutelle et par conséquent de sauvegarder les intérêts économiques de la puissance publique.

En clair, la déréglementation comme technique juridique régente la vie économique de l'État en ce sens qu'elle suppose une dialectique de réglementation des normes libérales et de déréglementation des normes interventionnistes. L'entreprise publique étant l'entité économique par excellence de l'État, la déréglementation s'y est imposée en raison de la nécessité de la transformation juridique de celle-ci. Autrement dit, la déréglementation véhicule l'idéologie du libéralisme qui, dans le cadre du droit des entreprises publiques, introduit la politique des privatisations. C'est ce qui a fait dire au Professeur ONDOA que : *"la déréglementation annonce, prépare et accompagne les privatisations"*¹⁴²¹.

SECTION II : LA PRIVATISATION, TECHNIQUE JURIDIQUE DE DESENGAGEMENT DE L'ETAT

Depuis l'avènement du libéralisme on assiste à un phénomène de privatisation du secteur public. Il est certes évident que lorsqu'on évoque les privatisations, on pense toute de suite à la transformation des entreprises publiques en entreprises privées, mais en général il faut entendre ce terme comme *"un moyen d'améliorer*

¹⁴¹⁹ Article 65 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

¹⁴²⁰ MONEMBOU (C.), *La double tutelle sur les établissements publics administratifs au Cameroun*, Mémoire de DEA en Droit public, Université de Yaoundé II, 2008, inédit.

¹⁴²¹ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théoriques des droits africains post-coloniaux », op. cit., p. 107.

l'efficacité économique et financière du pays"¹⁴²². Toutefois, en dépit des différentes formes qu'elle peut recouvrir, la privatisation renvoie à deux acceptions juridiques¹⁴²³. D'une part, la privatisation comme une opération juridique de transfert de la propriété d'une entreprise publique vers le secteur privé ; d'autre part, la privatisation comme technique d'immixtion du droit privé dans le droit public¹⁴²⁴. De toutes les manières, dans les deux cas, la privatisation reflète le stade ultime du libéralisme (Paragraphe I), même si en réalité elle peut également être considérée comme un modèle d'un interventionnisme teinté de l'État (Paragraphe II).

Paragraphe I : La privatisation comme stade ultime du libéralisme

Le Cameroun comme la plupart des pays en développement de l'Afrique subsaharienne a subi les affres de la crise économique des années 1980 ; laquelle crise a poussé les institutions financières internationales à l'adoption d'une politique de réformes dite Politique d'Ajustement Structurel (PAS). Les bailleurs de fonds internationaux, dont l'instrument de cette politique prenait la dénomination de "*conditionnalité*"¹⁴²⁵, ont fait de la privatisation "*l'un des instruments majeurs de leur politique de libéralisation économique*"¹⁴²⁶. La privatisation telle qu'envisagée alors devait permettre de limiter voire réduire les interventions publiques dans le

¹⁴²² NGUIHÉ KANTÉ (P.), « Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun », *Revue internationale de droit économique (RIDE)*, 2002/4 t. XVI, 4, p. 604.

¹⁴²³ Selon M. NGUIHÉ KANTÉ, premièrement et *stricto sensu*, elle vise le transfert à titre définitif d'entreprises du secteur public ou parapublic au secteur privé, sous la forme d'une cession de titres ou d'actifs, ou d'une cession de contrôle. Deuxièmement, on peut parler de la privatisation d'un secteur, qui implique à titre principal l'ouverture dudit secteur à l'initiative privée à travers l'abolition du monopole public et l'octroi de nouvelles licences à d'autres exploitants. Troisièmement, le concept de privatisation peut être abordé de manière plus large encore pour inclure, non seulement la privatisation d'entreprises et de secteurs, mais également la privatisation d'une économie. Enfin, du point de vue politique, le phénomène de privatisation des entreprises du secteur public et parapublic n'a nullement été limité aux seuls pays épousant une idéologie libérale. En effet, on retrouve des opérations de privatisation importantes tant dans des pays à longue tradition capitaliste que dans des pays en transition d'un système d'économie centralisée à un système d'économie de marché, dans des pays sous régime communiste tels que la Chine ou Cuba, et même dans des pays en développement de tous bords. V. *ibid.*, pp. 605-606.

¹⁴²⁴ Dans le même ordre d'idées, consulter notre contribution : ZIBI (P.), *L'administration provisoire en droit camerounais : Recherches sur la réception d'une technique de droit privé en droit public*, op. cit.,

¹⁴²⁵ La notion se rattache, selon le Professeur Alain PIQUEMAL, à "*un ensemble d'exigences posées par les bailleurs de fonds internationaux, et acceptés par l'État demandeur, en échange d'un avantage ou d'une prestation financière*", cité in ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théoriques des droits africains post-coloniaux », op. cit., pp. 79 et s.

¹⁴²⁶ *Ibid.*, p. 107.

secteur public des entreprises (A) et par ricochet résoudre l'état calamiteux des finances publiques (B).

A. La privatisation, technique de limitation des interventions publiques

Dans son fondement, la privatisation poursuit les objectifs de stimulation des initiatives privées et de promotion des investissements, ainsi que de restauration et d'orientation de l'épargne nationale vers les investissements productifs¹⁴²⁷. C'est l'appel à l'investissement privé le mieux outillé et le plus favorable pour répondre à la crise de l'interventionnisme étatique et du secteur public¹⁴²⁸. L'idée est qu'à travers l'encouragement de l'initiative privée, l'État limite ses interventions dans les secteurs productifs. La privatisation crée pour ainsi dire un environnement concurrentiel dans lequel les acteurs entrepreneuriaux, publics et privés, se partagent le marché. Pour atteindre ce dessein, le législateur a entouré cette opération d'un socle juridique (1) qui en garantit l'effectivité aujourd'hui (2).

1. La consécration juridique de l'opération de privatisation

De prime abord, la privatisation s'entend comme *"le transfert, au profit du secteur privé, du contrôle exercé, directement ou indirectement, par les pouvoirs publics sur une organisation de moyens humains, matériels et immatériels, vouée à l'exercice, à titre exclusif ou principal, d'une activité économique"*¹⁴²⁹. Au Cameroun, la consécration juridique de la privatisation s'est faite certes en 1990, avec l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1999 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques, mais les prémises remontent quatre ans plutôt avec la création d'une mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et

¹⁴²⁷ Article 2 de l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques.

¹⁴²⁸ MANGA ZAMBO (J.E.), *Les fondements, le sens, le jeu et les enjeux de la privatisation comme remède à la crise de l'interventionnisme étatique et des entreprises publique au Cameroun*, inédit, 1999, cité in ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 15.

¹⁴²⁹ THIRION (N.), « Existe-t-il des limites juridiques à la privatisation des entreprises publiques ? », *RIDE*, 2002/4 t. XVI, 4, p. 628.

parapublic. Même si la privatisation peut être appréhendée sous un certain rapport comme la réponse à l'échec de cette mission de réhabilitation, il reste qu'à travers la volonté de réhabilitation, les pouvoirs publics visaient déjà à mettre en œuvre la politique de désengagement de l'État des secteurs productifs. Le décret n° 86/656 du 3 juin 1986 portant création d'une Mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic assigne justement à cette mission la charge de proposer toutes mesures visant à mettre œuvre la politique de désengagement de l'État des secteurs productifs¹⁴³⁰. Cette disposition est également rappelée par l'article 1^{er} du décret n° 95/056 du 29 mars 1995 portant réorganisation de la mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic.

De même, le texte de 1986 ouvrait déjà la possibilité d'adoption d'une politique de prise de participation de l'État, en même temps attribuait à la mission la charge de proposer toutes mesures susceptibles d'accroître la part de l'épargne privée nationale dans le processus de privatisation¹⁴³¹. "*Processus de privatisation*", l'expression était donc lâchée par les décrets de 1986 et plus tard celui de 1995 portant respectivement création et réorganisation de la mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic. C'est donc un processus que devait lancer le Comité interministériel, organe de décision de la mission, institué par le décret de 1986 et qui devait être couronné par l'ordonnance relative à la privatisation de 1990.

L'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1999 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques constitue donc le premier instrument juridique qui encadre explicitement la privatisation au Cameroun. Adoptée dans l'urgence en raison de l'état des entreprises publiques¹⁴³² en ce milieu de l'année 1990

¹⁴³⁰ Article 1^{er}.

¹⁴³¹ Ibid.

¹⁴³² Le Professeur BIAKAN expliquant les justifications de la privatisation au Cameroun identifie les causes endogènes et exogènes. Comme justifications endogènes, il y avait, selon lui, une nécessaire réduction du portefeuille de l'État et un déséquilibre financier des entreprises publiques en raison d'un endettement excessif et des subventions exagérées de l'État. Les justifications exogènes tiennent aux considérations du Programme d'ajustement structurel mise en œuvre au milieu de la décennie 1980 par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale. V. BIAKAN (J.), *Droit public économique interne*, Cours 3^e année de Licence en Droit public, op. cit., inédit.

et de l'éminence de la politique d'ajustement structurel insufflée de l'extérieur, dans un esprit avant-gardiste cette ordonnance annonçait déjà l'idéologie de la libéralisation de l'État dont la vague des lois intervenue en décembre 1990 constitue le couronnement. La première définition que donne un texte juridique à la notion de privatisation y est donc consacrée. L'article 1^{er} dit de celle-ci que c'est une "*opération par laquelle l'État ou un organisme public ou parapublic se désengage totalement ou partiellement au profit du secteur privé des entreprises quelle que soit leur forme juridique (établissement public, société d'État, société d'économie mixte ou autre), dans lesquelles il détient tout ou partie du capital*". L'immédiateté du décret n° 90/1257 du 30 août 1990 portant application de l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1999 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques démontre à souhait combien il a été urgent de procéder à la mise en œuvre effective du processus de privatisation.

2. La transformation de la forme juridique des entreprises privatisées

Le transfert partiel ou total, comme l'indique de l'ordonnance de 1990, de la propriété d'une entreprise publique vers le secteur privé constitue l'opération de mise en œuvre du processus de privatisation. Dès sa consécration, un premier décret plaçait déjà dans le cahier des privatisations un certain nombre d'entreprises publiques et parapubliques qui allaient passer dans le portefeuille des repreneurs privés. En effet, le décret n° 90/1423 du 3 octobre 1990 portant admission de certaines entreprises du secteur public et parapublic à la procédure de privatisation témoignait de l'effectivité des privatisations au Cameroun. Ce texte devait être suivi par des décrets similaires en l'occurrence les décrets n° 94/125 du 14 juillet 1994 et n° 99/210 du 22 septembre 1999.

La plupart des secteurs productifs ont donc été concernés par les privatisations qu'il s'agisse des secteurs de l'eau, de l'électricité, du transport ferroviaire, des télécommunications, etc. La pratique est diversement appréciée aujourd'hui plus de deux décennies après le lancement des privatisations et aujourd'hui encore plus qu'hier "*l'attitude des autorités se module en fonction de la*

santé financière de l'entreprise à privatiser, mais surtout de son intérêt stratégique dans l'économie"¹⁴³³. A ce propos, l'exemple de la CAMTEL est bien patent. Bien que placée dans le cahier des entreprises à privatiser par le décret n° 99/210 du 22 septembre 1999 portant admission de certaines entreprises du secteur public et parapublic à la procédure de privatisation, cette entreprise reste encore dans le portefeuille de l'État quinze ans après. Ceci témoigne sans doute de sa santé financière et surtout de la volonté de l'État opérateur économique de disposer d'une entreprise dans le secteur stratégique et fortement rentable que celui des télécommunications.

B. La privatisation, technique de résorption de la crise des finances publiques

Il y a des chiffres qui démontrent que non seulement la taille du secteur public des entreprises constituait un frein à la bonne santé financière de l'État, mais aussi que la privatisation, en tant que solution pour réduire le portefeuille de l'État, était le remède pour résoudre la crise des finances publiques.

D'une part, la taille du secteur public au milieu des années 1980 était appréciée sur la base du nombre d'entreprises que détenait l'État. De l'État-providence on est ainsi passé à l'État bienfaiteur dont la particularité était de maintenir en solvabilité des entreprises publiques dont la plus-value sur l'économie nationale était devenue presque nulle. A titre d'illustration, les 73 entreprises qui se trouvaient dans le portefeuille de l'État ne contribuaient qu'à hauteur de 6,5 % à la formation de Produit Intérieur Brut (PIB). Elles étaient présentes dans 22 des 31 branches que comportaient la nomenclature des activités économiques nationales. En juin 1986, elles disposaient d'un effectif de plus de 65 000 personnes, ce qui représentait environ 1,6 % de la population active¹⁴³⁴. L'intervention de l'État se faisait de manière directe à travers les organismes publics tels que les établissements publics et les sociétés de développement. Toutefois, la Société Nationale d'Investissement (SNI) incarnait l'organisme de l'interventionnisme de l'État. Celle-ci comptait au 30 juin

¹⁴³³ ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 16.

¹⁴³⁴ Sur ces différents chiffres, V. BIAKAN (J.), *Droit public économique interne*, op. cit.

1990, c'est-à-dire à l'aube du lancement du processus de privatisation, quatre-vingt-douze (92) entreprises dans lesquelles l'État participait directement¹⁴³⁵.

D'autre part, au-delà de la taille considérable du secteur public, il faut noter que ce sont les faibles performances des entreprises publiques qui conduisirent en partie à la crise des finances publiques d'alors. Les résultats économiques de celles-ci étaient mièvres en dépit des contrats de performance qui liaient leur gestion¹⁴³⁶. En termes de valeur ajoutée à l'économie, leurs résultats étaient faibles voire négatifs en raison notamment de la gestion qui était caractérisée par des prestations fournies à titre gratuit, des prix exercés en deçà de la valeur réelle, un registre salarial exorbitant par rapport aux gains opérés, des pratiques dolosives, corruptives et frauduleuses de toutes sortes, ainsi qu'un tableau d'endettement aberrant¹⁴³⁷.

Pour pallier ses problèmes qui entraînaient un déséquilibre financier important, l'État essayait à coups de milliards de francs de garantir la solvabilité de ces entreprises publiques. Pour ne prendre que cet exemple, les subventions accordées par l'État à ces entreprises étaient passées de 32 milliards de FCFA pour le compte de l'exercice budgétaire 1982-1983 à 73 milliards pour l'exercice suivant. Ces subventions avaient évidemment contribué à une situation de déficit budgétaire durant plusieurs exercices. En deux exercices budgétaires par exemple, reconnaissait d'ailleurs le directeur du budget de cette époque, le budget était passé de 508 milliards en 1986-1987 à 217 milliards en 1987-1988¹⁴³⁸.

C'est au regard de la crise des finances publiques qu'occasionnait la mal gouvernance des entreprises publiques de l'époque que des mesures de résorption ont été prises. La première fut de réduire substantiellement non seulement le nombre d'entreprises subventionnées par l'État, mais aussi les montants des subventions.

¹⁴³⁵ Ibid.

¹⁴³⁶ ONDOA (M.), « Les contrats de performance au Cameroun », *Penant*, n° 821, 1996, pp. 174-201.

¹⁴³⁷ S'agissant des dettes par exemple, le secteur privé représentait 25 % des dettes recensées sur les entreprises publiques contre 34 % pour l'État. En gros, le secteur national représentait plus de 86 % du total des dettes des entreprises publiques, V. BIAKAN (J.), *Droit public économique interne*, op. cit.

¹⁴³⁸ Ibid.

En effet, le directeur du budget soulignait fort à propos à l'époque que : *"des 75 entreprises sur lesquelles la Commission technique de la mission de réhabilitation a travaillé, seules 30 seront retenues dans le portefeuille de l'État. Mieux au lieu de 15 milliards de FCFA que l'État dépensait annuellement au titre des subventions aux sociétés publiques et parapubliques l'enveloppe passe à 75 milliards au cours du présent exercice et devrait se stabiliser autour de 30 milliards dans 4 ans tels sont les premiers résultats des mesures draconiennes prises dans le cadre de la stabilisation des finances publiques"*¹⁴³⁹.

A terme, outre les mesures visant à réduire les subventions, l'option majeure fut celle soit de liquider, soit de privatiser certaines entreprises publiques dans l'optique de réduire les dépenses de l'État et de les orienter vers les secteurs plus productifs. Afin de se conformer à la logique libérale impulsée par la mondialisation, la privatisation des entreprises publiques a été instituée comme l'une des conditionnalités du *"Consensus de Washington"* qui établit *"les dix commandements"*¹⁴⁴⁰ de la politique d'ajustement structurel. Au demeurant, les privatisations *"visent-elles l'assainissement des finances publiques à travers une économie de moyens financiers autrefois déployés dans les subventions aux entreprises considérées"*¹⁴⁴¹.

Paragraphe II : La privatisation comme modèle d'un interventionnisme teinté¹⁴⁴²

Certains ont pu voir dans les privatisations *"une nouvelle forme d'action publique sur l'économie"*¹⁴⁴³, ceci pour deux raisons principales. D'une part, l'encadrement juridique des privatisations qui se fait par une réglementation décidée

¹⁴³⁹ Ibid.

¹⁴⁴⁰ TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, op. cit., p. 281.

¹⁴⁴¹ ONDOA (M.), « Le droit public des États africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », op. cit., p. 15.

¹⁴⁴² V. dans le même sens, BAZEX (M.), « La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme ? », RFDA, 1994.285.

¹⁴⁴³ COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., p. 274 ; dans le même sens consulter aussi : DRAGO (R.), « Peut-il y avoir des privatisations implicites ? », Mélanges AUBY, 1992, p. 87 ; CARREAU (D.) et TREUHOLD (R.), « La nouvelle loi de privatisation ou l'annonce prématurée de la mort de Colbert », D. 1993, chr. LXI, p. 231 ; RAYNAUD-CONTAMINE (M.), « L'application du droit commun aux privatisations », AJDA, 1987.309., etc.

unilatéralement par les pouvoirs publics (A) ; d'autre part, les interventions directes publiques dans les privatisations (B).

A. L'interventionnisme réglementaire des privatisations

Il est une vérité incommensurable, celle de la réglementation comme l'un "*des modes classiques* » *d'intervention*"¹⁴⁴⁴, mais les transformations du droit public n'ont cessé de remettre en cause ce truisme. En effet, autant ces transformations sont le fait aujourd'hui des politiques publiques¹⁴⁴⁵, autant hier elles l'ont été en raison de la politique des privatisations. En vérité, la nouvelle forme de réglementation en rupture avec la forme classique est devenue un instrument d'action économique, un outil d'interventionnisme libéral dans une logique de réaménagement du management public, lequel intègre désormais la réalité virtuelle du droit et du non droit dans laquelle l'élaboration des politiques publiques transcende les clivages disciplinaires.

Le paradoxe de la libéralisation et de la réglementation est au cœur de la politique des privatisations. Si la déréglementation est la technique qui encourage le retrait de l'État des activités économiques, la libéralisation ne peut se faire en dehors de toute action des pouvoirs publics, tout au moins pour ce qui est de son encadrement juridique. Autant on souhaite "*la levée de réglementations nationales faisant obstacle aux échanges et faussant le jeu de la concurrence*"¹⁴⁴⁶, autant *a contrario* une voie libérale s'ouvre par le biais de la réglementation des privatisations. L'acte juridique qui opère le transfert de la propriété d'une entreprise publique vers le secteur privé se fait selon les modalités de la réglementation classique. Il est donc difficile de ne pas voir l'intervention des autorités publiques dans leur volonté de construire un environnement libéral. En 2002 par exemple un auteur avait démontré que "*depuis le lancement des opérations de privatisation par le gouvernement camerounais, au moins une demi-douzaine de textes sur la question a été*

¹⁴⁴⁴ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 43.

¹⁴⁴⁵ MORAND (C.-A.), *Le droit post-moderne des politiques publiques*, coll. « Droit et société », Paris, LGDJ, 1999, p. 132, cité in *ibid.*, p. 38.

¹⁴⁴⁶ CHEVALLIER (J.), « L'État régulateur », op. cit., p. 478.

adoptée"¹⁴⁴⁷. Il est évident que depuis lors d'autres textes sont venus étoffer cette réglementation.

Pas surprenant donc que les privatisations au Cameroun depuis 1990 aient fait l'objet d'une réglementation qui n'a pas simplement servi à déréglementer le secteur des entreprises publiques, mais aussi à réglementer aussi bien le passage des entreprises du secteur public vers le secteur privé que les entreprises nouvellement privatisées elles-mêmes. Vu sous cet angle, on peut y voir un dépassement du simple "*cadre traditionnel de la réglementation de type réglementaire*"¹⁴⁴⁸. Il ne s'agit donc plus d'une réglementation au contact de l'État-providence mais d'un procédé de l'État libéral dans lequel "*la réglementation connaît un processus, non seulement d'extension [...] mais surtout d'approfondissement*"¹⁴⁴⁹. Au regard de ce qui précède, on peut admettre qu'"*Organiser le passage d'une économie protégée à une économie plus ouverte implique, en réalité, le recours intense à des pouvoirs de réglementation et de décisions individuelles, mis en œuvre par des autorités administratives aux compétences tantôt générales, tantôt spéciales*"¹⁴⁵⁰. Qui plus est, en plus de leur capacité à réglementer les privatisations, leur intervention en la matière peut être d'une toute autre nature.

B. La "*main visible*" de l'État dans les privatisations

Aujourd'hui, encore plus qu'hier, l'État a pris soin de "*laisser passer*" les biens et services (libéralisation des marchés), de "*laisser faire*" le marché (privatisation) d'une part ; et d'autre part, la réalité de son indéniable et permanente présence dans l'économie. Ce qui peut bien expliquer cette dichotomie au Cameroun de nos jours, c'est bien la politique de privatisation des entreprises publiques. En effet, à la lecture de l'ordonnance du 22 juin 1990, le désengagement de l'État peut être total ou partiel. Cette tournure linguistique laissait présager une cohabitation entre secteur public et secteur privé. Cette cohabitation a été rendue possible grâce aux politiques de

¹⁴⁴⁷ NGUIHÉ KANTÉ (P.), « Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun », op. cit., p. 608.

¹⁴⁴⁸ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 74.

¹⁴⁴⁹ CHEVALLIER (J.), « L'État régulateur », op. cit., p. 476.

¹⁴⁵⁰ LOMBARD (M.), « Droit public de l'économie », in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 528.

favorisation des privatisations (1) et à la continuation des interventions directes de l'État dans certains secteurs privatisés (2).

1. Les politiques de favorisation des privatisations

Les politiques de favorisation des privatisations peuvent s'articuler autour de trois techniques juridiques à savoir la réhabilitation, l'adjudication provisoire et l'administration provisoire dont les lois et règlements encadrant la gestion des entreprises du secteur public et parapublic viennent clarifier le contenu.

Pour ce qui est de la réhabilitation des entreprises, le texte initial est le décret n° 86/656 du 3 juin 1986 portant création d'une Mission de réhabilitation des entreprises du secteur public. La Mission créée à cet effet était justement chargée de proposer, entre autres, toutes mesures visant à mettre œuvre la politique de désengagement de l'État des secteurs productifs, une politique de prise de participation de l'État et toutes mesures susceptibles d'accroître la part de l'épargne privée nationale dans le processus de privatisation¹⁴⁵¹. Considérée comme "*une étape de restructuration ante-privatisation à la phase de privatisation proprement dite*"¹⁴⁵², la réhabilitation des entreprises publiques était annonciatrice des privatisations. En effet, compte tenu, d'une part, du contexte économique qui avait alors cours, et d'autre part, des prémisses de la vague de libéralisation qui s'annonçait, on pourrait penser que la politique de réhabilitation des entreprises publiques, enclenchée à la fin de la décennie 1980, avait pour objectif non avoué de préparer les entreprises publiques en vue d'une saine privatisation.

Les deux dernières techniques à savoir l'adjudication provisoire et l'administration provisoire sont des emprunts au droit privé. Le législateur camerounais en a eu recours dans le cadre de la gestion des entreprises publiques en état de cessation de paiement. Si la première technique ne fait pas l'objet d'un encadrement dans un texte précis, il faut relever que la *Cameroon Airlines (CAMAIR)*,

¹⁴⁵¹ V. article 1^{er} du décret n° 95/056 du 29 mars 1995 portant réorganisation de la mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic.

¹⁴⁵² ZIBI (P.), *L'administration provisoire en droit camerounais. Réception d'une technique de droit privé en droit public*, op. cit., p. 109.

société d'État, avait eu recours à une époque où on parlait de scission-liquidation-privatisation de ladite entreprise.

Quant à la technique d'administration provisoire, c'est la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic qui indique en son article 23 alinéa 1^{er} qu'"[...] *en cas de crise grave susceptible de mettre en péril les missions d'intérêt général, l'objet social ou les objectifs sectoriels du Gouvernement, un Administrateur provisoire peut être désigné par acte réglementaire en lieu et place des organes dirigeants des établissements publics administratifs et des sociétés à capital public ayant l'État comme unique actionnaire*". Cette technique de gestion de crise¹⁴⁵³ consiste à nommer à la tête d'une entreprise un administrateur provisoire à l'effet pour celui-ci d'en assurer temporairement la gestion et, parallèlement, de s'efforcer de résoudre la crise ayant motivé cette désignation¹⁴⁵⁴.

On a ainsi vu des administrateurs provisoires nommés à la tête de certaines entreprises qui allaient être privatisées plus tard ou du moins dont la privatisation était prévue par des textes particuliers. C'est le cas avec l'apparition du tout premier administrateur provisoire dont la nomination survient le 24 avril 2002 à la Société Nationale des Eaux du Cameroun (SNEC), société d'État qui allait être privatisée plus tard par un groupe marocain pour devenir la Camerounais Des Eaux (CDE). Par la suite, on en trouvera à la CAMAIR¹⁴⁵⁵ où l'administrateur provisoire est nommé le 23 février 2005. Enfin à la *Cameroon Postal Services* (CAMPOST)¹⁴⁵⁶ où l'administrateur provisoire est désigné le 24 juin 2005. Un établissement public administratif sera aussi concerné en l'occurrence le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM)¹⁴⁵⁷. Tout compte fait, l'administration provisoire a servi de tremplin à la privatisation de certaines entreprises et même après que celles-ci aient été privatisées, l'État a opté pour une autre démarche interventionniste.

¹⁴⁵³ V. *ibid.*, Première Partie.

¹⁴⁵⁴ Pour une vue complète sur la technique d'administration provisoire, V. notre étude, *ibid.*

¹⁴⁵⁵ Cette entreprise qui sera plutôt liquidée se trouvait tout de même dans le cahier des entreprises publiques à privatiser.

¹⁴⁵⁶ Cette entreprise publique est reprise par un gestionnaire canadien en date du 26 février 2007.

¹⁴⁵⁷ L'administrateur provisoire est nommé le 11 novembre 2005.

2. La continuation de l'interventionnisme étatique à travers les privatisations

L'interventionnisme de l'État en matière des privatisations se fait de deux manières. Premièrement, il s'agit du partage des actions entre le public et le privé dans les entreprises privatisées. Deuxièmement, il est question de la création de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui les sociétés de patrimoine. Ces deux voies ont été ouvertes par les dispositions de l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1999 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques et de son décret d'application n° 90/1257 du 30 août 1990. Ces deux textes évoquent la possibilité pour l'État de se désengager partiellement des entreprises dans lesquelles il détient tout ou partie du capital.

Sur le partage des parts sociales, deux cas de figure sont à envisager. D'une part, l'État crée une société à capital public et ouvre le champ au partage d'actions avec un partenaire stratégique. L'article 5 du décret n° 2006/293 du 11 septembre 2006 portant création de la *Cameroon Airlines Corporation* (CAMAIR Co) indique à cet effet que : *"Le capital initial de la société "CAMAIR Co" sera augmenté et souscrit à hauteur de 51 % par un partenaire stratégique sélectionné par appel à la concurrence, conformément aux règles applicables en matière de privatisation des entreprises du secteur public et parapublic, dans le cadre du processus de scission-liquidation-privatisation de la société Cameroon Airlines décidée par le gouvernement"*.

D'autre part, dans le cas des entreprises privatisées, si l'État détient des actions, sa voix se veut prépondérante au sein du Conseil d'administration. Il dispose aussi du pouvoir de nomination de certains dirigeants et du droit de blocage.

A l'heure où les privatisations sont devenues effectives, l'interventionnisme de l'État se traduit par l'émergence de nouvelles sociétés. Il s'agit des sociétés de patrimoine qui sont créées à côté des anciennes sociétés d'État nouvellement privatisées afin de gérer certains actifs mobiliers et immobiliers qui appartenaient à

l'État. Deux exemples permettent d'étayer cette réalité. Le premier exemple est servi par le décret n° 2005/494 du 31 décembre 2005 portant création de la *Cameroon Water Utilities Corporation* (CAMWATER) qui précise notamment à son article 2 que : "**La société CAMWATER a pour objet la gestion des biens et droits affectés au service public de l'eau potable en milieu urbain et péri urbain**". Cette société a été créée à côté de la CDE afin de gérer le patrimoine laissé par la Société Nationale des Eaux du Cameroun (SNEC). Toutefois, la spécificité en matière d'eau tient au fait que les actifs immobiliers et mobiliers appartenant à l'ancienne SNEC, comptabilisés comme biens propres ayant appartenu à cette entreprise ou biens de reprise identifiés par les études approuvées par les instances compétentes, comme nécessaires à l'exercice de l'objet social de la CAMWATER, sont transférés à cette dernière au titre d'apport en nature de l'État à son capital. La CAMWATER reprenant à son compte le passif courant de la SNEC¹⁴⁵⁸.

De même, le décret n° 2006/406 du 29 Novembre 2006 portant création de la *Société Electricity Development Corporation* (EDC) attribue à cette société à capital public la gestion des biens mobiliers et immobiliers composant le patrimoine de l'ancienne société d'État, la Société Nationale d'Electricité du Cameroun (SONEL), reprise à 56% en 2004 par le groupe américain AES, dont les parts seront rachetées par le fonds d'investissement britannique ACTIS suivant une signature d'accords en date du 23 mai 2014. L'article 2 alinéa 1 de ce décret dispose à cet effet que "**La société EDC a pour objet de gérer, pour le compte de l'État, le patrimoine public dans le secteur de l'électricité**".

Ces sociétés sont la preuve que, malgré les privatisations, l'État continue insidieusement d'intervenir dans la sphère économique. Au regard de cette réalité, on peut convenir avec M. BAZEX, lorsqu'il estime que les privatisations donnent à l'État de nouveaux moyens au service de sa politique industrielle et budgétaire¹⁴⁵⁹.

¹⁴⁵⁸ Article 5 du décret N° 2005/494 du 31 décembre 2005 portant création de la *Cameroon Water Utilities Corporation* (CAMWATER).

¹⁴⁵⁹ BAZEX (M.), « La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme ? », op. cit., cité in COLSON (J.-P.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., p. 319.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Phénomène de rupture à l'État interventionniste, la libéralisation concourt à la flexibilisation d'un État devenu très fort et qui annihile les initiatives privées, seules véritables gages du développement économique. Aujourd'hui trentenaire, le libéralisme survenu dans les années 1980 n'a pas manqué de transformer les États aussi bien sur le plan économique que sur le plan juridique. Les figures de cette transformation juridique n'ont été autres que la déréglementation et la privatisation.

Comme technique juridique de gestion des affaires publiques économiques, la déréglementation a consisté à faire simultanément recours à la réglementation des normes libérales et à la déréglementation des normes interventionnistes, deux options qui symbolisent en réalité l'amoindrissement de la présence et du rôle de l'État en matière de gestion publique. En effet, en même temps que l'on libéralisait le secteur public on a institutionnalisé la concurrence, ce qui a conduit inexorablement à l'évanescence de l'État entrepreneur et à l'émergence d'un État simplement opérateur.

Quant à elle, la privatisation, sans doute la technique juridique la plus retentissante de libéralisation, augure le désengagement sous tous azimuts de l'État dans la gestion du secteur public. C'est à cet égard qu'elle peut être considérée comme le stade ultime du libéralisme. Sa consécration ayant pour double objet la limitation des interventions publiques dans les secteurs de production et la résorption de la crise qui frappe les finances publiques depuis la fin de la décennie 80. La particularité de la privatisation au Cameroun reflète l'embarras, sinon le choix stratégique des pouvoirs publics, de ne pas totalement démissionner de la gestion du secteur public économique. Raison pour laquelle on assiste à un interventionnisme réglementaire qui, sous les oripeaux d'un encadrement juridique de la privatisation, ne fait qu'exacerber la présence de l'État à travers ce que l'on peut appeler sa "*main visible*".

A tout prendre, la libéralisation de l'État, dont la privatisation n'est que l'une des figures emblématiques, fait recours à la déréglementation comme une technique juridique au service de l'édiction des normes libérales. Le champ de la réflexion reste toutefois ouvert puisque pareillement *"La déréglementation laisse la place à une régulation"*¹⁴⁶⁰. En effet, la régulation de l'État qui peut être considérée comme une excroissance de l'idéologie libérale constitue aussi aujourd'hui un modèle réformateur de rationalisation de la gestion publique. C'est d'ailleurs pourquoi le droit anglo-américain considère que : *"la déréglementation apparaît désormais comme un thème de la décennie 80 qui a engendré comme réponse politique et juridique une nouvelle approche aux fins de la regulatory reform"*¹⁴⁶¹.

Autant le thème de la libéralisation et à travers celui de la déréglementation a semblé constituer une réponse politique et juridique par le passé, autant on peut considérer que celui de la décentralisation s'affirme aujourd'hui comme l'un des objectifs juridiques de l'action publique.

¹⁴⁶⁰ CLIQUENNOIS (M.), *Droit public économique*, op. cit., p. 13.

¹⁴⁶¹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 73.

CONCLUSION DU TITRE I

Rationaliser dans le cadre de la gestion publique, c'est assainir en incitant notamment à une gestion publique saine, c'est aussi libéraliser celle-ci de sorte que l'État cesse d'être le seul acteur impliqué dans de la conduite des affaires publiques. La rationalisation ne se limite pas cependant à ces deux aspects, puisqu'elle peut solliciter d'autres mécanismes à l'instar de la responsabilisation des acteurs publics et de la régulation des activités publiques. Dans tous les cas, elle renvoie à un certain nombre de paradigmes dont l'influence en matière de gestion publique fait prévaloir les principes tels que l'ouverture, la souplesse, la flexibilité, la rationalité et l'horizontalité. Il s'agit d'un ensemble de mécanismes visant à reconfigurer la gestion publique dans une logique d'abandon des modèles traditionnels d'administration publique et de gestion centralisée des affaires communes.

Le premier acte de cette rationalisation de la gestion publique consistant à l'incitation à la gestion publique saine, prend deux formes, à savoir, la gestion saine des affaires publiques et la gestion saine des finances publiques. Dans le premier cas, la rationalisation affecte l'institution majeure de gestion des affaires publiques, en l'occurrence la décision publique. Souvent tiraillée entre la normativité qui l'encadre et l'opportunité qui la façonne, la décision publique, instrument par excellence de la conduite des affaires publiques, connaît une rationalisation qui consiste en la prise en compte de l'objectivité de la décision et la subjectivité du décideur public. Sur un autre plan, cette rationalisation se conçoit aussi à travers l'idée de moralisation de la gestion des affaires publiques qui promeut l'éthique et les principes de bonne gestion.

Adjuvant incontournable dans la conduite des affaires publiques, la gestion saine des finances publiques constitue le second palier de la rationalisation dont fait l'objet aujourd'hui la gestion publique. Au Cameroun, cette rationalisation se matérialise par l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, la gestion transparente des fonds publics et la modernisation de l'administration fiscale. Elle est complétée par l'institutionnalisation d'un contrôle des finances publiques plus renforcé et mieux structuré.

Le second acte de cette rationalisation quant à lui convoque la libéralisation de la gestion publique à travers deux techniques juridiques symbolisant le retrait de l'État ou l'amointrissement du rôle de celui-ci dans la conduite des affaires communes. Il s'agit notamment de la technique de déréglementation et celle de privatisation. La déréglementation, en tant que technique juridique de gestion de l'État, emporte deux considérations visant à promouvoir le libéralisme tout en réglementant celui-ci. La première a trait à la réglementation des normes libérales et la seconde consiste en la déréglementation des normes interventionnistes. Quant à la privatisation, considérée comme une technique juridique de désengagement de l'État de la gestion du secteur public, elle est considérée en même temps comme le stade ultime du libéralisme et comme un modèle d'un interventionnisme dissimulé.

En somme, il faut reconnaître que l'on pêcherait certainement par minimalisme si l'on réduit la gouvernance aux seuls aspects managériaux liés - dans le cadre de la présente étude - à la rationalisation de la gestion publique. La gouvernance s'ouvre aussi à une option complémentaire qui mise sur les transformations que subit la structure juridique de l'État. Ces transformations résultent en une recomposition de l'action publique qui, ne se voulant plus uniquement étatique, se traduit par la conversion de cette action étatique en une action plurielle et prospective. Autrement dit, à l'ancien modèle bureaucratique légal et hiérarchisé caractérisé par la centralité de l'État¹⁴⁶² se substitue un modèle d'action publique dans lequel le droit est mis au service de la gouvernance.

¹⁴⁶² Ce que Max WEBER appelle la "*domination légale à direction administrative bureaucratique*", cité in CAILLOSSE (J.), « "Conscience professionnelle" de l'agent public entre rappels à l'ordre statutaire et exigences managériales ? », Communication présentée à l'occasion d'une des journées d'étude organisées par la DGAFP, dans le cadre du séminaire « *La conscience professionnelle de l'agent public* ».

**TITRE II :
LA RECOMPOSITION DE L'ACTION PUBLIQUE**

Il est indéniable que l'action publique, à laquelle on peut originellement associer l'État, a pris aujourd'hui une dimension plurielle. Elle n'est plus le fait de l'État seul, c'est-à-dire l'État pris au sens de l'action des autorités centrales. Elle s'est diversifiée aussi bien à l'échelle supranationale qu'au niveau de la sphère infra-étatique. Le phénomène de recomposition l'action publique qui en résulte se traduit, d'une part, par le dépassement du modèle westphalien de l'État, voire d'évanescence de la centralité de celui-ci, et d'autre part, par la redéfinition des modalités de prévision de cette action publique.

En ce qui concerne la première articulation, le Professeur CHEVALLIER considère la gouvernance, dans un titre assez évocateur, comme un modèle de *"dépassement de l'État"*¹⁴⁶³. Pour lui, *"les procédés de gouvernance se déploient d'abord, et avant tout, par-dessus les États, en sapant les fondations sur lesquelles ils ont été édifiés"*¹⁴⁶⁴. Elle traduit aujourd'hui, encore plus qu'hier, l'évolution du rôle des États dans la sphère mondiale. Au plan interne, la gouvernance transforme la structure de l'État et reconsidère en profondeur son rôle. Elle y revêt une signification que l'on peut résumer en trois axes, à savoir *"le décroissement du public et du privé afin d'associer divers acteurs aux processus décisionnels ; la préférence pour les solutions consensuelles ; les formes horizontales d'interaction à des fins de coopération et de coordination"*¹⁴⁶⁵. De même, c'est sans doute conscientes du caractère pluraliste et interactif de la gouvernance que les Nations-Unies ont entendu institutionnaliser en leur sein une Commission de la gouvernance globale¹⁴⁶⁶ chargée d'établir un nouvel ordre international constitué des préceptes universellement partagés.

¹⁴⁶³ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 208.

¹⁴⁶⁴ Ibid.

¹⁴⁶⁵ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 176-177, il résume ainsi les trois axes identifiés par le Professeur Jacques CHEVALLIER in « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 207.

¹⁴⁶⁶ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995.

Les axes ainsi dégagés par la gouvernance traduisent la transformation de l'action publique¹⁴⁶⁷, c'est-à-dire une sorte d'action publique postmoderne¹⁴⁶⁸ et la redéfinition des politiques publiques¹⁴⁶⁹. Même si ces deux termes sont à dominance politique et managériale, les éléments auxquels ils renvoient restent toutefois encadrer par le droit¹⁴⁷⁰. Il en est ainsi de l'expression "*action publique*" qu'il faut entendre comme une action "*dominée par le principe de légalité*"¹⁴⁷¹, car "*c'est la loi qui fixe à l'administration le cadre, les formes et les limites de son action*"¹⁴⁷². Jadis considérée comme la seule action de l'État, l'action publique s'est muée en une action plurielle intégrant d'autres acteurs qui dépassent le seul cadre étatique en ce sens qu'ils participent à une action plus globale au service de l'intérêt général.

Pareillement, les politiques publiques pensées exclusivement jadis par les autorités étatiques associent désormais des acteurs aussi divers que l'éventail des politiques publiques proposées. L'exemple le plus patent au Cameroun, en matière d'élaboration des politiques publiques, est l'élaboration et l'adoption par le MINEPAT de documents-cadres que sont la Vision du Cameroun à l'horizon 2035 et le DSCE élaborés en 2009. Ces instruments ont été élaborés de manière consensuelle et participative par des acteurs associant l'État, le secteur privé, la société civile et après enquêtes auprès des ménages et des populations¹⁴⁷³.

¹⁴⁶⁷ SIMOULIN (V.), « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmelienne », (2003) 54 *Droit et Société* 307, 327 ; DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », op. cit.

¹⁴⁶⁸ CHEVALLIER (J.), *L'État postmoderne*, 3^e édition, Tome 35, LGDJ, Paris, 2008, 272 p. ; PADIOLEAU (J.G.), « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et management public*, n° 4, 1999.

¹⁴⁶⁹ Les expressions "*action publique*" et "*politiques publiques*" sont fréquentes dans le langage de la science politique, toutefois les aspects normatifs qu'elles induisent font qu'elles flirtent désormais avec le droit. V. par exemple, GAUDIN (J.-P.), *L'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2004 ; MULLER (P.), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 155-187 ; LAROUSSI (H.), « Politiques publiques et "bonne gouvernance" en Tunisie », *MED*, pp. 93-108.

¹⁴⁷⁰ MORAND (C.-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, coll. «Droit et société», Paris, LGDJ ; RENARD (D.), CAILLOSSE (J.), DE BÉCHILLON (D.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, coll. «Droit et société», Paris, LGDJ, 2000, 303 p.

¹⁴⁷¹ CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », op. cit., p. 127.

¹⁴⁷² Ibid.

¹⁴⁷³ L'Annexe 4 du document retraçant la Vision du Cameroun à l'horizon 2035 démontre du caractère élargi des acteurs ayant été associés dans l'élaboration dès 2007 de celui-ci. L'équipe comprenait, outre les agents du Ministère de la Planification, de la Programmation du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MINPLAPDAT) devenue MINEPAT en 2008 constitués de

Il est donc constant aujourd'hui que l'État seul ne saurait penser et mettre en œuvre le développement sans considération du rôle majeur que jouent désormais les autres acteurs sociaux. Que ce soit la société civile, le secteur privé, l'action étatique s'est diluée pour se transformée véritablement en une action publique globale et holistique. Cette vue globale procède de la transformation actuelle du modèle étatique, mouvement d'ensemble qui affecte toutes les sociétés contemporaines. Un État appelé à composer avec d'autres acteurs tant internes qu'externes. Les modèles qui en résultent traduisent les réalités de la gouvernance en droit public. Modèles dont on considère qu'ils sont *"exportables dans tous les systèmes de droit du seul fait de la primauté du nouveau management public (ou nouvelle gestion publique) dans le paradigme de la gouvernance"*¹⁴⁷⁴.

De plus, si l'action publique ainsi envisagée donne l'impression d'être pilotée sans le droit¹⁴⁷⁵, c'est parce que *"«Gouverner sans le droit» découle du simple constat de la diversification croissante de mécanismes normatifs qui échappent aux catégories traditionnelles du droit public"*¹⁴⁷⁶. En effet, à côté de la vieille rengaine constituée des lois et règlements, c'est-à-dire des normes juridiques directement opposables, il se développe aujourd'hui des mécanismes ayant pour objet des normes de référence et des normes-objectifs¹⁴⁷⁷ à caractère prospectif. Ces normes prescrivent une action publique qui met l'accent sur les objectifs et les finalités assignés à telle ou telle politique publique. Bref, il s'agit de considérer que : *"La gouvernance contribue à une ouverture explicite de l'action publique vers des marges*

responsables de haut niveau, d'ingénieurs, d'administrateurs, d'économistes, de démographes, de journalistes, mais aussi des agents d'autres ministères, de professeurs d'universités, d'inspecteurs de régies financières, du secteur privé, des personnes physiques, des organisations professionnelles et de la société civile, V. *Vision du Cameroun à l'horizon 2035*, op. cit., pp. 63-65.

¹⁴⁷⁴ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 177.

¹⁴⁷⁵ DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », op. cit., ; CAILLOSSE (J.), « Quand l'analyse des politiques publiques se déplace côté «droit» », (1999) 42-43 *Droit et société* 511, p. 514 ; RENARD (D.), CAILLOSSE (J.), De BÉCHILLON (D.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, coll. « Droit et société », Paris, LGDJ, 2000, 303 p., V. aussi : MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., Note 103, op. cit., p. 117.

¹⁴⁷⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 103.

¹⁴⁷⁷ V. Le champ d'application des mécanismes néo-réglementaires, *ibid.*, p. 101.

nouvelles qui permettent de gouverner « au-delà du droit » ou à la périphérie du droit"¹⁴⁷⁸.

En effet, quel que soit l'espace dans lequel on se trouve, le droit ne peut être ignoré dans la conception de l'action publique. En vérité, celle-ci est non seulement guidée par les instruments juridiques¹⁴⁷⁹ qui introduisent de nouveaux principes et outils de gouvernance, mais aussi par des dispositifs programmeurs et planificateurs, que l'on peut d'ailleurs considérer comme des sources matérielles du droit¹⁴⁸⁰. La préoccupation devient désormais celle de "*maîtriser les processus intellectuels et sociaux à travers lesquels se pense et se réalise l'action publique, et la science du droit n'est qu'un élément de cette maîtrise*"¹⁴⁸¹. Il se construit un mouvement de "*managérisation du droit*"¹⁴⁸² en même temps que de "*juridicisation du management*"¹⁴⁸³. C'est sous le prisme de cette dialectique que se refonde l'action publique.

De manière générale, il s'agit d'un modèle qui ne voit pas l'action publique qu'à l'aune de la multiplication d'acteurs, mais qui voit aussi en la gouvernance une fonction de prévision de cette action publique. En clair, il est question d'un nouveau modèle dans lequel l'action publique a cessé d'être le nœud gordien du seul État pour devenir plus composite et dans lequel cette action publique ne se conçoit plus au jour le jour, mais se projette dans l'avenir. Ceci se traduisant concrètement, d'une part, par la dislocation de l'État westphalien et de son action, c'est-à-dire l'action de l'État pris au sens classique que la formule de décentralisation exprime bien (Chapitre I) ; et d'autre part, par la vision prospective de l'action publique (Chapitre II).

¹⁴⁷⁸ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 199.

¹⁴⁷⁹ L'exemple le plus patent étant la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

¹⁴⁸⁰ V. *Supra*.

¹⁴⁸¹ DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », op. cit., p. 41.

¹⁴⁸² CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 125.

¹⁴⁸³ DURAN (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », op. cit., p. 43.

CHAPITRE I : LA DECENTRALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

L'action publique déborde le cadre de l'État pour se retrouver sur la sphère internationale et régionale, mais c'est à l'intérieur de celui-ci qu'elle prend ses marques. Par action publique, il fallait entendre par le passé, l'action des pouvoirs publics centraux. Aujourd'hui sur le plan endogène, elle n'est plus uniquement l'émanation des autorités centrales. Elle est aussi infra-étatique dans le sens où elle résulte non seulement de l'État, des autres personnes morales de droit public à l'instar des collectivités territoriales décentralisées, mais aussi des acteurs privés, ainsi que de ce qu'il convenu d'appeler de nos jours la société civile nationale. A la gouvernance donc, il ne s'agit plus seulement de l'art de gérer et d'impulser par le haut, il faut aussi désormais associer l'art de coordonner, de coopérer et de collaborer avec une diversité d'acteurs tant supra-étatiques qu'infra-étatiques.

Au plan interne, par cette hétérogénéité et cette complexité, la gouvernance redessine l'État, lequel est plus que jamais empêtré dans ce qu'un auteur appelle "*la crise de l'État national centralisé*"¹⁴⁸⁴. Une unanimité se dégage donc de cette mouvance de reconfiguration de l'État. Le Professeur CHEVALLIER voit juste lorsqu'il opine que la configuration étatique unitaire tend à faire place à un modèle nouveau, de nature polycentrique, comportant des pôles de pouvoir différenciés et ancrés dans des milieux sociaux spécifiques¹⁴⁸⁵. Pour lui, le gouvernement étatique, fondé sur un principe d'unité organique, dérive vers un assemblage de régulations partielles, relevant d'une mosaïque de systèmes de gouvernance juxtaposés¹⁴⁸⁶.

¹⁴⁸⁴ BREWER-CARÍAS (A.R.), « La décentralisation territoriale. Autonomie territoriale et régionalisation politique », *Rapport général au XI^{ème} congrès international de droit comparé*, Académie Internationale de Droit Comparé, Caracas, août-septembre 1982, in *Etudes de droit public comparé*, Académie Internationale de Droit Comparé, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1182 p., p. 351.

¹⁴⁸⁵ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique », op. cit., p. 216.

¹⁴⁸⁶ Ibid.

Concrètement, à l'association des autorités administratives déconcentrées, des autorités administratives décentralisées, des acteurs de la sphère privée et de la société dite civile, il s'agit désormais de concevoir *"La gouvernance face à la centralité de l'État"*¹⁴⁸⁷. Cet argument ne résisterait sans doute pas à l'analyse si la gouvernance n'était pas considérée comme *"l'état de nécessité où tous les acteurs seraient mobilisés compte tenu de l'ampleur ou du caractère « hors normes » de problèmes publics qui rejoindraient inévitablement ces mêmes acteurs qui seraient fragilisés, menacés, ou réquisitionnés afin de résoudre des problèmes collectifs"*¹⁴⁸⁸.

Vue sous cet angle, la gouvernance brise toutes les cloisons qui se sont constituées aussi bien, au plan fonctionnel, au niveau des organisations, que parmi les disciplines scientifiques. En effet, tant on a par exemple longtemps pensé par le passé que *"le rapport société civile/État renvoie à la distinction public/privé"*¹⁴⁸⁹, tant il est vrai aujourd'hui que l'on assiste au *"décloisonnement du public et du privé afin d'associer divers acteurs aux processus décisionnels"*¹⁴⁹⁰ ; auquel cas il faut nécessairement privilégier *"la préférence pour les solutions consensuelles [et] les formes horizontales d'interaction à des fins de coopération et de coordination"*¹⁴⁹¹.

Il en résulte donc inévitablement un phénomène qui peut se traduire par la notion de décentralisation. C'est cette notion qui peut bien expliciter l'amointrissement de l'État, en tant qu'entité centrale, au bénéfice d'une action publique plus concertée et diversifiée. Elle explique aussi la volonté du pouvoir central de s'ouvrir. Toutefois, il ne faut pas seulement y voir la technique juridique de décentralisation, chère au droit administratif et donc à l'autonomisation des collectivités territoriales. Même si cette dernière en fait justement partie, en tant que technique de dévolution au niveau local de l'action publique (Section I), il faut dire que la décentralisation de l'action publique, implique aussi la coopération, la

¹⁴⁸⁷ LAROUCSI (H.), « Politiques publiques et "bonne gouvernance" en Tunisie », *MED*, p. 105

¹⁴⁸⁸ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 26-27.

¹⁴⁸⁹ DECOOPMAN (N.), « Entreprises privées, entreprises publiques », op. cit., p. 182.

¹⁴⁹⁰ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 176-177.

¹⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 177.

collaboration et la coordination entre acteurs dans une démarche de participation polycentrique à l'action publique (Section II).

SECTION I : LA DECENTRALISATION COMME TECHNIQUE DE DEVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE

On connaît la décentralisation aujourd'hui au Cameroun comme une technique qui "*consiste en un transfert par l'État, aux collectivités territoriales décentralisées [...] de compétences particulières et de moyens appropriés*"¹⁴⁹². Mais en réalité, elle recouvre une double signification, dans la mesure où elle est considérée comme un système administratif consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'État, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources¹⁴⁹³. Qu'il s'agisse donc de son volet territorial ou alors de son aspect technique, la décentralisation constitue inévitablement un pôle de gouvernance étatique, en ce sens qu'elle postule l'autonomisation des entités décentralisées (Paragraphe I) en même temps qu'elle promeut le développement local (Paragraphe II).

Paragraphe I : L'autonomisation des collectivités décentralisées

Toute recherche d'une action publique rentable doit sacrifier au rite de l'autonomie fonctionnelle et organique de l'entité publique qui en est instigatrice. Ceci est vrai pour l'État lui-même, c'est aussi vrai pour ses démembrements et les autres personnes morales de droit public. Si dans les pays occidentaux, la décentralisation est difficilement évoquée comme un précepte de gouvernance, dans les pays en développement et notamment en Afrique, la gouvernance locale acquiert toutes ses lettres de noblesse. Au Cameroun, depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996¹⁴⁹⁴, l'organisation du pouvoir politique s'est déportée vers la sphère

¹⁴⁹² Article 2 alinéa 1 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

¹⁴⁹³ GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., pp. 206-207.

¹⁴⁹⁴ V. Titre X : Des collectivités territoriales décentralisées.

locale¹⁴⁹⁵. Dès lors, la dévolution des compétences et des ressources qui s'enracine progressivement, s'inscrit dans une démarche téléologique de rationalisation de la répartition desdites compétences et desdites ressources (A) et de rééquilibrage des intérêts parfois contradictoires entre l'État et les collectivités décentralisées (B).

A. La rationalisation de la répartition des compétences et des ressources

En considération du paradigme de gouvernance, l'idée de transfert de compétences¹⁴⁹⁶ qui prévaut souvent lorsqu'on parle de décentralisation ne saurait résister à l'analyse. Si l'État est appelé à coopérer et à interagir avec les autres acteurs sociaux pour la recherche de l'intérêt commun, on voit mal comment les rapports horizontaux que cela implique au niveau local pourraient donner lieu à l'idée d'appartenance originelle que sous-tend la notion de transfert. Ne s'agit-il pas plutôt d'une répartition des compétences et de ressources préalablement détenues de manière non exclusive par l'État? La question peut valoir tout son pesant d'or si on se départit de la conception jacobine de l'État. Toutefois, plutôt que d'essayer de passer outre la centralité qui a caractérisé les États naissants comme le Cameroun au sortir des indépendances, il est au contraire important de considérer la décentralisation comme une technique contemporaine de fragmentation d'un État centripète dans une double logique de péréquation des compétences (1) et de redistribution des ressources (2).

1. La péréquation des compétences

Suivant l'article 55 alinéa 1 de la Constitution du 18 janvier 1996, les collectivités territoriales décentralisées sont les régions et les communes. Dès lors, l'État se devait donc d'aménager les modalités de fonctionnement de ces personnes morales de droit public jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la

¹⁴⁹⁵ Sur l'état des lieux de la décentralisation au Cameroun, V. HOND (J.T.), « Etat des lieux de la décentralisation territoriale au Cameroun », in ONDOA (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, op. cit., pp. 93-114.

¹⁴⁹⁶ Sur les transferts des compétences, lire : TCHEUWA (J.-C.), « Les transferts des compétences de l'État vers les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun », in *Les politiques de la décentralisation au Cameroun : Jeux, enjeux et perspectives*, Fondation Paul Ango Ela, Harmattan Cameroun, janvier 2013, pp. 163-181.

gestion des intérêts régionaux et locaux. Pour cela, la Constitution a prévu le transfert à ces entités de compétences dans les matières nécessaires pour leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif¹⁴⁹⁷. Pour ce faire, des lois devaient déterminer le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées dans les matières ainsi transférées. S'ouvrait alors une période préparatoire ou période de léthargie¹⁴⁹⁸ qui s'amorçait en 1996 et se terminait en 2004 avec la promulgation des lois dites de décentralisation.

En effet, au cours de l'année 2004, une intense activité législative devait marquer le début d'une période de mise en œuvre avec la promulgation des lois n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation, n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes et n° 2004/019 du 22 juillet 2004 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions. Cette période devait s'accélérer avec l'adoption de la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées, de la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale et du décret n° 2009/248 du 5 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la dotation générale de la décentralisation¹⁴⁹⁹.

Point de doute donc que "*cette abondante législation organise les modalités de transfert par l'État aux collectivités locales des compétences particulières et de moyens appropriés*"¹⁵⁰⁰. Elle institue une dévolution des compétences qui doit permettre avant tout de procéder à un partage de rôles entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées. Pour l'illustrer en matière financière, on peut dire que ce partage de rôles se traduit dans la pratique par le fait que c'est l'État, à travers le parlement, qui crée la fiscalité, alors que les collectivités territoriales décentralisées ne font seulement que voter le montant des impôts locaux et leur taux.

¹⁴⁹⁷ Article 56 alinéa 1 de la Constitution.

¹⁴⁹⁸ MEBENGA (M.), « La fiscalité dans la gouvernance décentralisée au Cameroun », in *Les politiques de la décentralisation au Cameroun : Jeux, enjeux et perspectives*, op. cit., p. 107.

¹⁴⁹⁹ Conformément à l'article 23 alinéa 1 de la loi d'orientation de la décentralisation de 2004 : "*Il est institué une dotation générale de la décentralisation destinée au financement partiel de la décentralisation*".

¹⁵⁰⁰ HOND (J.T.), « Des transformations de l'État du Cameroun », op. cit., p. 208.

Cette péréquation s'illustre aussi à travers l'article 12 de la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées qui partage les différentes sortes de prélèvements obligatoires constituant les recettes fiscales. Il s'agit, d'une part, des impôts locaux, et d'autre part, des centimes additionnels sur les impôts et taxes de l'État, et les prélèvements effectués sur les recettes fiscales de l'État. Ces exemples démontrent parfaitement que tout s'apparente plutôt à un partage de compétences plutôt qu'à un véritable transfert, dans la mesure où l'État, se désengageant au niveau local de certains domaines¹⁵⁰¹, devait continuer à être présent à travers aussi son soutien financier et le pouvoir de tutelle qu'il assure conformément à l'article 55 alinéa 3 de la Constitution et au Titre IV de la loi d'orientation de la décentralisation de 2004.

Cette tutelle, qu'un auteur voit d'ailleurs comme une *"résistance des limites structurelles"*¹⁵⁰², traduit encore moins aujourd'hui l'idée d'un transfert total et désintéressé des compétences, mais laisse plutôt transparaître le sentiment d'une péréquation encore très déséquilibrée de celles-ci. En effet, pour convenir avec le même auteur, *"plus d'une décennie après la promulgation de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, la quasi-totalité des pouvoirs susceptibles d'être transférés aux collectivités locales restent encore concentrés au niveau des autorités centrales de l'État en dépit des différentes lois et décrets signés entre temps dans le but de hâter le processus"*¹⁵⁰³.

Sous ce rapport, on peut difficilement dire qu'au Cameroun *"l'État national centralisé est en crise sur le plan politique et administratif"*¹⁵⁰⁴. En effet, selon une tendance générale communément admise aujourd'hui dans le monde, il ressort que *"les expériences politiques comparées montrent des efforts de décentralisation*

¹⁵⁰¹ Il s'agit des matières énumérées à l'article 15 alinéa 1 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation et qui concernent en l'occurrence le développement économique, sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel. Ces domaines de compétences sont détaillés dans le Titre III de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes et dans le Titre III de la loi n° 2004/019 du 22 juillet fixant les règles applicables aux régions.

¹⁵⁰² HOND (J.T.), « Des transformations de l'État du Cameroun », op. cit., p. 209.

¹⁵⁰³ Ibid.

¹⁵⁰⁴ BREWER-CARÍAS (A.R.), « La décentralisation territoriale. Autonomie territoriale et régionalisation politique », op. cit., p. 355.

politique, comme nouvelles formes d'organisation du pouvoir politique, qui se substituent aux formes classiques du siècle passé"¹⁵⁰⁵. La logique centripète qui est encore celle de l'État central au Cameroun place plutôt encore la gouvernance locale à mille lieux de "*La recherche d'une approche pluraliste et consensuelle de l'action publique, que résume assez bien le terme de « gouvernance »*"¹⁵⁰⁶.

Au regard de ce qui précède, l'idée d'une véritable rationalisation de la répartition des compétences ne semble pas encore résister à la critique, en raison des pesanteurs d'ordre structurel dont souffre encore la gouvernance locale au Cameroun. Mais en même temps, des efforts sont entrepris par les autorités centrales, non pas en termes de transfert de compétences, mais plutôt sous forme de péréquation inégale de celles-ci. Dès lors, on peut être amené à se poser la question de savoir si l'État, encore résistant dans le domaine de transfert de compétences, est-il déjà prêt à lâcher du lest pour ce qui est de la redistribution des ressources ?

2. La redistribution des ressources

Selon l'article 56 alinéa 3 de la loi constitutionnelle, la loi détermine les ressources des régions. Cette disposition annonce ainsi le complément indissociable à tout partage de compétences à savoir les ressources qui accompagnent le processus de décentralisation. Ces ressources sont constituées de moyens humains et matériels, ainsi que des moyens financiers.

En ce qui concerne les moyens humains, la loi d'orientation de la décentralisation notamment en son article 19 alinéa 1, indique que les collectivités territoriales recrutent et gèrent librement le personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. En plus de ce pouvoir autonome de recrutement, le même texte précise que des fonctionnaires et autres agents de l'État peuvent être affectés ou détachés auprès des collectivités territoriales, sur demande de celles-ci, par le ministre compétent. Dans ce cas, la demande est adressée au ministre concerné, sous

¹⁵⁰⁵ Ibid.

¹⁵⁰⁶ DAUPHIN (L.), *Collectivités territoriales et expérimentation*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Limoges, 4 décembre 2008, p. 344 ; dans le même sens : CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », op. cit., p. 127.

le couvert du représentant de l'État qui émet son avis. Les fonctionnaires et agents ainsi mis à la disposition des collectivités territoriales demeurent régis par le statut général de la fonction publique de l'État ou le code du travail, suivant le cas¹⁵⁰⁷. Les ressources humaines de l'État peuvent ainsi prêter leur concours aux collectivités territoriales décentralisées, en attendant l'institutionnalisation d'une véritable fonction publique locale.

Si les moyens humains ne semblent être qu'une faculté en ceci que les collectivités locales doivent elles-mêmes faire la demande auprès des ministres compétents, les moyens matériels débordent cette simple faculté pour devenir une condition obligatoire à la mise en œuvre de la décentralisation. C'est ce que sous-tend l'article 20 de la loi d'orientation de la décentralisation lorsqu'il dispose que : *"Le transfert d'une compétence entraîne, de plein droit, la mise à la disposition de la collectivité territoriale bénéficiaire de l'ensemble des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence"*. Cette mise en disposition des moyens matériels est même constatée par un acte formel en l'occurrence le décret présidentiel de dévolution, lequel doit être établi contradictoirement, au vu d'un procès-verbal, entre les représentants de l'État et les autorités exécutives des collectivités territoriales¹⁵⁰⁸.

Sans doute aussi importantes que les moyens humains et matériels, voire plus, dans la mise en route du processus de décentralisation, les ressources financières constituent le troisième et dernier palier qui doit nécessairement accompagner le transfert des compétences. Que ce soit dans leur volet proprement financier ou dans leur aspect fiscal, les ressources financières constituent le support logique de tout transfert de compétences. C'est incontestablement pour cette raison et aussi pour bien marquer l'autonomie des collectivités locales en tant personnes morales de droit public, qu'elles ont fait l'objet d'une législation spécifique qui s'est traduite par la promulgation des lois n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des

¹⁵⁰⁷ Article 19 alinéa 3 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

¹⁵⁰⁸ Article 20 de la loi d'orientation de la décentralisation.

collectivités territoriales décentralisées et n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.

Pour disposer de moyens financiers propres, la loi d'orientation de la décentralisation précise en son article 22 que : *"Les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux (2) à la fois"*. La fiscalité en tant que technique de gouvernance financière décentralisée incarne parfaitement la dévolution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. L'un crée l'impôt pendant que les autres votent le montant qui sera appliqué audit impôt. L'article 3 de la loi du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale précise justement en son alinéa 1 qu' *"Une collectivité territoriale ne peut percevoir un impôt, une taxe ou une redevance que s'il (elle) est créé(e) par la loi, voté(e) par l'organe délibérant et approuvé(e) par l'autorité compétente"*. L'alinéa 2 du même article abonde dans le même sens en indiquant que : *"Les taux de prélèvement des impôts et taxes des collectivités territoriales sont arrêtés par délibération de l'organe délibérant, dans le respect des fourchettes fixées par la loi"*.

Par ailleurs, c'est dans le domaine financier que la redistribution des ressources entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées prend tout son sens. Il est en effet prévu une dotation générale de la décentralisation qui est un fonds inscrit dans chaque loi de finances de l'année dans le budget du ministère en charge des collectivités territoriales décentralisées. Ce fonds est destiné, selon l'article 23 alinéa 1 de la loi d'orientation de la décentralisation, au financement partiel de la décentralisation. Cette dotation accordée par l'État établit à juste titre la différence entre les finances publiques et les finances locales et conforte l'idée d'une redistribution des ressources financières. Il ne peut donc pas y avoir un problème qui serait consécutif à cette différence¹⁵⁰⁹, puisque si elles sont autonomes administrativement et financièrement, les collectivités territoriales ne sauraient évoluer en marge de l'État et de sa législation.

¹⁵⁰⁹ Comme l'affirme M. Jean Tobie HOND dans son article précité, lire : HOND (J.T.) « Des transformations de l'État du Cameroun », op. cit., p. 211.

On ne peut donc que tourner en avantages, les conséquences qui résultent de cette différence en l'occurrence *"le rapport politique qui subordonne les finances locales à la politique générale de l'État [...] la régulation étatique qui soumet les finances locales au contrôle que le pouvoir central exerce sur les collectivités décentralisées [...] l'aide étatique aux collectivités locales"*¹⁵¹⁰.

Ces conséquences participent d'ailleurs au rééquilibrage des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées (CTD).

B. Le rééquilibrage des pouvoirs entre l'État et les Collectivités Territoriales Décentralisées

On identifie généralement en droit public, trois personnes morales, à savoir : l'État, les collectivités territoriales et les établissements. On n'a jamais dit si ce classement répond à une quelconque hiérarchie au point où pourrait en résulter une verticalité dans leur structuration. Tout se passe plutôt comme si, mises au même point d'égalité, les trois personnes susvisées sont autonomes l'une de l'autre. Les esprits centralisateurs pourraient considérer l'État comme la personne morale à partir de laquelle les deux autres sont parties intégrantes. Dans ce cas, c'est la déconcentration (territoriale et par service) en tant que technique de délégation des pouvoirs qui maintient le lien entre celui-ci et les autres personnes morales de droit public. On dira alors avec Odilon BAROT que *"C'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche"*¹⁵¹¹.

Par contre, les fervents défenseurs de la décentralisation, entendue dans son sens large, considéreront l'État comme une personne morale de droit public à part entière, donc le rôle est de laisser-faire et de réguler les rapports sociaux. Dans ce cas, la technique usuelle est la décentralisation, entendue comme une technique de dévolution des pouvoirs qui repose sur *"la distinction des affaires nationales et des affaires locales"*¹⁵¹². Cette distinction loin donc de constituer une hiérarchisation,

¹⁵¹⁰ Ibid.

¹⁵¹¹ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., p. 38.

¹⁵¹² Ibid., p. 37.

établit plutôt un rééquilibrage des pouvoirs, chaque personne morale s'occupant de ses propres affaires indépendamment des autres.

Un tel rééquilibrage résulte du déséquilibre qu'occasionne le régime de centralisation qui prévaut généralement avant tout recours à la décentralisation¹⁵¹³. Car, pour reprendre la formule de LAMMENAIS, avec un système d'administration totalement centralisé, on assiste à *"l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités"*¹⁵¹⁴. Le rééquilibrage consiste ici à penser que la péréquation des compétences et la redistribution des ressources n'ont d'autres finalités que de s'assurer que les pouvoirs exercés par les autorités locales, plus précisément par les élus locaux, ne créent pas des rapports de subordination avec les pouvoirs des autorités centrales. Ils doivent en effet être indépendants de ces derniers et n'avoir comme attache que le lien tutélaire non impératif qui les lie. C'est l'affirmation même de l'autonomie dont doivent jouir les collectivités territoriales décentralisées qui sont ainsi saisies par le *"principe d'auto-gouvernement"*¹⁵¹⁵.

Vue sous cet angle, la décentralisation implique *"la possibilité pour les organismes décentralisés de se doter eux-mêmes de leur propre ordre juridique, c'est-à-dire, de tenir, dans les matières de leur ressort, des pouvoirs législatifs déterminés au sein de la juridiction territoriale respective"*¹⁵¹⁶. C'est l'acquisition de cette identité personnelle qui confère aux collectivités locales des pouvoirs propres exercés dans les mêmes conditions que ceux de l'État.

Toutefois, si on peut longuement discourir sur l'idée d'un rééquilibrage des pouvoirs, compte tenu de la présence accrue du pouvoir central, il faut néanmoins reconnaître que la décentralisation crée une sorte d'illusion de nivellement des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales. La loi d'orientation de la décentralisation du 22 juillet 2004 nourrit d'ailleurs cette illusion. En effet, en développant l'idée de représentation des autorités centrales au niveau local, elle

¹⁵¹³ Décentralisation entendue ici dans son sens large.

¹⁵¹⁴ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, op. cit., pp. 37-38.

¹⁵¹⁵ BREWER-CARÍAS (A.R.), « La décentralisation territoriale. Autonomie territoriale et régionalisation politique », op. cit., p. 353.

¹⁵¹⁶ Ibid.

reconnaît implicitement l'autonomie des entités locales. Par les formules "*Le gouverneur et le préfet sont les représentants du Président de la République dans leur circonscription administrative*"¹⁵¹⁷ et "*Ils représentent également le gouvernement et chacun des ministres et ont autorité sur les services déconcentrés de l'État dans leur circonscription*"¹⁵¹⁸, cette loi confère force et autorité aux élus locaux.

Car, l'idée même de représentation démontre de la non-appartenance d'une chose, sur laquelle on ne peut avoir qu'un droit de regard et partant n'exercer qu'un pouvoir de contrôle. En droit des établissements publics et des entreprises publics par exemple, l'idée de représentation est assez édifiante de cette réalité. Ainsi, les représentants de la Présidence de la République, du Premier ministre et de certains ministères assistent aux conseils d'administration des organismes qui jouissent d'une autonomie administrative et d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État.

Au même titre, les représentants de l'État assistent aux conseils des collectivités locales, puisqu'il est explicitement rappelé dans la loi que "*Le gouverneur et le préfet sont seuls habilités à s'exprimer au nom de l'État devant les conseils des collectivités territoriales de leur circonscription*"¹⁵¹⁹. Le terme même de "*représentant de l'État*"¹⁵²⁰, qui revient plusieurs fois dans la loi d'orientation de la décentralisation, suffit déjà à lui seul pour justifier le souci des autorités centrales de ne pas voir le contrôle des collectivités locales leur échapper. Car, le représentant de l'État, au-delà du pouvoir de tutelle et de contrôle qu'il exerce, doit s'assurer que les pouvoirs locaux n'outrepassent pas les pouvoirs centraux. L'illusion qui en ressort est donc celui du nivellement des pouvoirs, plutôt que d'une hiérarchisation des ceux-ci. Cette sorte de méfiance mutuelle conforte l'idée d'un rééquilibrage qui peut se vérifier aussi bien dans le partage des compétences que la distribution des ressources.

¹⁵¹⁷ Article 67 alinéa 3 de la loi n° 2004/017 d'orientation de la décentralisation.

¹⁵¹⁸ Article 67 alinéa 4, *ibid.*

¹⁵¹⁹ Article 67 alinéa 5, *ibid.*

¹⁵²⁰ V. par exemple les articles 68, 70, 71, 72, 73 et 77 de la loi d'orientation de la décentralisation.

In fine, sous l'angle de la gouvernance, c'est-à-dire en considération des formes horizontales de coopération, de collaboration, d'interaction et de concertation, on assiste à un rééquilibrage voire à un nivellement des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées. La finalité étant de soustraire l'action publique au seul giron de l'État central pour la ramener aux instances locales, plus promptes à promouvoir le développement local.

Paragraphe II : La promotion du développement local

Imaginée dans le but de favoriser la participation des populations locales à la conduite des affaires publiques, la décentralisation poursuit aujourd'hui, entres autres, comme finalité, le développement local (A). C'est ce que sous-entend aussi l'article 2 alinéa 2 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation lorsqu'il rappelle que : *"La décentralisation constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local"*. Prise à l'échelle globale nationale, elle constitue à cet égard une opportunité au développement de l'État et à l'aménagement du territoire (B).

A. Le développement comme finalité du processus de décentralisation

Suivant l'article 15 alinéa 1 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation *"L'État transfère aux collectivités territoriales, dans les conditions fixées par la loi, des compétences dans les matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif"*. La lecture de cette disposition permet de mettre en lumière l'objectif développementaliste de la décentralisation, puisque celle-ci subodore que le développement, dans les diverses matières énumérées, n'est possible au niveau local que si l'État consent à transférer des compétences y afférentes aux collectivités territoriales. Il se produit alors une corrélation ou, si l'on veut, un lien de cause à effet, entre le transfert des compétences et le développement local.

Vue sous cet angle, la décentralisation est pour les collectivités territoriales décentralisées ce que la subsidiarité est pour la Communauté représentant les États membres dans une organisation d'intégration communautaire. Aussi vrai que le principe de subsidiarité en droit communautaire autorise la Communauté d'intervenir seulement "*si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire*"¹⁵²¹. De même, il est aussi vrai que la décentralisation est une technique d'organisation de l'État qui permet aux collectivités locales de se substituer à l'État pour réaliser les objectifs et les actions que celui-ci ne peut atteindre ou ne peut envisager à cause de la complexité territoriale. Autrement dit, à travers la décentralisation, les collectivités territoriales "*ont vocation à se voir attribuer par l'État les compétences qui peuvent le mieux être exercées à leur échelon (principe de subsidiarité)*"¹⁵²².

Sous d'autres cieux en effet, le principe de subsidiarité est devenu un principe d'organisation de l'État, comme en témoigne l'article 72 de la Constitution française issue de la révision de 2003. Selon cette disposition, "*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*". C'est au même titre que l'on peut dès lors comprendre qu'au Cameroun, le "*développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif*" ne peut réellement être mis en œuvre qu'au niveau local.

Pour ce faire, non seulement l'État doit aménager des ressources nécessaires, mais aussi les collectivités territoriales elles-mêmes doivent contribuer, en créant leurs propres moyens, au développement local. Pour ne prendre qu'un exemple en matière de développement économique, les compétences de l'action économique transférées par l'État aux communes tiennent à "*la promotion des activités de production agricoles pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal; la mise en valeur de sites touristiques communaux; la construction, l'équipement, la*

¹⁵²¹ V. Traité sur l'Union européenne conclut à Maastricht le 7 février 1992, dit "*Traité de Maastricht*".

¹⁵²² GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., pp. 128-129.

*gestion et l'entretien des marchés, gares routières et abattoirs ; l'organisation d'expositions commerciales locales ; l'appui aux microprojets générateurs de revenus et d'emplois"*¹⁵²³. De leur côté, les collectivités territoriales créent leurs propres ressources, lesquelles sont par exemple constituées des impôts locaux¹⁵²⁴, des revenus du domaine public régional ou communal, des revenus du domaine privé régional ou communal et des revenus tirés des prestations de services¹⁵²⁵.

Au demeurant, qu'elle soit appuyée par l'État par le truchement du transfert de compétences et ressources, ou alors qu'elle se traduise par une réelle prise en main par les collectivités territoriales elles-mêmes, la décentralisation, appréhendée sous son aspect téléologique, contribue non seulement au développement local, mais constitue aussi une véritable opportunité au développement de l'État.

B. La décentralisation comme opportunité au développement de l'État

La conception jacobine de l'État a longtemps véhiculé le postulat selon lequel, le pouvoir central était au cœur de toute l'action publique. Cette conception, aussi pertinente soit-elle, ne résiste plus à l'ère du temps. Tant l'État, acteur parmi tant d'autres, est appelé à composer désormais avec d'autres forces centrifuges dont la contribution aux affaires publiques est aujourd'hui indéniable. C'est en cela que la décentralisation, au-delà de la technique d'organisation de l'État, constitue même une opportunité pour le développement de l'État. On dirait même que l'État et les collectivités territoriales se soutiennent mutuellement en vue du développement national.

Le législateur a ainsi entendu faire de la décentralisation le moyen pour les populations locales de penser leur développement. Il a inséré dans nombre de lois des dispositions qui confèrent aux autorités locales une compétence autonome en matière de développement et d'aménagement du territoire. Deux lois autorisent en

¹⁵²³ Article 15 de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

¹⁵²⁴ Article 12 de la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.

¹⁵²⁵ Article 14 de la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009, *ibid.*

effet d'étayer cet argument. Il s'agit de la loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun et de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

En matière d'urbanisme, le législateur a par exemple transféré aux communes des compétences en matière d'élaboration des plans d'occupation des sols, des documents d'urbanisme, d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement. De même que des compétences dans la création et l'aménagement d'espaces publics urbains, l'élaboration et l'exécution des plans d'investissements communaux la passation, en association avec l'État ou la région, de contrats-plans pour la réalisation d'objectifs de développement¹⁵²⁶.

Par ces compétences les collectivités territoriales décentralisées deviennent, au même titre que l'État, des gestionnaires et des garants du patrimoine commun de la nation¹⁵²⁷. Il revient ainsi au maire de la commune ou à un groupement de communes concernées, l'initiative de l'élaboration d'un plan directeur d'urbanisme¹⁵²⁸. L'article 33 de loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun précise à ce sujet que *"le plan directeur d'urbanisme est élaboré pour les communautés urbaines et pour des regroupements de communes dont le développement nécessite une action concertée"*. Cette initiative est aussi étendue à l'élaboration des plans d'occupation des sols, des plans de secteurs, des plans sommaires d'urbanisme, des opérations de restructuration et/ou de rénovation urbaine et à la création des lotissements.

C'est au même titre que les communes et groupements de communes peuvent créer, avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexion, d'études et de contrôle appelés agences d'urbanisme. Ces agences ayant notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des

¹⁵²⁶ Article 17 de la loi n° 2004/018 du 22 juillet fixant les règles applicables aux communes. V. aussi pour les mêmes compétences, l'article 20 de loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.

¹⁵²⁷ Article 2 de loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun.

¹⁵²⁸ Article 34 de loi n° 2004/003, *ibid.*

politiques d'aménagement et de développement communaux, dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Elles peuvent ainsi, selon la loi régissant l'urbanisme, prendre la forme d'association¹⁵²⁹.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun s'inscrit aujourd'hui comme l'instrument-cadre de la planification du développement local. Même si "*elle consacre l'État comme garant des choix des collectivités territoriales décentralisées*"¹⁵³⁰, elle fait de ces dernières des entités qui peuvent elles-mêmes élaborés des plans et schémas d'aménagement et de développement durable du territoire. Elle prévoit ainsi l'élaboration des documents tels que le Plan local au niveau communal et intercommunal, le Schéma régional, document de planification physique et spatiale de la région, et le Schéma sectoriel en vue de la planification physique et spatiale d'un secteur d'activités donné¹⁵³¹.

En clair, il peut paraître pléonastique de considérer la décentralisation, technique de transfert de compétences et de ressources, comme un aspect de la décentralisation de l'action publique en général. Mais cette technique de dévolution des pouvoirs n'est en réalité qu'un pan d'un large phénomène, celui de la diversification d'acteurs participant aux affaires publiques. A côté d'elle, on peut identifier la déconcentration, en tant que technique de délégation ou de représentation des pouvoirs centraux, mais aussi et de manière plus large, la coopération qui résume excellemment la participation plurielle à l'action publique.

SECTION II : LA DECENTRALISATION COMME TECHNIQUE DE PARTICIPATION A L'ACTION PUBLIQUE

L'effacement de l'État central est un phénomène qui dépasse le simple cadre de la décentralisation fonctionnelle et territoriale. Il se caractérise aussi par le

¹⁵²⁹ V. l'article 72 de loi n° 2004/003, *ibid.*

¹⁵³⁰ Article 1 alinéa 5 de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

¹⁵³¹ Sur les plans et schémas d'aménagement et de développement durable du territoire, V. l'article 5 de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

foisonnement d'interactions entre acteurs d'horizons diverses qui transcendent la distinction droit public-droit privé. Il précise pour ainsi dire la signification précise de la gouvernance qui, selon le Professeur CHEVALLIER, se résume par "*le décloisonnement du public et du privé afin d'associer divers acteurs aux processus décisionnels ; la préférence pour des solutions consensuelles ; les formes horizontales d'interaction à des fins de coopération et de coordination*"¹⁵³². Bref, il s'agit aussi de voir l'action publique à travers la formule générique de coopération, entendue comme tout ce qui tient lieu de technique d'association et de participation d'acteurs à la gestion des affaires publiques (Paragraphe I). Cette diversification d'acteurs implique concomitamment la multiplication de modalités d'action publique (Paragraphe II).

Paragraphe I : La participation de divers acteurs à l'action publique

Selon un auteur, "*Dans les théories de la gouvernance [...], il existe bien un dépassement de la centralité des autorités publiques pour une action plus collective*"¹⁵³³. L'action collective ainsi envisagée porte l'estampille d'acteurs issus non seulement de la société civile et du secteur privé (A), mais aussi d'associations de citoyens (B), et même des partenaires au développement.

A. La participation de la société civile et du secteur privé

Selon M. MEBENGA, "*la plupart des définitions du mot Gouvernance prennent en compte trois principaux groupes d'acteurs : le Gouvernement, le secteur privé et la société civile*"¹⁵³⁴. C'est dire que la société civile et le secteur privé au même titre que le gouvernement participent activement à l'action publique. En effet, en tant qu'acteurs ne relevant pas de la classification séculaire de personnes morales de droit public, on peut être en droit de se demander en quoi leur implication relève-t-elle de l'action publique ? Pourtant, aujourd'hui plus qu'hier, la réponse à cette question peut paraître évidente tant les acteurs non étatiques que sont la société

¹⁵³² CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 207 ; cité aussi in MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 176-177.

¹⁵³³ LAROUCI (H.), « Politiques publiques et "bonne gouvernance" en Tunisie », op. cit., p. 105.

¹⁵³⁴ MEBENGA (M.), *Contexte et défis de la gouvernance*, op. cit., p. 2.

civile (1) et le secteur privé (2) participent effectivement à la gestion des affaires publiques.

1. La société civile

Dans un premier temps, il n'existe plus de nos jours un domaine d'action publique dans lequel l'implication de la société civile ne revêt pas un caractère significatif. Que ce soit en matière d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques ou de contrôle de l'action du gouvernement, les organisations de la société civile, dans leur diversité, y participent activement. L'exemple le plus patent au Cameroun est le rôle qu'elles ont joué dans l'élaboration des documents de stratégies. Le gouvernement les a en effet associées à l'élaboration des documents tels que le DSRP et le DSCE.

Certaines lois reconnaissent d'ailleurs explicitement le rôle actif que les acteurs de la société civile peuvent être amenés à jouer dans l'élaboration de certains plans de développement. C'est dans ce sens que la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun les associe, avec les collectivités territoriales et les administrations, à toutes les étapes de l'élaboration des schémas national, régional, local et sectoriel d'aménagement et de développement durable ; ainsi qu'à celles de l'élaboration des schémas stratégiques des services collectifs¹⁵³⁵. C'est également dans ce sens que l'article 49 de la loi n° 2004/003 régissant l'urbanisme au Cameroun prévoit expressément *"l'implication [...] de la société civile à la mise en œuvre des règles générales d'urbanisme, d'aménagement urbain et de construction"*.

Par ailleurs, depuis quelques années, leur action se fait de plus en plus remarquée sur le terrain de l'élaboration du budget et sur celui de suivi budgétaire¹⁵³⁶. Même si cette participation n'est pas encore à la mesure des attentes,

¹⁵³⁵ V. Articles 12 et suivants de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

¹⁵³⁶ V. à titre d'exemple, Dynamique Citoyenne, Réseau de suivi indépendant des politiques publiques et des stratégies de coopération, *Manuel pratique sur le processus budgétaire au Cameroun*, Yaoundé, novembre 2006, 65 p. Dynamique Citoyenne est un réseau camerounais des organisations de la société civile qui est à l'initiative de plusieurs initiatives de participation à la gestion des affaires publiques.

dans ce sens que leur implication dans le cadrage budgétaire est encore inexistante, il reste quand même que leur action s'inscrit dans une démarche de "*bonne gouvernance budgétaire*"¹⁵³⁷, notamment à travers une triple exigence. D'abord, par l'exigence de transparence, la société civile facilite le droit des citoyens de connaître la manière dont les opérations sont menées en termes de ressources publiques collectées et dépensées. Ensuite, compte tenu du principe de redevabilité ou d'imputabilité, le gouvernement doit rendre compte aux citoyens de la manière dont sont gérées les finances publiques. Enfin, la troisième exigence est celle, proprement dite, de la participation par le biais de laquelle le processus budgétaire doit nécessairement intégrer les intérêts de toutes les couches de la population.

Concrètement, les idées relatives à la participation et au suivi du processus budgétaire de la société civile tournent autour de quelques points saillants. Parmi ceux-ci, la coalition des organisations impliquées met l'accent sur : la plaidoirie afin que le gouvernement intègre la société civile dans le mécanisme officiel du processus de préparation du budget, par exemple lors des conférences budgétaires ; la promotion de la responsabilité par la sensibilisation des citoyens afin d'accroître l'intérêt du public par rapport au budget ; la confrontation des approches et mesures des politiques promues par les bailleurs de fonds ; la collaboration avec les parlementaires, particulièrement lors des débats sur le budget avant la promulgation de la loi de finances ; la création d'un système de contrôle indépendant du budget ; l'élaboration et le suivi des indicateurs relatifs aux niveaux de pauvreté ; enfin, le renforcement des capacités des parlementaires et des autorités locales en matière de processus budgétaire¹⁵³⁸.

Sur un tout autre plan, la société civile s'implique fortement dans la lutte contre la corruption. En effet, "*l'action de la société civile en matière de lutte contre la corruption au Cameroun se déploie à travers l'engagement de différents acteurs individuels ou collectifs : les associations, les organisations non gouvernementales,*

¹⁵³⁷ Ibid., p. 65.

¹⁵³⁸ Ibid., p. 37.

les syndicats, les groupements patronaux, les confessions religieuses ou les leaders d'opinion ont leur place dans la lutte contre la corruption"¹⁵³⁹.

Ce sont par exemple aussi les organisations de la société civile qui sont les plus actifs pour réclamer l'application de l'article 66 de la Constitution sur la déclaration des biens et avoirs ; d'ailleurs objet de la loi n° 2006/003 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs.

On peut donc, à juste titre, dire que les efforts de la société civile dans ce domaine sont plus importants que les initiatives engagées par les pouvoirs publics. Au Cameroun, il existe par exemple plus d'initiatives et d'organisations de la société civile de lutte contre la corruption¹⁵⁴⁰, qu'il n'en existe de structures gouvernementales investies de la même mission. La raison en est aussi que c'est au sein de ces dernières que la corruption a fait son lit. Une illustration de l'indolence des structures gouvernementales en ce domaine est l'inopérationalité des Cellules Ministérielles Anticorruption créées par l'État pour lutter contre ce fléau en interne.

En clair, l'importance qu'a acquise aujourd'hui la société civile dans la vie publique est sans doute à l'origine des interactions entre celle-ci et les pouvoirs publics. L'action du secteur privé peut aussi être, au même titre, relevé, comme faisant partie d'une approche collective de l'action publique.

2. Le secteur privé

La libéralisation de l'État véhicule à raison depuis quelques années l'idée selon laquelle le secteur privé constitue le principal vecteur de la croissance économique. Cette idée qui n'est pas d'une autre époque prend tout son relief au Cameroun. Le secteur des entreprises en est une parfaite illustration. Le Groupement Interpatronal du Cameroun (GICAM) participe ainsi par ses initiatives à l'amélioration du climat des affaires. Toutefois, la participation du secteur privé des entreprises est généralement la résultante du dialogue social qu'initie généralement le gouvernement en vue de la promotion des investissements.

¹⁵³⁹ MEBENGA (M.), OWONA NGUINI (M.), ZIBI (P.), *Système national d'intégrité*, op. cit., p. 84.

¹⁵⁴⁰ V. par exemple la liste fournie dans l'"*Approche synoptique des actions de la société civile en matière de lutte contre la corruption et de promotion de la gouvernance*", Annexes, ibid., pp. 103 et s.

Au Cameroun, s'il existe un secteur dans lequel l'action du secteur privé est primordial pour le développement aujourd'hui c'est bien celui des banques. En effet, depuis la loi n° 2009/018 du 15 décembre 2009 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2010, le gouvernement a initié un mode de financement du développement qui s'appuie sur le secteur bancaire pour financer les projets structurants. Il y avait été prévu à cet effet de recourir à l'émission d'obligations du trésor de l'ordre de 200 milliards de FCFA. Cet emprunt obligataire avait permis de financer en partie onze projets clairement identifiés¹⁵⁴¹. Par emprunt obligataire, on entend des emprunts qui naissent de l'émission d'obligations réparties entre de nombreux prêteurs. Dans le cas d'espèce, celles-ci ont été consenties par les particuliers à travers des établissements de crédit notamment des banques. Pour l'emprunt de 2010, les souscripteurs répondant à cet appel public à l'épargne ont ainsi bénéficié d'un taux d'intérêt au remboursement de 5,60 %. Depuis cette première expérience d'autres emprunts obligataires ont été souscrits pour les mêmes besoins de financement du développement.

Par ailleurs, l'action du secteur privé peut être facilitée par l'État. C'est le cas de la loi n° 99/015 du 22 décembre 1999 portant création et organisation d'un marché financier qui prévoit notamment l'institution d'une bourse, à savoir : la Douala Stock Exchange (DSX). A travers cette bourse de valeurs immobilières se dessine déjà une ébauche d'un marché financier qui va faciliter de plus en plus l'appel public à l'épargne. Nous avons notamment en mémoire l'émission des titres par la DSX en vue de la recapitalisation de la Société camerounaise des palmerais (SOCAPALM) ; initiative lancée par le gouvernement.

Dans le même sens, il arrive que certaines entreprises de droit privé bénéficient des appuis de l'État. C'est le cas de l'Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée (ACEP), une société anonyme créée en 1999 qui a bénéficié en 2005 d'une sorte

¹⁵⁴¹ Infrastructures en eau et en énergie : Barrage de Memve'ele (voies d'accès) : 12 milliards, Barrage réservoir de Lom Pangar : 72 milliards, Adduction d'eau de Douala : 9 milliards ; Infrastructures portuaires : Port en eau profonde de Kribi : 21 milliards ; Projet minier : Projet Cobalt et Nickel de Lomié (Geovic) : 30 milliards ; Projet de télécommunications : Construction de 3 200 km de fibre optique : 5 milliards ; Infrastructures routières et ouvrage d'art : Deuxième Pont sur le Wouri : 11 milliards, Route Ayos-Bonis : 10 milliards, Ring-Road : 12 milliards, Pénétrantes de Kumba : 5 milliards, V. Note d'information Emprunt Obligataire « ECMR 5,60% net 2010-2015.

de la nationalisation orchestrée par le ministère des finances (MINFI) et le ministère des petites et moyennes entreprises, de l'économie sociale et de l'artisanat (MINPMEESA). Sur financement de l'État, cette entreprise a ainsi reçu mandat d'attribuer des microcrédits aux très petites entreprises (TPE), et depuis une convention signée le 20 juin 2012 avec l'Agence Française de Développement (AFD) son activité s'est entendue au financement des microprojets en zone rurale.

En clair, les évolutions récentes de l'action publique au Cameroun laissent apparaître de nouveaux acteurs dont on aurait jadis douté de la contribution à la construction de l'État. Cette diversification d'acteurs a notamment transcendé le clivage droit public-droit privé sur lequel s'est longtemps endossée l'action publique. Ce changement se traduisant par l'émergence d'une société civile citoyenne et participative à l'élaboration des politiques publiques, ainsi qu'à l'éclosion d'un secteur privé dont les intérêts ne sont pas si éloignés des besoins que ressentent les citoyens de participer à l'action publique.

B. La participation des citoyens à l'action publique

S'il est vrai que la participation des citoyens à l'action publique peut se faire à travers celle des acteurs que nous avons déjà évoqués, notamment les collectivités territoriales décentralisées et la société civile, il reste que celle-ci peut s'effectuer par d'autres canaux. Elle peut s'opérer directement (1), tout comme elle peut être indirectement exercée par les représentants qu'ils ont choisis (2).

1. La participation directe des citoyens

L'exigence de faire participer les citoyens à la gestion des affaires publiques est très vite apparue comme un impératif de gouvernance que même les textes juridiques internationaux formulaient sous forme d'objectifs et de principes. C'est le cas de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007 qui demande, en son article 2 paragraphe 10, aux États de "*Promouvoir la création des conditions nécessaires pour faciliter la participation des citoyens [...]*" ou encore qui pose comme l'un des principes guidant les États de l'Union africaine "*La participation effective des citoyens aux processus démocratiques et de*

développement et à la gestion des affaires publiques"¹⁵⁴². Elle demande enfin aux États de promouvoir la participation des citoyens au processus de développement, à travers des structures appropriées¹⁵⁴³.

Sur ce point, le législateur camerounais a devancé le législateur communautaire puisqu'il avait déjà admis l'exigence de participation des citoyens comme l'un des principes conduisant son action publique. En effet, dès 2004, avec la loi régissant l'urbanisme, il avait déjà directement impliqué les citoyens dans certaines actions communes. L'article 49 de cette loi prévoit "*L'implication des populations, des groupes organisés [...] à la mise en œuvre des règles générales d'urbanisme, d'aménagement urbain et de construction*". Le législateur précise toutefois, en son article 50, les modalités d'implication et de participation des populations aux prévisions d'urbanisme et aux investissements à réaliser dans un secteur urbain. Enfin, cette loi demande que "*les associations locales d'usagers*" soient consultées, à leur demande, pour l'élaboration ou la révision d'un plan directeur d'urbanisme¹⁵⁴⁴.

S'il est vrai que la participation des citoyens n'est pas à démontrer au plan des règles régissant l'urbanisme au Cameroun, il reste que cette participation, même si elle est effective dans certains domaines, ne fait pas encore l'objet d'une reconnaissance législative ou réglementaire amplement adaptée aux exigences de l'heure d'une gouvernance plus associative.

2. La participation indirecte des citoyens

Sans doute la plus connue de toutes les formes de participation des citoyens à la gestion des affaires de la cité, la désignation des représentants au sein des assemblées parlementaires emporte l'assentiment collectif. Elle recueille tant de suffrages pour la simple raison qu'elle est expressément reconnue par la Constitution. C'est celle-ci qui pose le principe de la votation, selon lequel les citoyens sont conviés à choisir les représentants qui vont agir en leurs lieu et place.

¹⁵⁴² Article 3 paragraphe 7 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

¹⁵⁴³ Article 30 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

¹⁵⁴⁴ V. article 36 de la loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun.

Ils choisissent des parlementaires qui, investis du mandat législatif, vont produire des lois, contrôler l'action du gouvernement et élaborer des politiques publiques. Toutefois, il est à déplorer qu'au Cameroun leur participation à l'élaboration des politiques publiques ne soit pas encore acquise en raison de la forte centralisation de l'exécutif en cette matière. Sous d'autres cieux, il revient au parlement d'élaborer non seulement le cadre gestionnaire de l'administration publique, mais aussi les choix qui guident celle-ci.

A titre de droit étranger, l'Assemblée nationale du Québec au Canada nous fournit un exemple d'école avec l'adoption en 1999 de la "*Loi sur l'Administration publique*". Cette loi dont pourrait s'inspirer le Cameroun est originale à plus d'un titre. D'abord, elle "*affirme la priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens ; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence*"¹⁵⁴⁵.

Ensuite, elle modifie et rassemble de nombreuses dispositions de lois qui, autrefois éparses, régissaient plusieurs secteurs d'activités de l'Administration publique. Enfin, elle inscrit des principes de gouvernance tels que : la prise en compte, dans les choix de gestion, des attentes exprimées par les citoyens en fonction des ressources disponibles ; l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préalablement établis ; une plus grande flexibilité pour les ministères et organismes par l'adaptation des règles de gestion à leur situation ; la reconnaissance du rôle des sous-ministres et des dirigeants d'organismes dans l'exercice des contrôles relatifs à la gestion axée sur les résultats ; une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats ; une utilisation optimale des ressources de l'Administration gouvernementale ; l'accès, par l'Assemblée nationale, à une information pertinente sur les activités de l'Administration gouvernementale¹⁵⁴⁶.

¹⁵⁴⁵ Article 1 de la *Loi sur l'Administration publique* (2000) du Québec.

¹⁵⁴⁶ Article 2 de la *Loi sur l'Administration publique*, *ibid.*

Cet exemple québécois épouse bien le rôle que peuvent jouer indirectement les citoyens à travers leurs représentants dans l'élaboration des politiques publiques. Au-delà, de notre vœu de voir réceptionnée au Cameroun *"la contribution canadienne dans l'élaboration d'un modèle international"*¹⁵⁴⁷ de gouvernance, nous exprimons aussi le vœu de renforcer le rôle du parlement en matière d'élaboration des politiques publiques afin que ceux qui y sont représentés participent effectivement à l'édification de l'action publique.

Pour tout prendre, s'agissant de la diversité d'acteurs que nous venons d'évoquer ci-dessus, nous pouvons convenir avec le Professeur CHEVALLIER lorsqu'il constate que : *"Dans les sociétés contemporaines, l'action publique tend à être dominée par une rationalité coopérative : la solution des problèmes collectifs ne relève plus de la responsabilité exclusive de l'État ; elle implique la participation des acteurs sociaux, prêts à dépasser la défense de leurs intérêts catégoriels pour tenter de dégager un intérêt commun et à collaborer à la mise en œuvre des choix collectifs"*¹⁵⁴⁸.

Paragraphe II : La multiplication des modalités d'action publique

Associer divers acteurs à l'action publique ne se fait pas sans prendre en considération des modalités qui rendent possible cette démarche. Même si la technique de la participation peut se décliner en une formule générique, il reste qu'elle s'exprime à travers des modes qui lui sont alternatifs (A), auxquels on peut éventuellement greffer le mode partenarial (B).

A. Les modes alternatifs de participation

La multiplication d'acteurs prenant part à l'action publique a pour conséquence logique de diversifier les modes par lesquels cette action publique est exercée. Le droit a aménagé comme modes classiques d'action publique la régie et le contrat administratif. Mais ces deux modes ne fournissent pas un large spectre d'intervention qui associe les acteurs non étatiques. Or, la gouvernance suppose

¹⁵⁴⁷ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 237 et s.

¹⁵⁴⁸ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 214.

aujourd'hui "*le décloisonnement du public et du privé afin d'associer divers acteurs aux processus décisionnels*"¹⁵⁴⁹. Pour illustration, c'est à partir de cette posture que le DSCE se reconnaît comme "*un cadre de consultation et de concertation avec la société civile, le secteur privé et les Partenaires au développement*"¹⁵⁵⁰. C'est dire que parmi les nouveaux modes d'association on peut compter la concertation (1) et la consultation (2), au rang desquelles on peut adjoindre la technique de contractualisation (3).

1. La concertation

Dans de domaines variés, le législateur camerounais adopte la concertation comme un mode de coopération entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques. Celle-ci prend deux formes : la concertation entre acteurs étatiques et la concertation entre ces derniers et les acteurs non étatiques. Les deux poursuivent un objectif d'intérêt général notamment dans le domaine de l'élaboration des politiques publiques.

a) La concertation entre acteurs étatiques

Dans un premier, la concertation entre acteurs étatiques a pour objet de permettre à plusieurs organismes publics de coordonner leurs politiques en vue de l'adoption d'une action publique homogène ou dans le but de l'élaboration d'une politique publique intégrée. Une disposition de la loi portant régime financier de l'État résume ce mode d'association d'acteurs étatiques en matière d'élaboration des lois de finances. Selon l'article 33 de cette loi, "*Sous l'autorité du président de la République, le Premier ministre coordonne la préparation des projets de lois de finances, assurée par le ministre chargée des finances, en concertation avec les organes constitutionnels, les ministres et les responsables des services déconcentrés*".

En effet, si la préparation du budget est du ressort du ministère en charge des finances, celle-ci doit se faire en concertation avec tous les organismes dépensiers de

¹⁵⁴⁹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., pp. 176-177 ; dans le même sens, CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 207.

¹⁵⁵⁰ DSCE, op. cit., p. 10.

l'État. Cette concertation se traduit, dans ce domaine, par la tenue des pré-conférences et des conférences budgétaires, lieux d'évaluation des besoins, d'ajustement et d'arbitrage des intérêts différenciés des organismes publics dépensiers dans l'optique du cadrage de la politique budgétaire arrêtée par la circulaire présidentielle.

En dehors du domaine financier, la concertation entre acteurs publics se déroule aussi dans des cadres plus opérationnels. C'est à ce titre que le Code pétrolier donne la possibilité à l'État de recourir à la concertation avec les institutions et organismes publics concernés avant de "*décider des zones ouvertes aux opérations pétrolières sur lesquelles peuvent être conclus des contrats pétroliers ou, le cas échéant, octroyer des autorisations ou des titres miniers d'hydrocarbures*"¹⁵⁵¹.

Cette consultation permet non seulement de déterminer la faisabilité des opérations pétrolières et, éventuellement, de délivrer des permis d'exploitation, mais aussi vise à associer tous les organismes publics impliqués dans la phase d'exploitation. En matière d'exploitation des ressources extractives en général, en dehors du ministère en charge des mines, d'autres organismes sont intéressés. C'est le cas des ministères en charge des finances, en charge de l'environnement, ou encore des organismes publics chargés de l'exploitation, de la régulation et de la distribution de la ressource concernée¹⁵⁵².

b) La concertation entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques

Ce mode de concertation associe l'État ou toute autre personne morale de droit public avec les populations, les acteurs politiques, la société civile ou le secteur privé. Il a pour objet de concilier les intérêts divergents d'acteurs qui ne sont pas souvent animés par les mêmes objectifs. Au Cameroun, même si la concertation est parfois plus apparente que réelle, on peut néanmoins reconnaître que les pouvoirs publics y ont recours depuis les lois de libéralisation des années 90. L'exemple le plus

¹⁵⁵¹ Article 8 alinéa 1 de la loi n° 99/013 du 22 décembre 1999 portant Code pétrolier.

¹⁵⁵² Dans le domaine pétrolier, on peut citer la Société Nationale d'Hydrocarbures (SNH), la Caisse de Stabilisation des Prix des Hydrocarbures (CSPH), la Société Nationale de Raffinerie (SONARA), etc.

illustratif souvent évoqué est la Tripartite de 1991, sorte de *"Conférence nationale non souveraine qui s'est tenue du 30 octobre au 17 novembre 1991 réunissant [...] l'Administration, les partis politiques et la société civile"*¹⁵⁵³. Cette conférence fut le premier acte d'une réflexion qui devait aboutir plus tard à l'adoption de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

Dans le même registre politique, le législateur prévoit le recours à la concertation dans la gestion des organismes électoraux et du processus électoral. C'est le cas de la loi 2006/011 du 29 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement d'*Elections Cameroon (ELECAM)* qui dispose en son article 7 que : *"Dans le cadre de ses missions, le Conseil Electoral : [...] organise des concertations avec l'Administration, les partis politiques et la société civile dans le cadre de la gestion du processus électoral"*.

Cette volonté est rappelée par l'article 21 alinéa 1 du Décret n° 2008/372 du 11 novembre 2008 fixant les modalités d'application de certaines dispositions de la loi N° 2006/011 du 29 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement d'ELECAM. Il y est en effet rappelé que *"Des concertations sont organisées par ELECAM avec l'administration, les partis politiques et la société civile dans le cadre de la gestion du processus électoral, sous la forme soit de rencontres ad hoc en sessions élargies au niveau du Conseil électoral, soit de rencontres périodiques au sein d'une structure de concertation permanente [...]"*.

C'est dans le même sens que la loi n° 2012/001 du 19 avril 2012 portant Code électoral indique que *"Le Conseil Electoral [d'ELECAM] organise des concertations avec l'Administration, la justice, les partis politiques et la société civile, dans le cadre de la gestion du processus électoral"*¹⁵⁵⁴.

Dans un tout autre domaine, le législateur a glissé des dispositions relatives à la concertation dans certaines lois portant sur des questions environnementales.

¹⁵⁵³ KAMTO (M.), « Révision constitutionnelle ou écriture d'une nouvelle Constitution », *Lex Lata*, N°s 023-024, Février-Mars 1996, p. 17.

¹⁵⁵⁴ Article 11 alinéa 2 de la loi n° 2012/001 du 19 avril 2012 portant Code électoral.

Ainsi, en matière de droit d'usage des forêts, de la faune et de la pêche, la possibilité est donnée aux Ministres en charge de ces secteurs de suspendre, en concertation avec les populations concernées, temporairement ou à titre définitif tout usage, pour cause d'utilité publique¹⁵⁵⁵. L'article 9 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, est plus explicite en ce qui concerne la gestion de l'environnement dans son ensemble. Elle précise que *"les décisions concernant l'environnement doivent être prises après concertation avec les secteurs d'activité ou les groupes concernés, ou après débat public lorsqu'elles ont une portée général"*.

Enfin, dans le domaine de l'urbanisme la concertation est aussi considérée comme un mode de collaboration entre les acteurs étatiques et non étatiques. En effet, qu'il s'agisse de l'élaboration des documents d'urbanisme ou des opérations s'y rapportant, la concertation entre les personnes publiques et les populations est une condition *sine qua non* en matière d'urbanisme. L'article 57 de la loi régissant l'urbanisme indique, à cet effet, qu'*"En tout état de cause, les opérations de restructuration et/ou de rénovation urbaine doivent être conduites en concertation avec les populations concernées"*. Cette loi consacre d'ailleurs toute une section sur les *"Opérations d'aménagement concerté"*, qui sont menées, selon elle, en vue de l'aménagement, de la restructuration ou de l'équipement de terrains situés en milieu urbain ou périurbain. Elles sont conduites sous forme concertée entre la puissance publique et les propriétaires fonciers identifiés ou, le cas échéants, entre un aménageur et les populations concernées¹⁵⁵⁶.

Au demeurant, il paraît incontestable que la concertation est devenue une préoccupation de la plus grande importance qui permet aux acteurs de tous bords de s'associer en vue de penser et d'opérationnaliser l'action publique. C'est une forme horizontale d'interaction, dans ce qu'elle suppose que tous les acteurs en concertation sont égaux quant aux attentes et aux propositions exprimées. Elle suppose enfin que les solutions adoptées l'ont été dans un cadre consensuel et

¹⁵⁵⁵ Article 8 alinéa 2 de loi n° 94/01 du 29 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

¹⁵⁵⁶ Article 65 de la loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun.

participatif. C'est en ces points précis qu'elle diffère de la consultation qui est un autre mode de participation entre plusieurs acteurs.

2. La consultation

Au même titre que la concertation, la consultation peut être considérée comme un mode alternatif de coopération et de participation entre acteurs. Mais contrairement à la concertation, elle laisse transparaître un rapport de dominant et de dominé – ou si l'on veut – de gouvernant et de gouverné. Car, c'est moins une figure horizontale d'interaction qu'un rapport de verticalité dans lequel le consultant semble être au-dessus des consultés. Généralement, le consultant est l'État ou toute personne morale de droit public et les consultés peuvent prendre des formes variées. Ainsi en fonction de la question traitée, la personne publique peut consentir à consulter les populations, les partis politiques, la société civile ou le secteur privé. Ceux-ci vont se voir accorder des tribunes d'expression en vue d'exposer leurs avis et propositions, lesquels n'obligent d'ailleurs pas l'État. On a recours à la concertation dans plusieurs domaines, mais nous pouvons en évoquer trois, à savoir : le processus électoral, la gestion de l'environnement et la décentralisation.

a) La consultation dans le domaine électoral

Dans le registre électoral, la consultation on est un mode de sollicitation des avis des acteurs dans les élections, tels que les partis politiques et la société civile. On a encore en mémoire les consultations qu'a engagées le Premier Ministre en vue de la refonte de la loi électorale. En dépit de l'apparente non prise en compte des propositions des acteurs consultés¹⁵⁵⁷, on observe que, sur le plan de la forme, cette démarche a abouti à la rédaction puis à l'adoption de la loi n° 2012/001 du 19 avril 2012 portant Code électoral.

Cette loi elle-même prévoit en son sein des mécanismes de consultation. L'article 12 alinéa 3 indique par exemple que "*Le Président, le Vice-président et les*

¹⁵⁵⁷ Il s'est agi d'une codification à droit constant, dans ce sens que la loi portant Code électoral semble être un regroupement de textes juridiques autrefois épars, plutôt qu'une construction d'un droit électoral ayant supprimé tous les griefs qui étaient adressés aux textes préexistants.

membres du Conseil Electoral [d'ELECAM] sont nommés par décret du Président de la République après consultation des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et de la société civile".

b) La consultation dans le domaine environnemental

En matière de gestion de l'environnement, le décret n° 2005/0577/PM du 23 février 2005 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental consacre sa section III aux consultations et aux audiences publiques. Selon les dispositions de cette section, *"La réalisation de l'étude d'impact environnemental doit être faite avec la participation des populations concernées à travers des consultations et audiences publiques, afin de recueillir les avis des populations sur le projet"*¹⁵⁵⁸. D'ailleurs, à partir de l'article 11 alinéa 2 de ce décret on peut voir une tentative de définition de la notion de consultation. Selon cette disposition en effet, *"La consultation publique consiste en des réunions pendant l'étude, dans les localités concernées par le projet"*.

Ainsi, tout projet d'aménagement, d'ouvrage, d'équipement ou d'installation qui risque, en raison de sa dimension, de sa nature ou des incidences des activités qui y sont exercées sur le milieu naturel, de porter atteinte à l'environnement est tenu de réaliser une étude d'impact permettant d'évaluer les incidences directes ou indirectes dudit projet sur l'équilibre écologique de la zone d'implantation ou de toute autre région, le cadre et la qualité de vie des populations et des incidences sur l'environnement en général¹⁵⁵⁹. Une telle étude d'impact doit faire l'objet d'une large consultation publique.

Toutefois, il faut noter que : *"Les études d'impact environnemental des projets relevant de la sécurité ou de la défense nationale ne sont pas soumises à la procédure de consultation ou de l'audience publique"*¹⁵⁶⁰. La raison en est que de tels projets

¹⁵⁵⁸ Article 11 alinéa 1 du décret n° 2005/0577/PM du 23 février 2005 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental.

¹⁵⁵⁹ V. article 17 alinéa 1 de la loi n° 96/012 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

¹⁵⁶⁰ Article 14 du décret n° 2005/0577/PM du 23 février 2005 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental.

sont marqués du sceau du secret-défense. Ce qui n'est pas le cas en matière de décentralisation où la consultation est, dans certains cas, obligatoire.

c) La consultation en matière de décentralisation

Dans le domaine de la décentralisation, la consultation est un mode de collaboration entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées. En effet, suivant l'article 13 alinéa 2 de la loi n° 2004/018 du 322 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, sur les projets et opérations qu'il initie sur le domaine national se trouvant dans une commune, l'État rend la décision de leur exécution qu'après consultation du conseil municipal de la commune concernée. La même obligation est faite à l'État, de consulter le conseil régional, pour ce qui concerne les projets ou opérations qu'il initie sur le domaine public maritime et sur le domaine public fluvial se trouvant dans une région¹⁵⁶¹.

En matière de décentralisation, la consultation y est d'ailleurs obligatoire. C'est du moins ce que le législateur du 22 juillet 2004 laisse supposer. En effet, pour ce qui concerne la commune d'arrondissement, l'alinéa 1 de l'article 122 de la loi fixant les règles applicables aux communes indique que le conseil municipal donne son avis toutes les fois qu'il est requis par le conseil de la communauté urbaine ou tout autre organisme, sur des affaires intéressant la commune concernée¹⁵⁶². L'alinéa 2 ajoute, à cet effet, que : "*La consultation prévue à l'alinéa (1) est obligatoire pour toute opération ou tout projet d'intérêt général à exécuter, en totalité ou en partie, sur son territoire*".

Enfin, il est important de préciser que la consultation touche globalement l'élaboration des politiques publiques comme en témoigne l'adoption des documents tels que le DSRP¹⁵⁶³ et le DSCE. En tant que mode alternatif d'action publique, la consultation est, au même titre que la concertation, une des nombreuses expressions

¹⁵⁶¹ Article 13 de la loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

¹⁵⁶² V. Article 122 alinéa 1 de la loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

¹⁵⁶³ Préfaçant ledit document, le Premier ministre de l'époque précisait que "*les doléances des populations résultant de multiples consultations participatives ont été suffisamment prises en compte dans le DSRP*", Préface, DSRP, avril 2003.

de l'évolution d'un droit de plus en plus flexible qui associe des techniques de coopération et de négociation entre acteurs de divers horizons. Ce droit mou plus connu sous l'anglicisme "*soft law*" touche d'ailleurs des techniques qui ont toujours été proche du droit classique, à l'instar de la technique de la contractualisation.

3. La contractualisation

Le contrat dans la logique classique du droit est un acte de volonté fondé sur la liberté et l'égalité des parties. Le droit public a réceptionné le contrat pour en faire, non plus totalement un acte d'égalité des parties, mais plutôt un acte par lequel les pouvoirs exorbitants de la personne publique dévoient les principes sur lesquels il a été fondé, au point où un auteur a pu estimer que : "*le contrat en droit public est inconcevable puisque le contrat présuppose deux sujets juridiquement égaux*"¹⁵⁶⁴. Toutefois, la technique contractuelle est devenue incontournable pour l'action publique car, comme l'observe M. FORTIN, "*Ce n'est plus une simple incursion que le contrat opère dans la sphère de l'action publique, mais une véritable invasion*"¹⁵⁶⁵. C'est la technique qui incarne, peut-être plus que toute autre, les transformations du droit public dans la mesure où elle tend à se substituer à l'acte administratif unilatéral. Ce constat a même fait dire à un auteur que : "*L'explosion des techniques contractuelles dans l'univers administratif est l'un des traits les plus remarquables de l'évolution de la gestion publique [...] A tel point que l'on pourrait se demander si le contrat n'est pas en train de devenir l'instrument de droit commun de l'administration*"¹⁵⁶⁶.

Il n'y a donc aucun doute aujourd'hui que les transformations de l'administration et de l'action publiques redéfinissent en profondeur le contrat pour en faire l'une des "*règles publiques négociées*"¹⁵⁶⁷. C'est en cela que le phénomène de contractualisation épouse la logique de gouvernance qui consiste à se demander

¹⁵⁶⁴ FLOGAÏTIS (S.), « Contrat et acte administratif », *Mélanges Braibant*, cité in QUITANE (G.), « L'action publique et les ambiances contractuelles », op. cit., p. 33.

¹⁵⁶⁵ FORTIN (Y.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis les années 1980*, Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999, 423 p.

¹⁵⁶⁶ QUITANE (G.), « L'action publique et les ambiances contractuelles », op. cit., p. 31.

¹⁵⁶⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 200.

comment gouverner aujourd'hui par contrat?¹⁵⁶⁸ Pour le Professeur CHEVALLIER, la contractualisation présuppose que soit prise en compte l'existence d'acteurs autonomes, dont il s'agit d'obtenir la coopération, passant par un processus de négociation qui vise à définir les contours d'une action commune¹⁵⁶⁹. Car, pour cet auteur, *"La coopération des acteurs sociaux à l'action publique peut être formalisée par la contractualisation"*¹⁵⁷⁰.

De plus, l'essor contemporain du contrat s'explique non seulement par la mise sous tutelle de la centralité de l'État en raison de la diversité des acteurs, mais aussi par la substitution de certaines techniques unilatérales classiques. En effet, ils ne se comptent plus les instruments contractuels qui *"permettent d'obtenir la contribution active de partenaires privés à l'action publique, et de créer un cadre stable de coopération entre acteurs porteurs de rationalités divergentes"*¹⁵⁷¹. D'ailleurs, l'ouverture aux instruments contractuels au Cameroun peut se vérifier par la prolifération de textes législatifs et réglementaires invitant les pouvoirs publics à conclure des actes contractuels avec des partenaires sociaux et économiques.

Aussi, il n'est pas sans intérêt de faire observer que la contractualisation prend deux formes. D'une part, et c'est la forme la plus connue, elle fait appel aux relations entre les personnes publiques et les acteurs socio-économiques ; puis, d'autre part, elle gouverne même les rapports entre les différentes personnes publiques, car elle se traduit dans ce sens par *"l'essor d'une contractualisation « verticale », entre l'État et les collectivités locales et d'une contractualisation « horizontale », entre unités administratives de même niveau"*¹⁵⁷². L'exemple de la forme horizontale de la contractualisation nous est fourni par la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun qui institue les contrats plans. En effet, suivant l'article 9 de cette loi, *"L'État veille au respect des choix stratégiques de la politique d'aménagement et du développement durable du territoire dans le cadre [...] des contrats plans conclus avec les*

¹⁵⁶⁸ GAUDIN (J.-P.), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, op. cit.

¹⁵⁶⁹ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 200.

¹⁵⁷⁰ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 215.

¹⁵⁷¹ Ibid.

¹⁵⁷² Ibid., p. 201.

collectivités territoriales décentralisées, les établissements et organismes publics et privés, les entreprises nationales ou toute autre personne morale de droit public ou privé". Elle reconnaît d'ailleurs le contrat plan comme l'un des outils stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire¹⁵⁷³.

Par la diversité des formes qu'elle prend aujourd'hui¹⁵⁷⁴, *"la contractualisation constitue un instrument privilégié de formalisation de la gouvernance"*¹⁵⁷⁵, qui donne vraiment à penser qu'il s'agit désormais d'*"une traduction juridique à l'approche pluraliste et consensuelle de l'action publique qui est au principe de gouvernance"*¹⁵⁷⁶. Car, selon un auteur, *"avec le contrat, les pouvoirs publics donnent l'impression de négocier plutôt que d'imposer unilatéralement une décision"*¹⁵⁷⁷.

Au final, prises ensemble, la concertation, la consultation et la contractualisation traduisent bien le paradigme de la gouvernance. Ces trois modes incarnent le rapprochement des acteurs à la fois étatiques et non étatiques dont tout oppose souvent, mais qui sont obligés de coopérer parce que leurs intérêts divergents convergent parfois vers un intérêt commun. C'est donc à juste titre qu'un auteur pense que la gouvernance se caractérise par des *"« formes horizontales d'interaction entre acteurs qui ont des intérêts contradictoires mais qui sont suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution à lui seul, tout en étant suffisamment interdépendants pour qu'ils soient tous perdants si aucune solution n'était trouvée »"*¹⁵⁷⁸.

C'est dans cette même logique que rentre le partenariat comme mode d'action publique. Contractualisation et partenariat sont, d'ailleurs, liés. Car, selon le

¹⁵⁷³ Article 10 de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

¹⁵⁷⁴ Selon le Professeur CHEVALLIER, *"on voit proliférer, sous appellations diverses (chartes, conventions, pactes, quasi-contrats,...) des engagements réciproques, ayant peu à voir avec le contrat classique"*, CHEVALLIER (J.), « Loi et contrat dans l'action publique », op. cit., p. 127.

¹⁵⁷⁵ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 199.

¹⁵⁷⁶ Ibid., pp. 199-200.

¹⁵⁷⁷ DAUPHIN (L.), *Collectivités territoriales et expérimentation*, Th. D., op. cit., p. 344.

¹⁵⁷⁸ SCHMITTER (P.), « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », in *La démocratie dans tous ses états*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 51 et s., cité in CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 207.

Professeur MOCKLE, *"Pour le modèle du contrat, la logique de contractualisation qui alimente le partenariat et la coordination des acteurs facilite l'introduction de formules dérivées qui procèdent d'un conventionnalisme diffus"*¹⁵⁷⁹.

B. Le modèle partenarial

Dans le sillage de la contractualisation, le partenariat est devenu un modèle de collaboration et de coopération entre des acteurs divers. L'esprit partenarial s'est épris aussi bien des personnes publiques que des personnes privées. Toutes *"ont en commun de participer à l'émergence d'une démarche partenariale [...] dont la revendication et la généralisation sont des traits distincts de la présence publique contemporaine"*¹⁵⁸⁰. Cette présence se traduit d'une part, par le partenariat public-privé (1), et d'autre part, par le partenariat public-public (2).

1. Le partenariat public-privé

Le partenariat public-privé est une réalité ancienne¹⁵⁸¹. Mais son essor actuel fait qu'on le considère comme une *"catégorie nouvelle"*¹⁵⁸². Tel qu'indiqué plus haut dans l'étude, il permet à l'État et aux autres personnes publiques de confier à des partenaires privés des missions en vue de la réalisation de projets complexes ou urgents répondant à des conditions précises et, en pratique, de grande envergure¹⁵⁸³. C'est ce que rappelle l'article 2 alinéa 1 de la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2009 fixant le régime général des contrats de partenariat. Selon cette disposition, le contrat de partenariat régit, dans le cadre des projets d'une très grande envergure technique et financière, les relations de partenariat entre : les personnes publiques et une ou plusieurs autres personnes publiques ; les personnes publiques et une ou plusieurs personnes privées.

C'est dire que le législateur camerounais a fait sien le partenariat public-privé puisqu'il a entendu encadrer ce nouveau mode de coopération entre l'État, ses

¹⁵⁷⁹ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 99.

¹⁵⁸⁰ COLSON (J.-Ph.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., p. 407.

¹⁵⁸¹ V. GAUDEMET (Y.), « Les contrats de partenariat public-privé : étude historique et critique », in DEDJART (A.) (dir.), *Partenariat public-privé et gouvernance future*, L'Harmattan, 2005, p. 189.

¹⁵⁸² GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 180.

¹⁵⁸³ Ibid.

démembrements et les personnes privées. En sus de la loi fixant le régime général des contrats de partenariat, il a adopté la loi n° 2008/009 du 16 juillet 2008 fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariat et le décret n° 2008/035 du 23 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat.

Il consacre aussi le partenariat public-privé dans d'autres lois, à l'instar de la loi n° 2002/004 du 19 avril 2002 relative à la Charte sur les investissements en République du Cameroun qui précise en son article 2 que : *"Dans sa volonté de bâtir une économie compétitive et prospère par le développement des investissements et de l'épargne, et en exécution des objectifs de son action économique et sociale, la République du Cameroun se fixe les orientations ci-après [...] l'engagement à promouvoir un réel partenariat entre l'État , le secteur privé et la société civile comme condition de recherche d'une meilleure efficace de l'économie"*.

Il poursuit en rappelant que l'État s'engage à développer un réel partenariat avec le secteur privé et la société civile pour améliorer l'allocation des ressources dans les domaines de défaillance des marchés¹⁵⁸⁴. Sur ce point relatif aux investissements, le législateur s'inspire lui-même du Règlement N°17/99/CEMAC-20-CM-03 du 17 décembre 1999 portant Charte des investissements en zone CEMAC.

Toutefois, c'est l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi fixant le régime général des contrats de partenariat qui donne une définition précise du contrat de partenariat. Il dispose que c'est un contrat par lequel l'État ou l'un de ses démembrements confie à un tiers, pour une période déterminée, en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, la responsabilité de tout ou partie des phases suivantes d'un projet d'investissement : la conception des ouvrages ou équipements nécessaires au service public, le financement, la construction, la transformation des ouvrages ou des équipements, l'entretien ou la maintenance et enfin l'exploitation ou la gestion.

¹⁵⁸⁴ V. article 8 alinéa 2 de la loi n° 2002/004 du 19 avril 2002 relative à la Charte sur les investissements en République du Cameroun.

En tant que nouvel impératif d'action publique, les partenariats public-privé reposent sur un cadre institutionnel, en l'occurrence le Conseil d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat (CARPA)¹⁵⁸⁵, dont la mission est de contribuer, par son expertise, à la création, au renouvellement des infrastructures et équipement publics, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité du service public dans le cadre des projets de grande envergure technique et financière à réaliser à travers un contrat de partenariat¹⁵⁸⁶.

Sous d'autres cieux aussi, il existe des organismes investis de la mission d'appui à la réalisation des partenariats public-privé. C'est le cas de *l'Agence des partenariats public-privé du Québec* créée par une loi en 2004, organisme investi de "*la mission de contribuer, par ses conseils et son expertise, au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par des projets de partenariats public-privé*"¹⁵⁸⁷. *L'Agence des partenariats public-privé du Québec*, qui a été créée par une loi, repose sur le modèle canadien d'agences, organismes orientés vers les services et les prestations dont les principes directeurs sont l'efficacité, la meilleure prestation des services publics, la gestion par objectifs, la planification stratégique, les indicateurs de performance, ainsi que l'évaluation des résultats¹⁵⁸⁸. Mais à la différence du CARPA, cette agence semble jouir d'une large marge de manœuvre sur le plan de l'exécution des projets de partenariat public-privé. Tandis que celui-ci, qui se trouve d'ailleurs placé sous l'autorité du Premier ministre, semble être un organisme consultatif.

In fine, le mode d'action publique reposant sur le partenariat public-privé répond à l'horizontalité des rapports entre personnes publiques et personnes privées ; "*les premières faisant de plus en plus appel aux secondes, par exemple pour externaliser certaines de leurs activités*"¹⁵⁸⁹. L'illustration parfaite de cette

¹⁵⁸⁵ Organisme-expert placé auprès du Premier ministre et jouissant d'une autonomie financière et de gestion.

¹⁵⁸⁶ Article 3 alinéa 1 du décret n° 2008/035 du 23 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat.

¹⁵⁸⁷ MOCKLE (D.), « La gouvernance publique et le droit », op. cit., p. 157.

¹⁵⁸⁸ Ibid., pp. 147 et s.

¹⁵⁸⁹ DAUPHIN (L.), *Collectivités territoriales et expérimentation*, Th. D., op. cit., p. 344.

collaboration étant la délégation de service public dans sa diversité¹⁵⁹⁰. C'est sans doute parce qu'elles ont le souci dudit service public que les personnes publiques prévoient les cas dans lesquels ils peuvent conclure, entre elles, des contrats de partenariat.

2. Le partenariat public-public

La loi n° 2006/012 du 29 décembre 2009 fixant le régime général des contrats de partenariat reconnaît ce mode partenariat lorsqu'il indique 2 alinéa 1, en son article, que "*Le contrat de partenariat régit, dans le cadre des projets d'une très grande envergure technique et financière, les relations de partenariat entre : les personnes publiques et une ou plusieurs autres personnes publiques [...]*". Ce mode de partenariats entre personnes publiques prend deux formes : les partenariats publics institutionnels et les partenariats publics conventionnels¹⁵⁹¹.

D'une part, les partenariats publics institutionnels sont des partenariats que l'État noue avec les collectivités locales, les établissements publics et les entreprises publiques en vue généralement du développement local ou sectoriel. Ce type de partenariats fait l'objet d'une énonciation législative sous plusieurs formes. Il concerne les rapports entre l'État et les collectivités locales, les établissements publics et les entreprises publiques ; les collectivités locales entre elles, ainsi que les rapports que celles-ci peuvent entretenir avec leurs établissements publics administratifs et sociétés à capital public locaux.

Sans considération de la tutelle que l'État exerce sur les collectivités territoriales décentralisées¹⁵⁹² et de l'appui en compétences et en ressources qu'il doit apporter à celles-ci, il peut en effet exister des rapports de partenariat entre ces deux entités. Ainsi par exemple, l'État peut détenir des actions auprès des sociétés à

¹⁵⁹⁰ Il s'agit des contrats de partenariats public-privé conventionnels tels que les contrats de concession de service public, les contrats sectoriels, etc.

¹⁵⁹¹ COLSON (J.-Ph.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., pp. 487 et s.

¹⁵⁹² Conformément à l'article 55 alinéa 3 de la Constitution du 18 janvier 1996 et des articles 66 et suivants de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

capital public et sociétés d'économie mixte locales¹⁵⁹³ ; il peut mettre à la disposition d'un établissement public administratif local un patrimoine d'affectation, en vue de réaliser une mission d'intérêt général ou d'assurer une obligation de service public¹⁵⁹⁴. De leur côté, les collectivités territoriales décentralisées peuvent prendre des parts auprès des entreprises publiques conformément à la Section VIII du Chapitre II de la loi d'orientation de la décentralisation.

Par ailleurs, selon l'article 52 alinéa 1 de la même loi, les services publics locaux sont gérés en régie. Lorsque plusieurs collectivités locales sont intéressées, cette régie implique un partenariat institutionnel par le regroupement de celles-ci exclusivement en vue de l'exploitation d'un service industriel ou commercial¹⁵⁹⁵. C'est ce sous-tend l'article 54 alinéa 1 lorsqu'il indique que *"lorsque plusieurs collectivités territoriales sont intéressées par le fonctionnement d'une régie, celle-ci peut être exploitée soit sous la direction d'une collectivité territoriale vis-à-vis des autres collectivités territoriales, comme mandataire ; soit sous la direction d'un regroupement formé par les collectivités territoriales intéressées"*.

D'autre part, les partenariats publics conventionnels sont ceux qui concernent l'aménagement du territoire. Il en est ainsi des contrats plans entre l'État et les collectivités locales. Il s'agit d'établir un contrat de partenariat dans l'optique de la planification de l'aménagement et du développement locaux. D'ailleurs, définissant ce qu'est le contrat plan, l'article 5-1 de la loi n° 2001/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire offre la preuve d'un partenariat sous fond de négociation entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées.

En effet, par contrat plan, il entend : *"document négocié entre l'État, la Région et/ou une collectivité territoriale décentralisée, éventuellement assorti de contrats particuliers, codifiant de manière détaillée le partage solidaire des responsabilités en*

¹⁵⁹³ V. article 2 de la loi n° 99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

¹⁵⁹⁴ Ibid.

¹⁵⁹⁵ Article 54 alinéa 2 de loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

vue de l'exécution harmonieuse d'un programme d'actions d'aménagement du territoire pendant une période déterminée en matière d'aménagement et de développement durable de la Région ou e la collectivité territoriale décentralisée ; chaque partenaire s'engageant sur la nature et le financement des différentes opérations programmées".

On peut en dire de même pour ce qui est des plans locaux d'aménagement et de développement durable du territoire, des schémas national, régional et sectoriel d'aménagement et de développement durable du territoire, ou encore des services stratégiques collectifs prévus dans le cadre de cette loi ; par lesquels, l'État noue des partenariats avec les collectivités locales, le secteur privé et la société civile dans l'optique du développement local. C'est reconnaître *in fine* avec un auteur que "*L'État participe à la localisation des politiques publiques par le biais de cofinancement et de partenariats avec les collectivités locales*"¹⁵⁹⁶.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Dans ces différentes composantes la décentralisation de l'action publique traduit l'amointrissement de l'État central face aux acteurs infraétatiques avec lesquels il est désormais appelé à coopérer en vue de l'atteinte d'objectifs communs. L'action publique se décentralise de diverses façons. Mais nous avons retenu dans le cadre du présent chapitre d'évoquer la décentralisation en tant que technique de dévolution de l'action publique et la décentralisation comme technique de participation à l'action publique.

Dans le premier cas, il s'est agi d'envisager la décentralisation de l'action publique par l'autonomisation des collectivités territoriales décentralisées, en tant qu'impératif de promotion du développement local. En deuxième lieu, il a été question d'élargir le concept. Cet élargissement se justifie par le fait que la décentralisation de l'action publique se pose comme une technique de participation et de consensus à travers laquelle la coopération entre acteurs étatiques et non-

¹⁵⁹⁶ GAUDIN (J.-P.), *Pourquoi la gouvernance ?*, op. cit., p. 116.

étatiques constitue désormais l'un des pans irréversibles de la nouvelle gouvernance publique.

Cette approche souligne *"la dimension participative et locale de la gouvernance"*¹⁵⁹⁷ qu'incarnent les deux composantes du phénomène de décentralisation qui vient d'être évoqué. Un auteur illustre bien cette approche lorsqu'il estime que *"Les analyses de la gouvernance [...] transforment le politique dans la mesure où elles font une large place à la société civile et aux approches valorisant la concertation puis le développement local"*¹⁵⁹⁸. Autrement dit, à cette gouvernance décentralisée il faut associer : la dimension d'interdépendance entre acteurs, la dimension participative et consensuelle, la dimension de la mise en réseaux et de la régulation institutionnelle et enfin la dimension de projet de développement local pour inclure une dimension territoriale à l'action publique¹⁵⁹⁹.

Longtemps l'État a été considéré comme le pivot de l'action publique, tant son action irradiait la plupart des domaines de la vie publique. Mais depuis, de transformations profondes ont touché celui-ci au point de reconfigurer non seulement sa structuration, mais aussi les actions qui sont menées en son sein. Ces transformations emportent un amoindrissement du pouvoir central, voire, dans certains aspects, son dépérissement tout court. Il résulte donc une sorte de désétatisation qui, au plan interne, prend la forme de la décentralisation de celle-ci. Cette décentralisation de l'action publique traduit la conjonction des efforts issus d'une diversité d'acteurs dont le but commun réside dans la poursuite de l'intérêt général. Sur cette considération, on peut convenir avec un auteur lorsqu'il estime que *"l'action publique devient ainsi la résultante d'un processus long, complexe, sinueux, auquel sont invités à prendre part de multiples acteurs"*¹⁶⁰⁰. Ce processus de refondation dans lequel résulte cette nouvelle donne se poursuit aussi avec la vision anticipatrice de l'action publique.

¹⁵⁹⁷ LAROUSSI (H.), « Politiques publiques et bonne gouvernance en Tunisie », op. cit., p. 94.

¹⁵⁹⁸ Ibid.,

¹⁵⁹⁹ Ibid., pp. 94-95.

¹⁶⁰⁰ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 214.

CHAPITRE II : LA VISION PROSPECTIVE DE L'ACTION PUBLIQUE

L'action publique se projetant à l'avenir marque une brisure avec le modèle classique de navigation à vue qui caractérisait le fonctionnement de l'administration publique. Depuis quelques années en effet une réflexion savante a vu le jour sur la nécessité de prévoir à l'avance les actions qui seront menées dans le cadre d'une fonction. Cette prévision se traduit par la définition anticipée des objectifs à atteindre en vue du développement économique, social, structurel ou infrastructurel. Pour y parvenir, tout doit commencer par la formulation d'une vision globale assortie des objectifs précis sur la base de normes clairement définies.

Ainsi par exemple, dans sa vision à l'horizon 2035, le Cameroun s'est fixé pour objectif global de devenir un pays émergent à l'horizon de 25-30 ans. Celui-ci intègre un ensemble d'objectifs intermédiaires qui sont : la réduction de la pauvreté ; l'atteinte du stade de pays à revenus intermédiaires et ensuite, l'atteinte du stade de Nouveau Pays Industrialisé et la consolidation du processus démocratique et de l'unité nationale¹⁶⁰¹. Les rédacteurs de cette vision précisent justement à ce sujet que *"L'approche normative a été utilisée pour «formuler une vision volontariste du développement à long terme du Cameroun»"*¹⁶⁰². Vision à long terme qui devait être formalisée sur le moyen terme pour des besoins d'une gestion rationnelle du temps prévu à cet effet. C'est sur ce considérant qu'avait été adopté le DSCE afin de couvrir la première décennie de cette vision trentenaire du développement du pays.

Toutefois, quelle que soit la formule retenue pour une vision prospective, il est difficile de rattacher celle-ci au droit ; tant la logique qui la sous-tend apparaît souvent plus gestionnaire qu'elle n'est juridique. Un auteur ne reconnaissait-il pas déjà en 1968 à ce propos que : *"L'association des termes « juridique » et*

¹⁶⁰¹ V. Cameroun Vision 2035, op. cit., p. v.

¹⁶⁰² DSCE, op. cit., p. 10.

« prospectif » peut paraître paradoxal ; le droit est généralement considéré comme statique, il fige les situations à un moment donné [...] La prospective au contraire cherche, en se fondant sur l'analyse de la situation actuelle, à prévoir l'évolution de notre monde tout en suggérant des moyens d'action susceptibles d'infléchir le cours des événements"¹⁶⁰³.

L'ambiguïté qui en résulte se traduit d'ailleurs par la difficulté qu'il y a à reconnaître certains actes à caractère prospectif comme des actes juridiques. Jean RIVERO dans un *mea culpa* devait se demander en 1963 *"si la planification bien qu'extérieure à « notre droit » ne pourrait pas cependant entrer dans « le droit »"*¹⁶⁰⁴, après qu'il a lui-même démontré, dans un article paru en 1950, la négation du plan comme un acte juridique¹⁶⁰⁵. Encore qu'aujourd'hui le débat ne semble pas totalement clos. Seulement, au contact des sciences du management, on reconnaît qu'avec la technique du plan, *"le législateur affirme ainsi la dimension gestionnaire et administrative"*¹⁶⁰⁶ de certaines dispositions légales et réglementaires. Alain Serge MESCHERIAKOFF y voit d'ailleurs un dilemme. Pour lui, doivent être considérés comme juridiques des plans formalisés dans ou par un acte juridique, ce qui ne serait pas le cas des plans qui ne sont que des documents administratifs. Pour ces derniers, il leur attribue *"une certaine force juridique"* en raisonnant par analogie avec le régime des directives en droit administratif (les plans servent de base légale pour des actes administratifs ultérieurs)¹⁶⁰⁷. Enfin de compte, on peut reconnaître avec Philippe CHAPAL que : *"L'originalité même des actes à caractère prospectif a conduit les juristes à rejeter ces mesures comme étant extérieures à l'ordre juridique"*¹⁶⁰⁸.

¹⁶⁰³ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère "prospectif" », *AJDA*, 1968, p. 323.

¹⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 330.

¹⁶⁰⁵ Il reconnaît que *"L'article de 1950 reflète une expérience, mais une expérience qui a été, il faut bien le reconnaître, extrêmement décevante pour le fidèle, plus fervent peut-être alors que je ne le suis maintenant, de l'Eglise juridique"*, RIVERO (J.), « Le plan et le droit », *op. cit.*, pp. 121 et s.

¹⁶⁰⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, *op. cit.*, p. 57.

¹⁶⁰⁷ MESCHERIAKOFF (A.-S.), *Droit public économique*, coll. « Droit fondamental », PUF, Paris, 1994, pp. 182 et 185, cité in MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, *ibid.*, note 107, p. 62.

¹⁶⁰⁸ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », *op. cit.*, p. 329.

Il ressort donc que bien qu'animée par une rationalité gestionnaire, la vision prospective n'est pas totalement étrangère au droit. En effet, il s'est toujours développé une littérature savante sur la prévision dans le domaine du droit¹⁶⁰⁹, tout comme on ne peut ignorer l'insertion dans les textes juridiques des dispositions relatives à la technique de prévision. Au Cameroun, il arrive que le législateur fasse appel à des lois prospectives telles que les lois de programme et des lois d'orientation, considérées justement comme des actes juridiques à caractère prospectif¹⁶¹⁰. Il en est ainsi de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun, de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, qui institue les budgets-programmes, ou encore de la loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun, laquelle instaure différents types de plans d'urbanisme, etc. C'est donc dire que les normes et les actes juridiques à caractère prospectif entourent d'un voile juridique la volonté politique de prévision qui anime les gouvernants.

Dans tous les cas, les efforts de construction d'une vision prospective de l'action publique doivent se trouver répercutés aussi bien dans le travail du législateur que dans la volonté des décideurs publics. Quels qu'ils soient, les actes à caractère prospectif "*visent tous à fixer des objectifs à atteindre dans un certain délai*"¹⁶¹¹. Ce qui les distingue des actes juridiques classiques c'est leur propension à prévoir et à organiser le futur¹⁶¹². C'est aussi cette évidence qui dicte les deux techniques qui, au Cameroun, incarnent bien cette vision prospective, à savoir celle de la planification (Section I) et celle de la programmation (Section II).

¹⁶⁰⁹ Comme en témoignaient déjà les deux articles suivants parus respectivement en 1965 et 1968 : RIVERO (J.), « Le plan et le droit », op. cit. ; CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit.

¹⁶¹⁰ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit.

¹⁶¹¹ Ibid., p. 324.

¹⁶¹² Ibid. p. 325.

SECTION I : LA PLANIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE

La technique du plan n'est pas une nouveauté au Cameroun. En effet, dès son accession à l'indépendance, le pays s'est doté des plans quinquennaux¹⁶¹³. Ceux-ci avaient pour fondement juridique l'article 8 de l'ordonnance du 7 février 1962 portant régime financier de l'État qui consacrait la planification des investissements et des politiques de développement¹⁶¹⁴. Par définition, la planification est *"une activité visant : à fixer des objectifs cohérents et des priorités au développement et social ; à déterminer les moyens appropriés pour atteindre ces objectifs ; et à mettre effectivement en œuvre ces moyens en vue de la réalisation des objectifs visés"*¹⁶¹⁵.

Selon M. MEBENGA, la planification consiste à fixer une mission précise, identifier les moyens les plus efficaces pour réaliser les objectifs, déterminer un processus d'évaluation des projets réalisés au sein de l'organisation, analyser certains aspects de l'environnement externe, opérer les forces et les faiblesses des opérations, élaborer le cheminement de travail et mettre en fin effectivement en œuvre la planification en prévoyant les mécanismes de suivi et évaluation¹⁶¹⁶.

C'est autrement reconnaître avec le Professeur MOCKLE que la planification offre *"la possibilité « des règles-objectifs » pour la rationalisation de l'action administrative"*¹⁶¹⁷. Mais un regard d'ensemble permet de se rendre compte que la planification poursuit une finalité développementaliste dont il importe de visiter les mécanismes d'élaboration (Paragraphe I) et d'identifier quelques figures (Paragraphe II) qui sont en rapport avec le droit public.

¹⁶¹³ Au total, six plans quinquennaux ont été mis en œuvre de 1960 en 1991. L'existence de ces plans quinquennaux remonte en réalité avant les indépendances. En effet, sous l'impulsion du Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social (FIDES), deux plans quinquennaux avaient été élaborés et mis en œuvre au Cameroun oriental entre 1946 et 1959, V. TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, op. cit., p. 194. Il faut aussi noter que les plans quinquennaux camerounais semblent être une timide copie du *"Plan de modernisation et d'équipement"* qui a ensuite pris le nom de *"Plan de développement économique social"* en vigueur en France dès 1946.

¹⁶¹⁴ V. aussi : SCHOUEL (S.A.), *La nécessaire réforme du droit budgétaire camerounais*, op. cit., p. 9.

¹⁶¹⁵ BETTELHEIM (C.), *Planification et croissance accélérée*, Paris Maspero, 1978, p. 116, cité in TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, ibid., p. 191.

¹⁶¹⁶ MEBENGA (M.), *Planification stratégique des opérations budgétaires*, Cours magistral, Programme de Formation en Gestion des Politiques économiques, FSEG, Université de Yaoundé II, inédit.

¹⁶¹⁷ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 62.

Paragraphe I : L'élaboration des plans

En tant que technique, la planification demeure encore aujourd'hui plus qu'hier un outil de prévision de l'action publique qui emprunte volontiers les sentiers d'une démarche mettant en lumière l'élaboration organique des plans (A) et les procédures d'élaboration et d'adoption de ceux-ci (B).

A. L'élaboration organique des plans

La Constitution camerounaise, contrairement à celle de la France à titre de droit étranger¹⁶¹⁸, ne prévoit pas la possibilité de faire recours au plan ou à tout autre projet de loi à caractère propulsif. Il n'est donc pas difficile de se rendre compte que comme celle-là, aucune valeur constitutionnelle n'est attachée aux plans. Il s'agirait plutôt de "*décisions autoritaires, faisant partie du « droit gouvernemental »*"¹⁶¹⁹. C'est dire que pour ce qui concerne leur élaboration, les plans émanent principalement des instances gouvernementales (1), auxquelles il faut aussi néanmoins associer les organes périphériques (2), ainsi que les organes à caractère consultatif représentant les principales activités économiques, sociales et culturelles (3).

1. L'élaboration des plans par les organes gouvernementaux

Au Cameroun, un constat simple s'impose, depuis au moins 1982, la planification a toujours été confiée à un organe ministériel. Celui-ci a revêtu plusieurs appellations jusqu'au décret n° 2007/268 du 7 septembre 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2004/230 du 08 décembre 2004 portant organisation du Gouvernement. Ce décret indique qu'au lieu de Ministère de la Planification, de la Programmation du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MINPLAPDAT), lire plutôt, Ministère de l'Économie, de la Planification et

¹⁶¹⁸ L'article 70 de la Constitution du 4 octobre 1958 indique que le gouvernement peut consulter pour avis le Conseil économique et social sur "*Tout plan ou projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental*".

¹⁶¹⁹ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit., p. 327.

de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT)¹⁶²⁰. Ce changement de dénomination est symptomatique de la diversité de noms que, jusque-là, avait portée ce département ministériel qui, à une certaine époque, s'appelait tout simplement le Ministère du plan.

Toutefois, au-delà de l'appellation qu'il peut avoir, le ministère en charge de la planification est le bras séculier de l'État "*chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique économique de la nation ainsi que de l'aménagement du territoire*"¹⁶²¹. Dans le volet planification, il est par exemple responsable : de la réalisation des études et des analyses prospectives sur le développement du pays à moyen et long termes ; de l'élaboration d'un cadre global de planification stratégique du développement du pays ; de la cohérence des stratégies sectorielles de développement du pays ; de la coordination et du suivi de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté ; de la coordination de la centralisation des études sur les projets d'intérêt économique national et du suivi de leur réalisation ; du suivi de la coordination de la politique de développement économique et social du gouvernement ; de la planification des ressources humaines¹⁶²².

De même, la pratique a toujours voulu qu'au Cameroun on associe ou du moins que l'on mette côte à côte la planification et l'aménagement du territoire. Il existe même, à la lecture de certains textes, une corrélation entre les deux expressions comme semble le laisser transparaître l'article 3 alinéa 1 de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun. Selon cette disposition en effet, "*L'aménagement et le développement durable du territoire consistent en la mise en œuvre d'une planification physique corrigeant les disparités naturelles ou celles liées au développement [...]*". C'est à ce titre que le MINEPAT est aussi chargé de la

¹⁶²⁰ En ce qui concerne justement l'appellation de MINEPAT, il faut savoir que c'est une résurgence du choix de nom qui avait déjà été adopté par un décret portant réorganisation du gouvernement de 2002.

¹⁶²¹ Article 5 (26) (nouveau) du décret n° 2007/268 du 7 septembre 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2004/230 du 08 décembre 2004 portant organisation du Gouvernement.

¹⁶²² Ibid.

coordination et de la réalisation des études d'aménagement du territoire, tant au niveau national que régional ; de l'élaboration des normes et règles d'aménagement du territoire et du contrôle de leur application ; du suivi et du contrôle de la mise en œuvre des programmes nationaux, régionaux ou locaux d'aménagement du territoire ; ainsi que du suivi des organisations sous-régionales s'occupant de l'aménagement ou de la préservation de l'écosystème sous-régional¹⁶²³.

Planification ou aménagement du territoire, il appartient au gouvernement d'élaborer tout plan économique, social, culturel ou infrastructurel dont a nécessairement besoin un État à un moment donné. Afin de démontrer l'hégémonie que le gouvernement exerce par exemple sur le parlement en ce domaine, George BURDEAU indiquait déjà en 1957 que : *"La planification, qui est la forme rationnelle de l'intervention étatique, constitue de nos jours le plus puissant des facteurs qui tendent à assurer la prééminence du gouvernement sur les chambres"*¹⁶²⁴. Il a su résumer ainsi ce droit régalien du gouvernement de planifier son développement en toute liberté. Toutefois, en vertu du principe de légalité et du respect de l'État de droit, il ne devrait pas le faire en marge de l'approbation parlementaire, car même si *"L'État est tenu de respecter, appliquer et exécuter le plan, il ne saurait, l'ayant promulgué, se considérer comme ayant les mains libres à son égard"*¹⁶²⁵.

Enfin, même s'il est vrai que *"dans certains cas le caractère impératif de l'acte prospectif pour l'administration résulte du fait que l'acte a été approuvé par le législateur"*¹⁶²⁶, il reste qu'un tel acte, à l'instar du plan, est d'abord l'émanation du *"droit gouvernemental"*¹⁶²⁷. Cela est d'autant plus vrai au Cameroun qu'en dehors du ministère en charge de la planification, il revient à chaque département ministériel de planifier dans son secteur d'activités. C'est dans cette logique que l'on

¹⁶²³ Ibid.

¹⁶²⁴ BURDEAU (G.), *Traité de sciences politiques*, 1957, VII, p. 470, cité in CHAPAL (Ph.), « Recherches sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit., p. 329.

¹⁶²⁵ De LAUBADERE (A.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Tome III, p. 509.

¹⁶²⁶ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit., p. 330.

¹⁶²⁷ Ibid., pp. 327 et s.

peut d'ailleurs situer les feuilles de route ministérielles en vigueur dans la pratique gouvernementale au Cameroun. Il faut néanmoins remarquer que la planification n'est pas seulement du ressort des organes gouvernementaux.

2. L'élaboration des plans par les organes périphériques

Pour identifier les organes d'élaboration des plans autres que les organes gouvernementaux, il faut remonter à l'époque des plans quinquennaux. En effet, l'élaboration du tout premier plan camerounais a été confiée à des sociétés d'études, la Société Générale d'Etudes et de la Planification (SOGEP) et la Société d'Etudes et de Développement Economique et Social (SEDES)¹⁶²⁸. L'élaboration des plans suivants a été conduite sous l'égide des comités de développement, des groupes d'études techniques pluridisciplinaires et des commissions nationales de planification.

D'abord, les comités de développement étaient créés au niveau des unités administratives de base, tels que les villages, les districts, les arrondissements, les départements et les provinces. Ensuite, les groupes d'études techniques pluridisciplinaires étaient quant à eux constitués au sein des différents départements ministériels pour, d'une part, centraliser les projets élaborés par les comités de développement, et, d'autre part, en dégager des programmes d'action sectoriels de planification. Enfin, les commissions nationales de planification dont le rôle était d'accueillir les projets de rapports sectoriels de planification pour les examiner, les discuter et, le cas échéant, les amender¹⁶²⁹.

De nos jours, aucune indication sur de tels organes n'est donnée par la législation. Chose curieuse au moment où la décentralisation vise à attribuer aux collectivités locales les moyens de leurs actions. Même si les lois sur la décentralisation du 22 juillet 2004¹⁶³⁰ ne le mentionnent pas, il n'est pas interdit aux

¹⁶²⁸ TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, op. cit., p. 191.

¹⁶²⁹ Pour plus amples détails sur ces organes d'élaboration des plans, V. *ibid.*, p. 192.

¹⁶³⁰ Loi n° 2004/017, loi n° 2004/018 et loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 respectivement d'orientation de la décentralisation, fixant les règles applicables aux communes et fixant les règles applicables aux régions.

collectivités territoriales décentralisées de se constituer en comités de développement ou de constituer des instances communales et régionales de planification. Il aurait toutefois été judicieux ou du moins indiqué de prévoir la constitution de ces organes de planification dans ces lois. Car en réalité, toute planification du développement au niveau local doit d'abord être impulsée par les instances locales elles-mêmes.

Cela semble toutefois avoir été corrigé par la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun qui institue notamment les plans communaux et intercommunaux et les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire. Même s'il reste aussi vrai que cette loi n'érige pas expressément des organes chargés de l'élaboration desdits plans et schémas, on subodore qu'il appartiendra aux collectivités territoriales décentralisées elles-mêmes de mettre en place de tels organes.

En clair, on peut conclure, dans un esprit qui met en avant l'unité de l'État, que les organes périphériques d'élaboration des plans sont des instances qui déclinent au niveau local la direction nationale de la planification que veulent insuffler les autorités centrales en vue d'un développement harmonieux et équilibré du territoire. Compte tenu de *"la tendance générale de [notre droit] à associer les particuliers au processus décisionnel"*¹⁶³¹, aucun plan ne devrait être élaboré sans une consultation préalable.

3. L'élaboration des plans par les organes consultatifs

Tel qu'indiqué ci-dessus, la consultation est un mode alternatif de participation et de coopération entre acteurs. A ce titre, la Constitution a elle-même dégagé des modalités de consultation entre les différents pouvoirs¹⁶³² et a aussi créé

¹⁶³¹ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit., p. 327.

¹⁶³² Il est par exemple prévu à l'article 8 alinéa 12 que *"Le Président de la République peut, en cas de nécessité et après consultation du Gouvernement, des bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, prononcer dissolution de l'Assemblée Nationale"*, ou encore l'article 15 alinéa 4 (nouveau) qui dispose qu' *"En cas de crise grave ou lorsque les circonstances l'exigent, le président de la République peut, après consultation du*

un organe consultatif, en l'occurrence le Conseil Economique et Social¹⁶³³. Suivant l'article 1^{er} la loi n° 86/009 du 5 juillet 1986 fixant la composition, les attributions et l'organisation du Conseil Economique et Social de la République du Cameroun, celui-ci *"est une assemblée consultative représentant les principales activités économiques, sociales et culturelles de la République"*.

Son rôle consultatif en matière de planification est prévu à l'article 2 qui indique que le Conseil Economique et Social *"est obligatoirement saisi pour avis des projets de loi de programme ou de plans à caractère économique ou social, et peut être au préalable associé à leur élaboration"*. Le deuxième volet de cette disposition, à savoir : *"[...] peut être au préalable associé à leur élaboration"*, confère à cet organe, outre son pouvoir d'émettre des avis et d'examiner les études à lui confiées, la possibilité de participer à l'élaboration des plans et projets de loi de programme. A titre de comparaison avec le droit étranger, notons que la loi camerounaise suscitée instituant le Conseil Economique et Social innove par rapport à l'article 70 de la Constitution française du 4 octobre 1958 qui ne confère au Conseil Economique et Social en France qu'une fonction consultative à l'exclusion de toute participation à l'élaboration. Cette disposition indique tout simplement que : *"Tout plan ou projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis"*¹⁶³⁴.

De plus, pour ce qui est de l'étendue de ses pouvoirs en matière de planification, le Conseil Economique et Social camerounais *"peut procéder, à la demande du Gouvernement, à des enquêtes sur la mise en œuvre du plan de développement économique et social [...]"*¹⁶³⁵. Ainsi, à l'instar de la possibilité qui lui est donnée de participer à l'élaboration des plans, il dispose d'une autre fonction

président du Conseil constitutionnel et des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, demander à l'Assemblée nationale de décider, par une loi, de proroger ou d'abrégé son mandat.", etc.

¹⁶³³ Article 54 de la Constitution du 18 janvier 1996.

¹⁶³⁴ Toutefois, il faut rappeler que l'article 71 de cette Constitution indique que les règles de fonctionnement du Conseil Economique et Social sont fixés par une loi organique. Il se peut donc que la fonction de participation préalable à l'élaboration des plans et projets de loi de programmation soit prévue dans les dispositions d'une telle loi.

¹⁶³⁵ Article 2 c) de la loi n° 86/009 du 5 juillet 1986 fixant la composition, les attributions et l'organisation du Conseil Economique et Social de la République du Cameroun.

préalable, celle de procéder aux enquêtes, nul doute que celle-ci porte sur une étude d'impact économique et social du plan de développement envisagé.

Au demeurant, les organes d'élaboration des plans peuvent être considérés comme des instances de réflexion au sein desquelles se peaufinent les modalités de mise en œuvre, d'application et d'exécution du dispositif de planification. Une telle élaboration est cependant faite en fonction d'une procédure particulière qui fait que la planification n'obéit pas à la procédure classique d'élaboration et d'adoption des règles juridiques.

B. La procédure d'élaboration et d'adoption des plans

Les plans sont des documents de prévision qui sont élaborés selon une procédure qui évolue en marge des modes classiques de l'élaboration des actes juridiques. La plupart des actes mis en œuvre dans le cadre du fonctionnement d'un État sont souvent adoptés selon une procédure qui nécessite l'intervention du parlement. La procédure d'adoption usuelle utilisée est souvent alors celle de la loi. Cependant, en matière de planification, l'intervention du parlement semble inexistante en raison de *"la supériorité gouvernementale dans un domaine aussi important que celui des actes prospectifs"*¹⁶³⁶. Or, comme l'avait admis Jean RIVERO, *"rien ne limite l'activité du parlement à la seule élaboration de la loi, sinon nos habitudes de pensée"*¹⁶³⁷. C'est dire qu'en ce domaine, le parlement devrait jouer, en dehors de son rôle de législateur et de contrôleur, celui, nouveau et innovant, de planificateur¹⁶³⁸. Quand bien même il serait impliqué, le parlement n'interviendrait ici qu'au moment de l'adoption, les plans étant élaborés suivant une procédure d'élaboration concertée (1) associant plusieurs acteurs. Cependant au Cameroun, le volet concertation semble être aujourd'hui privilégié au détriment du volet juridique d'adoption au parlement, d'où le constat d'une procédure d'adoption biaisée (2).

¹⁶³⁶ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit., p. 328.

¹⁶³⁷ RIVERO (J.), « Le plan et le droit », op. cit., p. 124.

¹⁶³⁸ Les documents de planification tels que les documents de la vision stratégique du Cameroun jouiraient alors d'une pleine valeur juridique et, de ce fait, seraient entourés de la force obligatoire qui caractérise les règles de droit.

1. Une procédure d'élaboration concertée

A titre de rappel, la concertation est un mode de participation des acteurs à l'action publique. En tant que tel, elle fait partie des *"éléments associés à la gouvernance à titre de projet politique et gestionnaire de renouvellement de l'action publique"*¹⁶³⁹. La planification étant indubitablement une technique de gouvernance, il semble évident de recourir à la concertation dans l'adoption des plans. On aurait pu imaginer que pour des besoins de formalisme juridique, une telle concertation se déroule devant le parlement, mais à l'observation on constate que *"le parlement est mal outillé pour juger la planification, et que le plan se prête mal à la procédure parlementaire"*¹⁶⁴⁰.

Toutefois, il convient de distinguer les lois d'orientation et les lois de programme, votées par le parlement, qui peuvent prévoir certains mécanismes de planification et les plans, élaborés par le gouvernement, et qui sont des outils prescrivant une vision prospective. Ce sont ces derniers qui font l'objet d'une procédure concertée à laquelle on associe des acteurs de tous bords directement concernés par l'application et l'exécution des plans.

De la même façon, parce qu'émanant de l'autorité publique, on s'attend à ce que le plan, acte juridique, repose sur la volonté de cette autorité et s'impose en vertu de la puissance qu'elle détient. Or, nous partageons là l'opinion de Jean RIVERO, *"cette conception ne peut avoir aucune espèce d'application quand il s'agit des interventions du pouvoir dans le domaine économique, et plus largement de toutes celles qui ont pour objet de remodeler des structures"*¹⁶⁴¹. En effet, dans son élaboration, le plan associe le gouvernement, qui en est généralement l'initiateur, les collectivités locales et les communautés locales, en ce qui concerne par exemple les plans d'urbanisme, mais aussi des syndicalistes, des professionnels, des experts, en fonction de l'objet sur lequel porte le plan.

¹⁶³⁹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 3.

¹⁶⁴⁰ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit., p. 328.

¹⁶⁴¹ RIVERO (J.), « Le plan et le droit », op. cit., p. 124.

Pour marquer la relation inductive entre le plan et le droit, le même auteur estime que cette participation "*appelle sans doute l'élaboration d'une catégorie nouvelle d'actes juridiques dont le ressort ne serait plus le vieux ressort traditionnel de la volonté de l'auteur, mais l'adhésion ou la motivation*"¹⁶⁴². Cependant au Cameroun, si on ne peut douter de la prise en compte de l'aspect adhésion en raison de la participation de plusieurs acteurs à l'élaboration des documents de planification, on ne peut pas en dire de même pour ce qui est de la procédure de leur adoption.

2. Une procédure d'adoption biaisée

Pour comprendre en quoi la procédure d'adoption des documents de planification est aujourd'hui biaisée au Cameroun, il est nécessaire de faire un saut par le passé afin d'évoquer ce qui prévalait à l'époque des plans quinquennaux dans les années qui ont suivi l'indépendance du pays. La procédure d'élaboration de ces plans respectait plusieurs étapes qui aboutissaient à l'adoption par l'Assemblée nationale. En effet, à la fin de la procédure de leur élaboration, ces plans étaient rendus publics sous forme de lois¹⁶⁴³.

Tout commençait par un séminaire méthodologique national avec pour objectif d'aboutir à une harmonisation et à une unification des approches, démarches et méthodes. Puis les différents départements ministériels déclinaient le contenu de leurs plans sectoriels respectifs. La synthèse était alors faite par le ministère du plan, laquelle était sanctionnée par une circulaire ou tout autre acte réglementaire du président de la République ou du premier ministre. Cet acte prescrivait les options fondamentales, les grandes orientations ainsi que les directives générales devant guider l'élaboration du plan à venir. Les travaux qui suivaient se déroulaient sur une base participative associant les comités de développement, les groupes techniques et, plus tard, les commissions nationales de planification. Les rapports sectoriels adoptés et examinés par ces commissions étaient ensuite soumis au Conseil Economique et Social. Enfin, survenait la phase de rédaction d'un projet d'ensemble remis au

¹⁶⁴² Ibid., p. 125.

¹⁶⁴³ TOUNA MAMA, *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*, op. cit., p. 193.

gouvernement et présenté par le président de la République à l'Assemblée nationale pour adoption. Le document final était alors rendu public sous forme de loi.

Au Cameroun aujourd'hui, la résurgence de la planification n'obéit pas de manière linéaire à la procédure d'élaboration qui était appliquée à l'époque des plans quinquennaux. C'est aussi pourquoi on peut douter de la valeur juridique des documents actuels, en ce sens qu'ils ne sont pas rendus publics sous forme de lois, car, il faut le reconnaître, *"le caractère impératif de l'acte prospectif pour l'administration résulte du fait que l'acte a été approuvé par le législateur"*¹⁶⁴⁴. Cependant, cette absence de lisibilité procédurale et juridique peut être due à plusieurs raisons. L'une d'elle étant que les documents qui font office de plans de développement au Cameroun de nos jours, sont en réalité des documents de politique économique nés à la suite des engagements du gouvernement sous fond de conditionnalités extérieures. C'est par exemple en ces termes l'on peut expliquer l'adoption par le gouvernement du DSRP à la suite duquel est arrivé le DSCE.

Toutefois, on peut néanmoins estimer que, de nos jours, certaines exigences de l'action publique à l'instar de celle de célérité ou d'efficacité ne semblent pas être compatibles avec les procédés classiques d'élaboration et d'adoption des techniques juridiques. Cela est encore plus vrai en ce qui concerne les techniques juridiques relatifs à la vision prospective de l'État. Car, il faut l'admettre avec un auteur, on peut manifestement nous rendre compte de *"l'incapacité des actes juridiques classiques, avec leur lourd formalisme, de jouer un rôle prospectif"*¹⁶⁴⁵.

Paragraphe II : L'identification de quelques figures de la planification

Le nombre important de plans existants fonde à considérer la planification comme une technique incontournable d'action publique à laquelle font recours les décideurs pour assurer une vision globale et prospective du développement économique et social d'un pays. Pour reprendre une expression anglo-saxonne, nous

¹⁶⁴⁴ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit., p. 330.

¹⁶⁴⁵ Ibid., p. 327.

dirons que l'introduction de cette technique répond au dicton selon lequel : *"if you fail to plan, you plan to fail"*¹⁶⁴⁶. C'est sans doute au regard de l'importance que la planification revêt qu'il existe plusieurs modèles de plans¹⁶⁴⁷. Mais parmi ceux-ci, seuls quelques-uns peuvent être associés au droit public, à travers notamment la planification stratégique (A), la planification du territoire (B) et la planification par contrats (C).

A. La planification stratégique

La planification stratégique est intimement liée au fonctionnement des organisations en général et de l'administration publique en particulier. C'est sur ce dernier point qu'elle entretient un lien étroit avec le droit public, surtout le droit administratif. On reconnaît d'ailleurs dans les pays occidentaux le rapport indissociable qui existe désormais entre la technique du plan et le droit administratif. Ainsi par exemple, *"Au Canada et plus particulièrement au Québec, le droit administratif doit désormais composer avec un nouveau mode d'intervention (ou de régulation) : la planification par le système de plan « finalisé » (dit stratégique)"*¹⁶⁴⁸.

C'est de cette évidence que se dégage la substantifique moelle de la place qu'occupe la planification stratégique dans le droit de l'administration publique. A titre de droit étranger par exemple, son élaboration est même devenue une obligation pour les ministères et organismes publics ; comme le souligne l'article 8 de la loi sur l'administration publique du Québec. Le Professeur MOCKLE, évoquant les dispositions de l'article 9 de cette loi, rappelle que le contenu de la planification stratégique *"reflète les principes directeurs de la gestion par résultats : description de la mission de l'organisation ; élaboration des orientations stratégiques, des objectifs*

¹⁶⁴⁶ C'est-à-dire en substance, si tu ne planifies rien, tu t'exposes à l'échec.

¹⁶⁴⁷ Chaque discipline scientifique pourrait être associée à un type de plans particuliers, on parlerait ainsi en économie et en gestion des plans d'affaires et des plans d'entreprises. Dans le domaine des relations internationales, on évoquerait par exemple des plans de reconstruction à l'instar du Plan Marshall appliqué en Europe par les Américains après la deuxième guerre mondiale ou encore du plan de reconstruction de l'Irak après la guerre de 2003, etc.

¹⁶⁴⁸ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 60.

et des axes d'action ; indication des résultats visés et énumération des indicateurs de performance"¹⁶⁴⁹.

Il s'agit donc d'un ensemble de critères finalistes dont doivent désormais se contraindre les administrations publiques en vue de l'atteinte des objectifs de performance et de résultats dont s'entoure le droit contemporain considéré comme un droit post-moderne différent du droit classique et porteurs d'effets pragmatiques et symboliques¹⁶⁵⁰. C'est dans ce sens que *"Les plans stratégiques répondent au besoin d'élaborer des règles « finalisées » et programmatrices en vue de produire des résultats concrets, quantifiables"*¹⁶⁵¹. La corrélation est donc évidente aujourd'hui que la planification se rattache étroitement à la logique des résultats et des objectifs poursuivie par toutes les administrations. Au Cameroun, hormis les initiatives prises par le gouvernement en faveur de la promotion de la gestion axée sur les résultats telle la PROMAGAR mise en place au Premier ministre, il existe d'autres dispositifs à la fois juridiques et managériaux. C'est le cas, sur le plan managérial, de l'établissement des feuilles de route par les ministres ; et sur le plan juridique, de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

C'est à ce titre que M. MEBENGA voit en la planification stratégique des opérations budgétaires à la fois une contrainte juridique et une méthode de gouvernance des finances publiques. Pour lui, la définition des concepts de *fonction, programme, action, indicateur, objectif* dans l'article 8 de la loi portant régime financier de l'État suffit à constater de la prise en compte au Cameroun de la planification stratégique des opérations budgétaires. Il appuie au soutien de cette argumentation que la loi suscitée *"prévoit un petit lexique visant à faciliter la compréhension de la terminologie qui est utilisée en matière de planification stratégique"*¹⁶⁵².

Mais de manière générale, la planification stratégique au Cameroun s'inscrit dans une vision globale de l'action publique qui ne tient pas uniquement compte que

¹⁶⁴⁹ Ibid., p. 56.

¹⁶⁵⁰ CHEVALLIER (J.), « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », op. cit., p. 661.

¹⁶⁵¹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 60.

¹⁶⁵² MEBENGA (M.), *Planification stratégique des opérations budgétaires*, op. cit.

des opérations budgétaires, mais va bien au-delà. Pour s'en convaincre, rappelons déjà que mission est donnée au MINEPAT de s'occuper "*De l'élaboration d'un cadre global de planification stratégique du développement du pays*"¹⁶⁵³.

Relevons aussi ce passage du DCSE qui, dans l'objectif de poursuite de la modernisation de l'administration publique, énonce qu'"*En matière de planification stratégique, les autorités mettront l'accent sur la définition des orientations devant guider la politique économique nationale et ses déclinaisons dans les domaines budgétaire, fiscal, monétaire, financier, et commercial. Il s'agira, par conséquent, de canaliser les énergies, d'orienter les investissements dans une perspective de moyen et long termes, à travers une approche intégrée et cohérente, visant l'atteinte des objectifs du DSCE en particulier et plus généralement, de la Vision de développement à long terme*"¹⁶⁵⁴.

Ainsi donc, quel que soit le domaine d'action publique ou le secteur d'activités dans lequel la planification stratégique est envisagée, les objectifs essentiels qu'elle contient se résument en la description et la délimitation de l'objet poursuivi. Il s'agit plus concrètement de définir et de circonscrire le secteur d'activités. Ensuite, il s'agit d'identifier les composantes et les sous composantes de ce secteur. Il est question également d'identifier les différents intervenants du secteur et enfin décrire l'évolution du secteur et présenter sa situation actuelle. Cette dernière repose sur la clarification de chaque composante du secteur, c'est-à-dire qu'il faut rappeler le service qui doit être fourni, la qualité de ce service, les moyens et l'organisation mise en place pour fournir ce service, les résultats déjà obtenus ainsi que la demande potentielle. C'est ainsi que le secteur "*justice*" au Cameroun peut être délimité en faisant référence à l'objet de la justice à savoir trancher les litiges et dire le droit¹⁶⁵⁵.

¹⁶⁵³ Article 5 (26) nouveau du décret n° 2007/268 du 7 septembre 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2004/230 du 08 décembre 2004 portant organisation du gouvernement.

¹⁶⁵⁴ DSCE, Paragraphe 387.

¹⁶⁵⁵ Sur la présentation de l'objet de la planification stratégique, V. MEBENGA (M.), *Planification stratégique des opérations budgétaires*, op. cit.

Pour conclure avec un auteur qui évoque la place que les plans stratégiques occupent désormais dans son pays, nous dirons que ceux-ci sont devenus de véritables instruments de gestion interne des organismes publics¹⁶⁵⁶. On peut, à notre sens, les considérer comme une expression de la planification économique et sociale du développement, en ce sens qu'ils favorisent la croissance harmonieuse de l'économie et le progrès social. Même si aucune loi n'y fait allusion au Cameroun en termes d'établissement d'un cadre juridique formel de planification, et même si, certains l'ont pensé depuis quelques années, "*depuis plus de vingt ans, cette planification stratégique du développement et des investissements n'est plus opérée*"¹⁶⁵⁷, il ne reste pas moins vrai que le plan y tient une place de choix dans l'ordonnement juridique de certains domaines d'action publique, à l'instar de l'aménagement du territoire.

B. La planification du territoire

La planification du territoire correspond à ce que l'on peut valablement appeler "*une application géographique de la programmation nationale*"¹⁶⁵⁸. Il s'agit de la catégorie de plans dont l'objet est de programmer l'investissement public, de favoriser l'aménagement du territoire (1) et de prévoir l'occupation urbaine (2).

1. La planification de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire a été associé récemment au Cameroun au développement du territoire notamment par le biais de la loi d'orientation n° 2011/008 du 6 mai 2011. Les deux expressions consistent, selon l'article 3 alinéa 1 de cette loi, en la mise en œuvre d'une planification physique corrigeant les disparités naturelles ou celles liées au développement par la recherche d'une répartition judicieuse, équilibrée et aussi intégrée que possible des hommes, des activités de production, des infrastructures et des équipements sur l'ensemble du territoire. Le mérite de cette loi est d'avoir associé deux expressions à résonance prospective,

¹⁶⁵⁶ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 57.

¹⁶⁵⁷ SCHOUËL (S.A.), *La nécessaire réforme du droit budgétaire camerounais*, op. cit., p. 9.

¹⁶⁵⁸ CHAPAL (Ph.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », op. cit., p. 324.

dans une même réalité, celle de la gouvernance du territoire. En effet, elle prend en compte, d'une part, le développement futur du pays, et de l'autre, les préoccupations des générations futures.

Aussi, à l'instar par exemple des "*plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire*" créés en France par le décret du 31 décembre 1958¹⁶⁵⁹, les plans et schémas camerounais prévus dans la loi ci-dessus indiquée se situent dans la logique de la planification intégrée du territoire. Cette loi d'envergure nationale expose les principes directeurs de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire sur laquelle s'appuie la politique régionale et locale, ainsi que les politiques sectorielles. C'est dans cet esprit que le législateur a pensé à aménager le schéma national, les schémas régionaux, les plans locaux et les schémas sectoriels définis à l'article 5 de la loi.

Par "*Schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire*", il faut entendre, l'ensemble documentaire composé d'énoncés littéraux et d'expressions graphiques présentant les orientations, les objectifs et les résultats attendus d'une vision de développement spatial, physique et environnemental basée sur des options politiques, les ressources naturelles disponibles, la dynamique sociale ainsi que le patrimoine environnemental, artistique et culturel. Le schéma national se pose ainsi comme le plan directeur sur lequel s'agrègent les plans régionaux, locaux et sectoriels d'aménagement et de développement durable du territoire.

Le plan régional, quant à lui, est entendu comme un document régional d'aménagement et de développement durable du territoire ; document de planification physique et spatiale régionale fixant les orientations fondamentales en matière d'implantation des équipements structurants, d'environnement et d'organisation de la territorialité du développement sur la base des options retenues dans le Schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire. Véritable document prospectif, le plan régional est la traduction du transfert de la planification au niveau des collectivités territoriales décentralisées. C'est à ce titre

¹⁶⁵⁹ Ibid.

qu'il se situe en amont du plan local. Celui-ci étant, selon le même article 5, la *"déclinaison au niveau communal ou intercommunal du Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire"*.

Enfin, les schémas sectoriels encadrent à leur tour des secteurs d'activités précis. Ils sont la traduction cohérente du Schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire dans un secteur d'activités donné, permettant à travers une planification physique et spatiale, d'anticiper les besoins d'infrastructures et autres mesures d'accompagnement à appliquer dans ledit secteur¹⁶⁶⁰.

Pour tout dire, la planification de l'aménagement du territoire est une vision globale de l'action publique qui s'incarne aussi bien au niveau national que sur le plan régional et local. Toutefois, elle ne semble pas répondre à l'autonomisation des collectivités territoriales voulue par la décentralisation, car l'examen de la loi suscitée permet de constater que c'est le schéma national qui fixe les orientations générales de l'aménagement du territoire. Il suffit aussi de consulter l'article 70 alinéa 2 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation qui dispose que *"Les plans régionaux et communaux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire sont élaborés en tenant compte, autant que possible, des plans de développement et d'aménagement nationaux"*.

Or, il aurait été judicieux de procéder à une régionalisation du plan en vue de permettre aux collectivités locales de planifier elles-mêmes l'aménagement de leurs territoires. C'est du moins ce que laisse croire les lois sur la décentralisation de 2004. En effet, la loi n° 2004/019 fixant les règles applicables aux régions prévoit, dans le cadre du transfert des compétences aux régions en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, *"l'élaboration de plans régionaux spécifiques d'intervention d'urgence et de prévention des risques"*¹⁶⁶¹. Elle le prévoit aussi dans la section intitulée *"De la planification, de l'aménagement du territoire,*

¹⁶⁶⁰ Article 5-9 de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

¹⁶⁶¹ Article 19 de la loi n° 2004/019 fixant les règles applicables aux régions.

des travaux publics, de l'urbanisme et de l'habitat", notamment lorsqu'elle reconnaît aux régions compétence dans *"l'élaboration et l'exécution des plans régionaux de développement"*¹⁶⁶².

2. La planification urbaine

La planification urbaine est régie au Cameroun par la loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun. Celle-ci prévoit expressément des documents de planification urbaine, lesquels, conformément à l'article 7, sont chargés de la mise en œuvre de l'urbanisme. Selon l'article 25 de la même loi, *"Les documents de planification urbaine déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacements, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, le patrimoine culturel, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels et les risques technologiques, ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat et d'équipements publics"*.

Ces documents de planification ont donc un double objet qui porte aussi bien sur des questions environnementales que sur des préoccupations foncières. Ce sont ces documents qui définissent et fixent le contenu des plans d'urbanisme. Ces derniers sont au nombre de quatre à savoir : le plan directeur d'urbanisme, le plan d'occupation des sols, le plan de secteur et le plan sommaire d'urbanisme¹⁶⁶³.

Le plan directeur d'urbanisme, comme son nom l'indique, est un document qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement d'un territoire urbain, la destination générale des sols et la programmation des équipements¹⁶⁶⁴. Le plan d'occupation des sols, quant à lui, est un document qui fixe l'affectation des sols et les règles qui la régissent pour le moyen terme (10 à 15 ans). Il définit le périmètre de

¹⁶⁶² Article 20, *ibid.*

¹⁶⁶³ Article 26 de loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun.

¹⁶⁶⁴ Article 32 alinéa 1, *ibid.*

chacune des zones d'affectation et édicte, pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol¹⁶⁶⁵.

Pour ce qui est du plan de secteur, il s'agit d'un document qui, pour une partie de l'agglomération, précise de façon détaillée l'organisation et les modalités techniques d'occupation du sol, les équipements et les emplacements réservés, et les caractéristiques techniques et financières des différents travaux d'infrastructures¹⁶⁶⁶. La loi précise en son article 44 qu'en attendant de se doter d'un plan d'occupation des sols, les communes ont la possibilité d'élaborer un document de planification simplifié, dénommé plan sommaire d'urbanisme. Celui-ci s'entend comme un document qui fixe l'affectation des sols et définit le périmètre de chacune des zones d'affectation. Il édicte de façon sommaire, pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol¹⁶⁶⁷.

En clair, à travers les plans d'urbanisme ci-dessus indiqués, le législateur a entendu faire de la planification une des techniques indispensables en matière d'occupation du sol dans les zones urbaines. Ils servent à planifier le développement des villes tant en termes d'équipements et d'infrastructures que pour des besoins d'orientation foncière. Sans doute que ces questions d'urbanisme rentrent dans la catégorie des clauses qui peuvent être discutées dans le cadre d'un contrat de plan entre l'État et les collectivités locales.

C. La planification par contrats

La planification par contrats ou la contractualisation des plans traduit la reconnaissance et l'institution des contrats de plan en matière d'action publique en général. Il s'agit en effet de contrats qui recouvrent une diversité de procédures conventionnelles intéressant l'État et une multiplicité de partenaires à l'instar des entreprises et des collectivités territoriales décentralisées. Pris dans notre contexte, ils sont la traduction de la volonté des pouvoirs publics de privilégier aujourd'hui, dans

¹⁶⁶⁵ Article 37 alinéa 1, *ibid.*

¹⁶⁶⁶ Article 40 alinéa 1, *ibid.*

¹⁶⁶⁷ Article 45 alinéa 1, *ibid.*

certaines pays à l'instar de la France, "*la contractualisation de l'aménagement du territoire*" qui sonne ainsi "*le déclin de planification unilatérale*" et symbolise "*la désuétude du plan de la nation*" dans le domaine de "*la planification à l'aménagement du territoire*"¹⁶⁶⁸.

Au Cameroun, les hésitations du gouvernement à élaborer un projet de législation spécifique sur les contrats de plan¹⁶⁶⁹ témoigne, comme en matière des plans et schémas d'aménagement du territoire, de la volonté de l'État central de garder la main mise sur la planification nationale. Sans vraiment fixer les conditions de recours encore moins les modalités de conclusion de ce type de contrats, le législateur se borne à définir le "*contrat plan*" comme un "*document négocié entre l'État, la région et/ou une collectivité territoriale décentralisée, éventuellement assorti de contrats particuliers, codifiant de manière détaillée le partage solidaire des responsabilités en vue de l'exécution harmonieuse d'un programme d'actions d'aménagement du territoire pendant une période déterminée en matière d'aménagement et de développement durable de la région ou de la collectivité territoriale décentralisée; chaque partenaire s'engageant sur la nature et le financement des différentes opérations programmées*"¹⁶⁷⁰.

Toutefois, on peut espérer que l'idée de négociation introduite par le législateur dans cette disposition contribue à l'infléchissement de la prééminence de l'État sur les collectivités locales en matière de planification. Car, reconnaissons avec un auteur que "*le contrat de plan peut [...] être qualifié de protocole d'accord*"¹⁶⁷¹ construit à partir d'"*un processus d'élaboration concertée*"¹⁶⁷² entre l'État et ses démembrements territoriaux.

¹⁶⁶⁸ Sur cette analyse au sujet des contrats de plan en France, V. COLSON (J.-Ph.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., p. 494.

¹⁶⁶⁹ Avant l'adoption de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun qui définit en son article 5-1 la notion de "*contrat plan*", le gouvernement par le biais du MINEPAT avait d'abord opté pour l'"*Elaboration d'une législation sur les contrats plans entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées*". V. Appel à manifestation d'intérêt y relatif lancé par le MINEPAT.

¹⁶⁷⁰ Article 5-1 de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

¹⁶⁷¹ QUITANE (G.), « L'action publique et les ambiances contractuelles », op. cit., p. 36.

¹⁶⁷² COLSON (J.-Ph.), IDOUX (P.), *Droit public économique*, op. cit., p. 508.

En définitive, la planification, à la fois instrument souple d'adaptation du droit à la poursuite des objectifs¹⁶⁷³ et technique de facilitation et de projection de l'action publique, se pose aujourd'hui comme un impératif d'une vision stratégique du développement auquel font recours tous les États. En effet, il y a comme une certaine identité depuis la prise en compte de la planification, comme l'atteste le Professeur MOCKLE lorsqu'il affirme que "*La formule française du plan ressemble beaucoup à celle des plans stratégiques utilisés dans la fonction publique au Québec, ce qui montre l'unité conceptuelle de cette catégorie*"¹⁶⁷⁴. C'est donc à juste titre que la planification fait désormais partie intégrante de la vision stratégique du Cameroun notamment à travers les mécanismes de son élaboration et les différentes facettes qu'elle recouvre. A l'instar de celle-ci, la programmation se positionne comme une technique pour mener une action publique volontariste et prospective.

SECTION II: LA PROGRAMMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Il est difficile de situer la frontière entre la planification et la programmation, tant les deux notions peuvent parfois donner l'impression d'être antinomiques, quand elles ne sont pas tout simplement comprises comme des synonymes. On parlera ainsi par exemple de "*planification et programmation financières*"¹⁶⁷⁵ pour marquer la distinction ; ou alors pour renvoyer à la même acception, on évoque la planification par programmes ou comme l'entend ce bout de phrase révélateur de le Professeur LEKENE DONFACK, "[...] *l'établissement d'un programme pluriannuel, parfois appelé « plan physique et financier »*"¹⁶⁷⁶. Mais une chose est au moins sûre, il s'agit de deux techniques dont la raison d'être est la prise en compte à des fins prospectives de la décision et de l'action publiques. Si la première renvoie pour l'essentiel à la logique des plans, la seconde par contre trouve aujourd'hui son champ d'expression en matière budgétaire. En effet, que ce soit la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État qui introduit "*la gestion budgétaire*

¹⁶⁷³ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 617.

¹⁶⁷⁴ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 61.

¹⁶⁷⁵ BABUSIAUX (C.) et LLAU (P.), « Planification et programmation financières », in PHILIP (L.), *Encyclopédie des finances publiques*, Ed. Economica, Paris, 1991, p. 1144.

¹⁶⁷⁶ LEKENE DONFACK (E.C.), *Finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 139.

par programme"¹⁶⁷⁷ ou, avant elle, l'ordonnance du 7 février 1962 qui évoquait déjà "*le budget de programme*"¹⁶⁷⁸ ou "*budgets-programmes*"¹⁶⁷⁹, on ne peut nier que programme et budget sont étroitement liés. Le rapport de la programmation aux finances publiques est tellement évident que même la programmation du développement (Paragraphe I) est tributaire de la programmation budgétaire (Paragraphe II).

Paragraphe I : La programmation du développement

Ce serait une vérité de lapalissade que de dire que toute programmation est faite à des fins développementalistes, pourtant ne pas le dire peut aussi faire oublier que, prise concrètement, elle porte d'abord sur les investissements publics (A), lesquels sont généralement réalisés suivant des calendriers de programmation bien précis (B).

A. La programmation des investissements publics

Pour comprendre les relents juridiques de la programmation des investissements publics au Cameroun, il convient de visiter le cadre matériel (1) et le cadre institutionnel (2) qui la régissent.

1. Le cadre matériel de la programmation des investissements publics

Avant le décret n° 2007/268 du 7 septembre 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2004/230 du 08 décembre 2004 portant organisation du gouvernement qui réintroduit l'ancien MINEPAT, la programmation du développement était assurée par le Ministère de la Planification, de la Programmation du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MINPLAPDAT). Ce ministère exerçait alors sa compétence, comme son nom

¹⁶⁷⁷ BIAKAN (J.), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », op. cit., p. 19. Le premier budget-programme de cette loi est récemment entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 conformément à l'article 79 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

¹⁶⁷⁸ LEKENA DONFACK (E.C.), *Finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 51.

¹⁶⁷⁹ BIDIAS (B.), *Finances publiques du Cameroun*, op. cit., p. 1008.

l'indique, en matière de programmation. Mais depuis le changement de dénomination intervenue en 2007, le MINEPAT, outre ses compétences en matière de planification, assure la gestion et la programmation économiques. C'est à ce titre qu'il lui revient la mission d'élaboration du Programme d'Investissement Public (PIP).

Cette fonction dont le caractère opérationnel emporte sur toute autre considération est prescrite par l'article 5 (26) nouveau du décret suscité et rappelée par l'article 1^{er} décret n° 2008/220 du 4 juillet 2008 portant organisation du Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT). Ces dispositions indiquent à ce sujet que le MINEPAT est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique économique de la nation ainsi que de l'aménagement du territoire. A ce titre, il est responsable, en matière économique, de l'élaboration du programme d'investissement pluriannuel de l'État, ainsi que du suivi et du contrôle des programmes et projets d'investissement, en liaison avec les ministères sectoriels et le ministère chargé des finances.

Peu importe le nom qu'il porte, le ministère en charge de la planification est naturellement celui qui a la charge de l'élaboration du programme d'investissement public dont l'opérationnalité est aussi tributaire du rôle que joue en la matière le ministère en charge des finances. Ce dernier a en effet compétence en matière d'élaboration et d'exécution du budget d'investissement public (BIP) qui n'est que la déclinaison annuelle des dispositions du PIP. Il n'est pas inutile de relever que cette bipartition de compétences entre les deux ministères dans le domaine des investissements publics répond tout simplement aussi au principe séculaire qui veut que l'on confie l'élaboration et l'exécution du budget d'investissement à un ministère distinct de celui qui a la responsabilité du budget de fonctionnement.

Le programme d'investissement public fait partie de ces dispositifs dont l'objet est de fixer, en termes de données quantifiables, les résultats escomptés pour un réseau d'actions donné. On peut à juste titre considérer qu'il s'agit d'un outil managérial de rationalisation de l'action publique dont les balises juridiques sont

aussi repérables au niveau des institutions qui conduisent la politique de programmation des investissements publics au Cameroun.

2. Le cadre institutionnel de la programmation des investissements publics

L'importance qu'a acquise aujourd'hui la programmation des investissements pour les pouvoirs publics, a par exemple amené ceux-ci à créer au sein du MINEPAT, une direction spécialisée, dite Direction Générale de l'Economie et de la Programmation des Investissements Publics (DGEPIP). Suivant l'article 30 du décret n° 2008/220 du 4 juillet 2008 portant organisation du MINEPAT, la DGEPIP est chargée, en matière de programmation des investissements : *"[...] de la centralisation des grands projets structurants ; de l'identification des programmes d'investissement pluriannuel de l'État cohérents avec les objectifs du cadre global de planification stratégique du développement ; de l'élaboration des politiques, des programmes et budgets d'investissement public"*.

Cette direction comprend d'ailleurs en son sein, outre la Division des analyses et des politiques économiques et la Division de la prévision et de la préparation des programmes et projets, une Direction de la programmation des investissements publics. Les attributions dont est investie cette dernière permettent de comprendre quelle est la politique du gouvernement en matière de programmation des investissements publics au Cameroun.

En effet, selon l'article 42 du décret du 4 juillet 2008 suscité, la Direction de la programmation des investissements publics est chargée : *"de la préparation du budget d'investissement public de l'État ; de l'appui à l'élaboration des cadres de dépenses à moyen terme sectoriels, ministériels et des budgets-programmes associés, en liaison avec les administrations concernées ; de la programmation des ressources internes et externes nécessaires au financement du développement ; de la programmation, du suivi et du contrôle de l'exécution des investissements publics ; de l'élaboration et de la diffusion des rapports d'exécution du budget d'investissement public"*.

Ce dispositif institutionnel permet de retracer le cheminement que suit la programmation des investissements publics au Cameroun. Ainsi, tout commence avec la sous-direction de la préparation du budget d'investissement public¹⁶⁸⁰. Celle-ci, dont les missions retracent en quelque sorte les différentes étapes d'un processus budgétaire, est chargée : de l'organisation des pré-conférences et conférences budgétaires sur l'investissement public, en liaison avec les administrations concernées ; de la préparation du budget d'investissement public annuel ; de la centralisation des fichiers et des états du budget d'investissement public, ainsi que des journaux de projets à transmettre au ministère en charge du budget de l'État ; de la transmission des journaux de projets aux maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrages délégués, ainsi qu'aux organes participatifs de programmation et de suivi des investissements publics dans les provinces (aujourd'hui devenues régions) ; et enfin de la publication des journaux de projets dans les organes de presse et autres organes de communication spécialisés¹⁶⁸¹.

Une fois programmés et inscrits dans le BIP, les projets et programmes doivent être suivis et évalués en vue de s'assurer de leur bonne exécution. Cette mission relève des attributions de la sous-direction du suivi des programmes et projets d'investissement public dont le rôle est justement de s'assurer : du suivi de l'exécution des programmes et projets d'investissement public ; du suivi des projets d'investissement public non programmés ; de l'observatoire des investissements publics déjà réalisés et nécessitant une réhabilitation, en liaison avec les administrations concernées ; de l'exploitation des rapports de la brigade des contrôles ; du lancement et de la supervision des audits *a posteriori* des opérations d'investissement public conduits par les cabinets privés ou des experts individuels ; et de l'élaboration des rapports de suivi trimestriels et annuels du budget d'investissement public¹⁶⁸².

¹⁶⁸⁰ La sous-direction de la préparation du budget d'investissement public est un organe de la direction de la programmation des investissements publics.

¹⁶⁸¹ V. article 43 alinéa 1 du décret n° 2008/220 du 4 juillet 2008 portant organisation du Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire.

¹⁶⁸² Article 45 alinéa 1, *ibid.*

C'est dire en fin de compte que la programmation des investissements publics, loin d'être uniquement une volonté politique des pouvoirs publics de prévoir le développement, s'entoure des garanties à la fois juridiques et institutionnelles dont le respect conditionne l'opérationnalité de la vision prospective du développement de l'État. Toutefois, il ne s'agit pas simplement de prévoir, encore faut-il que la prévision soit encadrée dans le temps.

B. Le facteur temps dans la programmation des investissements publics

L'inscription dans les décrets de 2007 et de 2008 portant respectivement organisation du gouvernement et organisation du MINEPAT de la formule "*programme d'investissement pluriannuel de l'État*"¹⁶⁸³ démontre à souhait que le facteur temps joue un rôle important dans le processus intellectuel de formulation de la politique de programmation des investissements publics. En fait, on peut associer à la logique classique le manque de prévision dans le temps, tant l'action publique ne dépassait rarement le seuil du court terme. Mais la dimension moderne de cette action publique permet de l'associer désormais aux moyen et long termes.

C'est ainsi qu'a pu être formulée la vision stratégique du développement à l'horizon 2035, dont on peut considérer comme le long terme, et la stratégie de développement décennale, moyen terme, formulée dans le cadre du DSCE. A l'instar des plans quinquennaux de l'ancien régime, la vision du développement actuelle du Cameroun répond à cette exigence de cadrage dans le temps de l'action des pouvoirs publics. C'est en effet dans ce sens que l'on peut comprendre la programmation bi-décennale et décennale dont sont porteurs le Cameroun Vision 2035 et le DSCE. Un examen minutieux de ces documents de stratégie permet de se rendre compte qu'effectivement tous les grands projets d'investissements publics prévus à cet effet, l'ont été en tenant compte de la tranche périodique de leur réalisation. Ainsi par

¹⁶⁸³ V. articles 1ers des décrets n° 2007/268 du 7 septembre 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2004/230 du 08 décembre 2004 portant organisation du gouvernement et n° 2008/220 du 4 juillet 2008 portant organisation du Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire.

exemple, suivant les indications du DSCE, l'État prévoit de passer de 5250 km à 8500 km de routes bitumées entre 2010 et 2020¹⁶⁸⁴. C'est aussi le cas des autres projets d'infrastructures dont les échéances sont connues depuis la publication de ce document de stratégie¹⁶⁸⁵.

Si l'inventaire de la programmation documentaire des investissements publics ci-dessus esquissé ne nous renseigne que très peu sur le rapport direct qu'ils ont avec le droit, on peut néanmoins évoquer la préparation des CDMT et du BIP et l'élaboration du programme d'investissement pluriannuel de l'État qu'évoquent l'article 5 (26) nouveau du décret n° 2007/268 du 7 septembre 2007 et l'article 1^{er} du décret n° 2008/220 du 4 juillet 2008. Ainsi, les CDMT et le programme d'investissement pluriannuel dont le budget d'investissement en est la traduction annuelle, constituent la version juridique de la programmation dans le temps des investissements publics. C'est également de ce postulat que répond la programmation budgétaire.

Paragraphe II : La programmation budgétaire de l'action publique

En tant que cadre d'autorisation et de gestion des politiques publiques¹⁶⁸⁶, le programme est devenu un outil incontournable de la nouvelle architecture budgétaire de l'État. La programmation budgétaire se situe ainsi en amont de la programmation de l'action publique. Elle conditionne désormais les politiques publiques afin que celles-ci soient non seulement mieux adaptées, mais aussi répondent à une logique de prospective du développement. Au Cameroun, le choix a été fait pour une gestion budgétaire par programme axée sur une architecture à trois niveaux, à savoir : "*Fonction - Programme - Action*"¹⁶⁸⁷ auxquels sont adossés des objectifs assortis d'indicateurs de performance¹⁶⁸⁸. C'est sur cette architecture que

¹⁶⁸⁴ V. Tableau 10 du DSCE.

¹⁶⁸⁵ V. la liste des grands projets (Barrage de Lom Pangar, Port en Eau profonde Kribi, Deuxième Pont sur le Wouri, Barrage hydroélectrique de Memve'ele, Autoroute Yaoundé-Douala, etc.), Tableau 20 du DCSE.

¹⁶⁸⁶ MORDACQ (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, op. cit., p. 41.

¹⁶⁸⁷ V. article 8 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, op. cit.

¹⁶⁸⁸ BIAKAN (J.), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », op. cit., p. 19.

s'endosse dorénavant les deux figures de la programmation budgétaire à savoir : la programmation organique du budget de l'État (A) et la programmation des dépenses publiques (B).

A. La programmation organique du budget

Par programmation organique du budget, il faut voir le consentement que donne le parlement aux différents organes dépensiers de l'État de regrouper des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions. Le but de cette manœuvre étant de passer d'un budget de moyens à un budget de résultats. C'est l'essence même de la littérature de l'article 8¹⁶⁸⁹ de la loi portant régime financier de l'État. Il s'agit d'instaurer une budgétisation par la performance, laquelle se décline généralement en budgétisation par objectifs et en budgétisation par programmes¹⁶⁹⁰. Les budgets de programmes dont évoquaient déjà les pionniers de l'étude des finances publiques camerounaises¹⁶⁹¹, sont donc rattachés aux ministères (1) et sont constitués de crédits globalisés (2).

1. Le rattachement organique du programme¹⁶⁹²

Toute programmation poursuit par essence l'objectif d'efficacité. Cet objectif est quant à lui poursuivi par des organes constitutionnels et gouvernementaux dont l'on peut dire qu'ils sont, à la lecture de l'article 9 de la loi portant régime financier de l'État, les ministères, les organes constitutionnels, des groupes homogènes de services ou d'unités administratives. Sous l'ordonnance de 1962 le budget était présenté par nature de dépenses, c'est-à-dire en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'investissement, sous le nouveau régime financier de l'État qui est entré

¹⁶⁸⁹ Dans cet article, il est défini les concepts de : *Fonction - Programme - Action - Objectif - Indicateur*.

¹⁶⁹⁰ MOYUM KEMGNI (G.), « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », op. cit., p. 301.

¹⁶⁹¹ BIDIAS (B.), *Finances publiques du Cameroun*, op. cit. ; LEKENE DONFACK (E.C.), *Finances publiques camerounaises*, op. cit.

¹⁶⁹² Nous empruntons ce titre à M. MORDACQ qui parle quant à lui de "*rattachement ministériel du programme*", V. MORDACQ (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, op. cit., p. 41. Cet emprunt au droit public financier français, ne doit pas surprendre lorsqu'on sait pertinemment que "*le nouveau régime financier du Cameroun n'est qu'une importation des modèles managériaux ayant cours dans les autres pays*", EVINA OBAM (R.), *L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises*, Mémoire en Administration Publique, ENA, 2005.

totalemment en vigueur au 1^{er} janvier 2013, le budget est désormais présenté par "*politiques publiques appelées fonctions*"¹⁶⁹³. D'ailleurs, c'est à partir de cette date qu'est entré en vigueur récemment le tout premier budget-programme de l'ère des finances publiques modernes.

Ce nouveau schéma dont les organes ci-dessus indiqués sont des metteurs en œuvre, introduit, selon le Professeur BIAKAN, dans la pratique budgétaire une nouvelle philosophie de gestion caractérisée par le passage d'une logique de moyens centrée sur la recherche de la régularité budgétaire à une logique de performance intégrant davantage les préoccupations d'efficacité de l'action publique¹⁶⁹⁴. C'est dire si la nouvelle nomenclature budgétaire permet d'associer dorénavant aux différentes étapes de programmation les organes dépensiers de l'État aux choix stratégiques de la nation qui emportent naturellement la destination des crédits et l'établissement des prévisions budgétaires.

Ces choix étant surplombés par la "*fonction*", c'est-à-dire l'ensemble d'activités répondant aux besoins collectifs fondamentaux de la Nation dans les différents domaines d'intervention de l'État, puis par le "*programme*" considéré comme l'ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction et enfin par l'"*action*", entendue comme la composante élémentaire d'un programme, à laquelle sont associés des objectifs précis explicites et mesurables par des indicateurs de performance.

Une fois la fonction, le programme et l'action assortie d'objectifs et mesurable par des indicateurs de performance, sont pris en compte dans l'élaboration du budget général, il ne reste plus que celui-ci épouse logiquement la nouvelle nomenclature de l'article 9 de la loi portant régime financier de l'État. Cette disposition indique dans ses différents alinéas qu'un chapitre présente un ministère, un organe constitutionnel, un groupe homogène de service ou d'unités

¹⁶⁹³ BIAKAN (J.), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », op. cit., p. 19.

¹⁶⁹⁴ Ibid.

administratives mettant en œuvre des programmes ou un ensemble d'opérations de nature spécifique. Au sein de chaque chapitre, les crédits sont présentés par sections, programmes, actions, articles et paragraphes. La section étant la destination fonctionnelle de la dépense, l'article déterminant l'unité administrative destinataire de la recette ou de la dépense et enfin le paragraphe correspondant à la nature économique de la recette ou de la dépense.

2. La globalisation des crédits des budgets-programmes

Le budget-programme, technique de rationalisation du budget de l'État, signifie qu'à chaque chapitre correspond un programme supporté soit par un ministère, un organe constitutionnel, soit par un groupe homogène de services ou d'unités administratives. Aux chapitres de l'ancienne présentation budgétaire se succèdent donc les programmes, ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction. Par cette méthode qui s'inscrit dans une démarche de performance, l'accent n'est plus mis sur les destinataires des crédits budgétaires, mais plutôt sur les politiques publiques de l'État. Une seule politique publique pouvant concerner plusieurs ministères. Ainsi par exemple pour le programme éducation, peuvent être regroupés des crédits qui jadis étaient alloués aux différents ministères en charge des enseignements de base, des enseignements secondaires, de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle, de la jeunesse, etc.

Cette globalisation des crédits au sein d'un programme unique a aussi l'avantage de permettre un redéploiement des crédits au sein des chapitres du programme. C'est ce que prévoit, dans le cadre de la modification des crédits ouverts, l'article 53 de la loi portant régime financier de l'État. Il dispose notamment que des virements de crédits peuvent être effectués de chapitre à chapitre, par décret du Premier ministre, ou être effectués à l'intérieur d'un même chapitre, d'une section à une autre, d'un programme à un autre, par arrêté du ministre chargé des finances, sur proposition de l'ordonnateur, ou enfin être effectués à l'intérieur des programmes par arrêté du ministre intéressé, dans la limite de 15% de la dotation

initiale. Toutefois, la même disposition ajoute la précision selon laquelle le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne doit pas dépasser 5% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacune des sections.

Cette interchangeabilité des crédits connue encore sous le nom de fongibilité de crédits est un principe de nouvelle gouvernance financière au même titre que la perspective pluriannuelle des dépenses publiques.

B. La programmation pluriannuelle des dépenses publiques

La programmation pluriannuelle des dépenses publiques est l'un des aspects de la rationalisation des finances publiques, elle-même consécutive à la rationalisation de la gestion publique. Elle a été expressément prévue par le législateur de 2007 qui institue, d'une part, la technique d'autorisation d'engagement (1), et d'autre part, celle des crédits de paiement (2).

1. Les autorisations d'engagement comme technique de programmation pluriannuelle de la dépense

Encore appelées "*autorisations de programme*", les autorisations d'engagement ont été instituées pour des raisons économiques. Elles permettent à l'administration de demander au parlement d'engager des travaux et d'effectuer des dépenses dont la réalisation va au-delà du cadre annuel. L'article 15 alinéa 2 de loi portant régime financier souligne à cet effet que "*Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagés au cours d'une période n'excédant pas trois (3) ans*". Concrètement, l'administration passe des marchés sous forme de travaux publics en vue de la réalisation d'ouvrages. Nombre de ces ouvrages ne peuvent pas être réalisés en un seul exercice budgétaire aussi bien pour des raisons financières que pour des contraintes liées au temps.

Du point de vue financier, le paiement ne peut s'étaler que sur plusieurs exercices budgétaires. Pour cela et afin de rassurer ses cocontractants, l'administration fait inscrire dans le budget des crédits correspondant à la valeur

totale des marchés conclus à cet effet. C'est ensuite qu'une autorisation lui sera donnée par le parlement. Cette autorisation lui permet d'engager une dépense budgétaire globale mais dont le paiement sera échelonné sur plusieurs années plutôt que sur une seule annualité comme, c'est le cas en matière de crédits de paiement.

2. Les crédits de paiement comme cadre annuel de la programmation pluriannuelle de la dépense publique

Suivant l'article 15 alinéa 3 de la loi portant régime financier de l'État, "*Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et ordonnancées durant un exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement*". La lecture de cette disposition permet de comprendre que les crédits de paiement donnent donc lieu au paiement en tranches annuelles de crédits ouverts pour l'exécution d'une autorisation d'engagement. Ils sont en quelque sorte le moyen de restauration du principe d'annualité budgétaire dont les autorisations d'engagement tendent à dénaturer. Autrement dit, le crédit de paiement est le droit commun de l'autorisation budgétaire qui ne devrait être donnée qu'annuellement.

Le régime juridique auquel sont soumis les crédits de paiement permet de distinguer, d'une part, les crédits évaluatifs prévus à l'article 16 alinéa 1. Ce sont des crédits pour lesquels l'autorisation donnée peut éventuellement être engagée au-delà de la dotation inscrite dans le budget. Le montant inscrit dans la loi de finances n'ayant donc qu'une valeur indicative et les dépenses correspondant à ces crédits pouvant continuer à être librement engagées, même si le montant initial est dépassé. Correspondent à ces crédits les charges relatives au remboursement de la dette de l'État, aux réparations civiles, à la mise en jeu de garanties accordées par l'État et aux catastrophes et calamités naturelles¹⁶⁹⁵. Et d'autre part, les crédits limitatifs énoncés à l'article 16 alinéa 2 sont ceux dont ni l'objet, ni le montant ne peuvent être modifiés par l'exécutif. Ils répondent à la pratique ordinaire des crédits budgétaires qui ne peuvent être modifiés en cours d'exercice sauf intervention d'un collectif budgétaire ou encore dans l'hypothèse de transferts de crédits ou de décrets d'avance.

¹⁶⁹⁵ Article 17 alinéa 1 de la loi portant régime financier de l'État.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Les deux figures emblématiques de la vision prospective de l'action publique dont il vient d'être question dans ce chapitre rappellent les méthodes de la rationalisation de choix budgétaires (RCB) qui se déroulaient en quatre phases : *planning-programming-budgeting-contrôle*¹⁶⁹⁶. La RCB consistait à expliciter les buts que se proposaient les différents centres publics de décision, à définir les moyens d'atteindre ces buts et à sélectionner par eux ceux qui se révélaient les plus efficaces¹⁶⁹⁷. Comme celle-ci donc, la planification et la programmation, traduction contemporaine de la vision prospective, consistent à définir les moyens pour atteindre certains buts et rendre, pour ainsi dire, l'action publique plus efficace. Pour ce faire, le processus actuel d'élaboration du budget-programme est supporté dans toutes ses phases par la chaîne "*Prospective-Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi-évaluation*" (PPBS).

Il s'agit d'une logique universellement partagée qui se greffe depuis toujours au droit et dont la conception et l'exécution sont en réalité les expressions juridiques. Un auteur indique à cet effet que "*La représentation juridique du monde a parfois véhiculé la même dichotomie simpliste conception/exécution que bien de schémas managériaux [...] il n'est que de voir les avatars qui furent historiquement ceux de la programmation et de la planification (tant public que privé)*"¹⁶⁹⁸.

En effet, il paraît invraisemblable de concevoir des plans et des programmes s'ils ne sont pas exécutés. Cette évidence dont l'analyse ne s'impose pas dans le cadre de cette étude, n'éclipse pas les aspects juridiques de la planification et de la programmation qui ont été mis en lumière. D'une part, la planification de l'action publique entretient des rapports étroits avec le droit aussi bien pour ce qui est de l'élaboration des plans que pour ce qui concerne l'identification des différents types existants. L'élaboration des plans et leur procédure d'adoption étant soumises aux

¹⁶⁹⁶ V. à ce sujet, LEKENE DONFACK (E.C.), *Finances publiques camerounaises*, op. cit., pp. 138-139. L'auteur indique justement que le mouvement de RCB a pris naissance aux États-Unis sous le nom de PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*), p. 137.

¹⁶⁹⁷ Ibid., p. 138.

¹⁶⁹⁸ DURAN (P.), « Piloter l'action, avec ou sans le droit ? », op. cit., pp. 8-9.

aspects organiques dégagés par le droit. D'autre part, la programmation de l'action publique, dont le but premier est le développement, se manifeste quant à elle par un encadrement matériel et institutionnel des investissements et suivant une échelle de temps bien déterminée. Elle est enfin lue à travers la nouvelle architecture budgétaire prévue dans le cadre du nouveau régime financier de l'État.

CONCLUSION DU TITRE II

Si la recomposition de l'action publique analysée ci-haut pouvait se résumer en une phrase dans le cadre de la présente étude, on pourrait retenir l'opinion du Professeur MOCKLE qui pense que : *"La gouvernance contribue à une ouverture explicite de l'action publique vers des marges nouvelles qui permettent de gouverner « au-delà du droit » ou à la périphérie du droit"*¹⁶⁹⁹. C'est en effet la rencontre entre le droit et les préceptes du management qui fonde à soutenir que l'époque contemporaine est marquée par des transformations qui tendent à dénaturer l'ordre juridique classique. Autant on peut dire que *"l'action publique est modifiée, non pas tant par l'application directe des préceptes du management, qu'indirectement, par les transformations que l'emprise de la rationalité managériale fait subir à l'ordre juridique"*¹⁷⁰⁰, autant il paraît évident que *"le droit constitue toujours à n'en pas douter une composante irréductible de l'activité publique"*¹⁷⁰¹. Plusieurs phénomènes peuvent traduire cette évolution, mais la présente étude n'en a retenu que deux, à savoir, la décentralisation de l'action publique et la vision prospective de celle-ci.

La décentralisation, figure emblématique de l'amointrissement du rôle de l'État, est à la fois une technique de dévolution de l'action publique et une technique de participation à l'action publique. En tant que technique de dévolution de l'action publique, la décentralisation suppose, d'une part, l'autonomisation des collectivités décentralisées dont les implications sont la rationalisation de la répartition des compétences et des ressources et le rééquilibrage des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées. D'autre part, elle est un facteur de promotion du développement local entendu que celui-ci est la finalité même de tout processus de développement quand la décentralisation se présente comme une opportunité au développement de l'État. Dans le second aspect qui symbolise le mieux la participation des autres acteurs à l'action publique, celle-ci se matérialise par le rôle que jouent respectivement la société civile et le secteur privé, ainsi que par les modes

¹⁶⁹⁹ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 199.

¹⁷⁰⁰ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 112.

¹⁷⁰¹ DURAN (P.), « Piloter l'action, avec ou sans le droit ? », op. cit., p. 4.

directs et indirects de participation des citoyens à la vie publique. Ces modes de participation qui sont quant à eux constitués des techniques comme la concertation, la consultation et la contractualisation, auxquelles il convient d'associer le mode partenarial.

L'autre figure de la recomposition de l'action publique se conçoit en termes de planification et de programmation de celle-ci. La technique du plan se singularise par la multiplicité des organes en charge de la planification, en l'occurrence les organes gouvernementaux, les organes périphériques et les organes consultatifs, et par une procédure d'élaboration concertée, bien que la procédure d'adoption qui s'ensuit soit notamment biaisée à cause de l'absence d'un véritable instrument juridique d'encadrement des plans. La technique de planification recouvre une telle importance que l'on dénombre aujourd'hui plusieurs figures dont les plus usuelles sont la planification stratégique, la planification du territoire et la planification par contrats. Quant à la programmation, considérée comme le second volet de la vision prospective de l'action publique, elle consiste notamment en la programmation du développement et en la programmation budgétaire. La programmation du développement est essentiellement mise en avant par la programmation des investissements publics dans lequel le temps constitue le facteur déterminant. Tout comme l'est, la programmation budgétaire qui est au départ de toute action publique.

De façon générale, la décentralisation et la vision prospective de l'action publique rentrent dans un cadre plus global de recomposition de l'action publique. L'État, à qui devrait normalement revenir l'initiative de l'élaboration des politiques publiques et de réalisation de l'action publique, doit aujourd'hui composer avec d'autres acteurs.

Le Professeur MOCKLE, résume bien cette réalité lorsqu'il affirme que *"L'horizontalité des interactions à des fins de coopération et de coordination, les partenariats, la multiplication des acteurs dans la configuration de l'action publique, le décloisonnement du public et du privé, les revendications de*

*participation et de démocratie citoyennes, ne sont que quelques exemples qui pourraient justifier de ne plus retenir l'État comme pivot de l'analyse pour cerner l'action publique"*¹⁷⁰².

Aussi, à travers l'idée même de refondation de l'action publique, le droit se trouve confronté aux modalités finalistes de recherche du bien-être commun. C'est dire que : *"Les règles de droit s'inscrivent désormais dans le cadre de « programmes finalisés », mobilisant un ensemble de moyens juridiques et extra-juridiques au service d'objectifs : typique de l'avènement de l'État propulsif"*¹⁷⁰³. L'État propulsif décrivant, pour des besoins de précision, *"une modalité d'action [...] qui consiste à agir sur des systèmes autonomes, comme par exemple l'économie, pour les orienter dans une direction jugée plus conforme à l'intérêt général"*¹⁷⁰⁴.

¹⁷⁰² MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 1.

¹⁷⁰³ CHEVALLIER (J.), « La régulation juridique en question », op. cit., p. 832.

¹⁷⁰⁴ MORAND (C.-A.), « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », op. cit., p. 616.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Le droit de la gouvernance comme science empirique permet de mettre en lumière les objectifs qui traduisent la prise en compte des préceptes de gouvernance dans le droit. Les objectifs ainsi identifiés tiennent globalement aux questions relatives à la rationalisation de la gestion publique et à la recomposition de l'action publique.

D'une part, il y a la rationalisation de la gestion publique dont les figures marquantes sont l'incitation à la saine gestion publique et la libéralisation de la gestion publique. La première figure suggère la gestion saine des affaires publiques et la gestion saine des finances publiques. La gestion saine des affaires publiques se décline en deux articulations, à savoir la rationalisation de la décision publique, en tant qu'institution majeure dans la conduite des affaires publiques, et surtout la moralisation de la gestion des affaires publiques. Quant à la gestion saine des finances publiques, elle emporte trois considérations, à savoir la rationalisation des finances publiques, la gestion transparente des fonds publics et l'institutionnalisation du contrôle des finances publiques.

La libéralisation de la gestion publique dans le cadre du droit de la gouvernance est, quant à elle, un procédé incarnant les différentes techniques juridiques de retrait de l'État ou d'amoindrissement du rôle de celui-ci dans la conduite des affaires communes. Deux techniques juridiques permettent généralement de comprendre la libéralisation en droit. Il s'agit notamment de la technique de la déréglementation et celle de la privatisation.

La déréglementation, en tant que technique juridique de gestion de l'État, emporte deux considérations visant à promouvoir le libéralisme tout en réglementant celui-ci. La première a trait à la réglementation des normes libérales et la seconde consiste en la déréglementation des normes interventionnistes. Quant à la privatisation, considérée comme une technique juridique de désengagement de l'État

de la gestion du secteur public, elle est considérée en même temps comme le stade ultime du libéralisme et comme un modèle d'un interventionnisme dissimulé.

D'autre part, la recomposition de l'action publique est une finalité qui emporte deux objectifs, à savoir, la décentralisation de l'action publique et la vision prospective de celle-ci. La décentralisation est d'abord une technique de dévolution de l'action publique qui consiste en l'autonomisation des collectivités décentralisées et en la promotion du développement local. Ensuite, elle peut être considérée comme une technique de participation à l'action publique et dans ce sens elle suppose la participation de divers acteurs à l'action publique et la multiplication des modalités de celle-ci.

Le second objectif de la recomposition de l'action publique qui est la vision prospective de celle-ci emporte non seulement la technique de planification, mais aussi celle de programmation. La planification de l'action publique met en exergue l'élaboration des plans et les différentes approches de planification, tandis que la programmation de l'action publique prend en compte la programmation du développement et la programmation budgétaire.

Au demeurant, la rationalisation de la gestion publique et la recomposition de l'action publique sont tout simplement envisagées ici comme des objectifs de la gouvernance sur lesquels se fonde l'objet du droit de la gouvernance. Toutefois, cette approche du droit de la gouvernance en tant que science empirique ne préjudicie en rien la possibilité qu'il y a à considérer ce corps de règles comme une discipline juridique.

CONCLUSION GENERALE

L'introduction d'une notion nouvelle en droit se fait généralement à travers *"la démonstration d'une idée générale qui rend compte du concept, de la règle de droit ou de l'institution juridique qui forment le sujet"*¹⁷⁰⁵. Généralement, il s'agit souvent d'une notion, d'une règle de droit ou d'une institution juridique dégagée soit par le législateur, soit par le juge. Mais il peut aussi arriver, comme c'est le cas avec la présente étude, que le mot conceptuel, à l'instar du mot gouvernance dans la présente étude, ait été fixé, comme le rappelle Charles EISENMANN, *"soit par la coutume du langage [...], soit le langage particulier d'une autre discipline"*¹⁷⁰⁶.

C'est ce à quoi s'est attelé la présente étude qui, née de la confrontation de trois concepts que sont l'intégrité, la transparence et la gouvernance, a finalement retenu cette dernière comme fédérant bien d'autres notions parmi lesquelles font évidemment partie les deux autres. Même si *a priori* le caractère fuyant et imprécis, ainsi que la multitude de définitions de la notion de gouvernance constituent des facteurs pouvant conduire les chercheurs à prendre leurs distances, il reste que la réception de cette notion en droit traduit bien le dépassement du droit classique et les transformations contemporaines que subit la structure de celui-ci. C'est ce qui amène le Professeur CHEVALLIER à constater à juste titre que : *"Si la gouvernance déborde les procédures classiques, elle n'échappe pas pour autant à l'emprise du droit"*¹⁷⁰⁷.

Dans ce contexte évolutif, le droit de la gouvernance n'est rien d'autre que l'expression des transformations que subit le droit public en raison de nouveaux rapports que celui-ci entretient avec la gestion des affaires publiques. A ce titre, il est indispensable de s'interroger, comme le fait remarquer le Professeur MOCKLE, sur l'émergence d'un droit de la gouvernance, non pas conçu comme une alternative globale au droit traditionnel, mais davantage comme un modèle supplétif¹⁷⁰⁸. Cette remarque résume à elle seule la direction qu'a prise la présente étude fondée sur le paradigme de la gouvernance. Dans une première approche, l'étude n'a pas résisté à l'envie de présenter le droit de la gouvernance comme une science juridique qui puise ses fondements à partir du droit existant. Dans une seconde approche, elle a entendu présenter ce corps de

¹⁷⁰⁵ GASSIN (R.), « Une méthode de la thèse de doctorat en droit », N° 11, PUAM, RRJ, 1996-4, p. 1169.

¹⁷⁰⁶ EISENMANN (C.), « Quelques problèmes de méthodologie de définitions et de classifications en science juridique », op. cit., p. 26.

¹⁷⁰⁷ CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », op. cit., p. 196.

¹⁷⁰⁸ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 35.

règles comme une discipline juridique. Et dans une troisième, il a fallu considérer le droit de la gouvernance comme une science empirique en raison des objectifs de la gouvernance.

C'est dire simplement qu'à l'instar de ses disciplines consœurs, le droit de la gouvernance sacrifie aussi aux exigences liées à la méthode et à l'objet qui déterminent l'existence de la plupart des disciplines juridiques. Mais aussi, et c'est cela l'apport du paradigme de la gouvernance, cette matière expose ses objectifs qui l'approchent d'une science expérimentale. Dans les trois cas, la tâche a consisté à présenter le droit de la gouvernance comme un corps de règles qui réconcilie le contenu et les objectifs de la gouvernance avec la science du droit et les méthodes d'analyse juridique.

Dans un premier temps, il a fallu voir en le droit de la gouvernance une science juridique à travers ses fondements et à sa consistance normative. Pour se former, le droit de la gouvernance a puisé ses origines dans ce qu'il a lieu d'appeler le fondement conceptuel et les fondements théoriques et juridiques. Pour ce qui est du fondement conceptuel, la tâche a consisté d'interroger la notion de droit de la gouvernance qui au centre de la présente étude. Pour ce faire, il a fallu d'abord présenter celle-ci comme la notion à l'origine de l'étude en soulignant notamment ses différentes conceptions théoriques auxquelles l'on a associé les conceptions des organisations internationales. Ensuite, l'on a compris que cette notion ne peut véritablement être cernée que si l'on n'indique pas comment elle s'est formée. Elle a été introduite en droit à travers le droit international et par le truchement de bon nombre d'instruments juridiques internationaux. Ses préalables originels établis, il est apparu comme évidence de clarifier cette notion en la définissant certes, mais surtout en la préférant à celle de droit de la bonne gouvernance.

Quant aux fondements, se retrouvent enchâsser les fondements théoriques et juridiques qui mêlent les sources et les principes à partir desquels se construit le droit de la gouvernance. Ainsi, l'on a pu observer que les sources du droit de la gouvernance empruntent évidemment aux sources formelles et matérielles qui forment l'ossature fondatrice de toute discipline juridique. Quant aux principes, ils permettent de concilier la méthode juridique avec le caractère opératoire du concept de gouvernance. Cette

conciliation est rendue possible grâce aux principes formels qui sont propres à toutes les disciplines juridiques, et aux principes opérationnels, particularité d'un droit pragmatique et fonctionnel comme celui de la gouvernance.

L'autre articulation du droit de la gouvernance en tant que science présente la consistance normative de ce corps de règles. Celle-ci – s'appuyant sur les considérations du droit en tant que science normative – met en exergue la consécration des règles juridiques aussi bien dans l'ordre interne que dans l'ordre international. Cette double consécration est par exemple reconnue par le Professeur KAMTO qui rappelle que les règles du droit international de la gouvernance sont "*l'intersection des normes internationales et des règles de droit interne*"¹⁷⁰⁹. Il en va de même de ce que l'on peut qualifier ici du droit interne de la gouvernance dont les normes sont déterminées par les différents textes juridiques internes, mais aussi sont formulées sous forme de préceptes de gouvernance dans certains instruments juridiques internationaux. Cette détermination des normes s'effectue aussi à travers la consécration des règles spécifiques à certains thèmes de la gouvernance. A côté des normes proprement dites, figurent les institutions du droit de la gouvernance qui se subdivisent en institutions-normes et en institutions-organes.

La dimension normative est complétée par la force qui entoure les règles juridiques ainsi reconnues. La recherche de la force des normes du droit de la gouvernance a permis de se rendre compte qu'il existe, d'une part, des règles qui sont juridiquement obligatoires parce que pouvant être sanctionnées en cas de violation, d'autre part, celles qui ne sont que de simples formulations juridiques de nature non contraignante.

En second lieu, il ne suffit pas de proclamer qu'une discipline existe parce qu'elle étudie une matière, fût-elle la première du genre, pour qu'il en soit effectivement ainsi. Traditionnellement, un champ d'étude ne devient une discipline que dans la mesure où il a été validé par la communauté scientifique comme pouvant faire l'objet d'enseignement. Vu sous cet angle, l'on ne saurait donc considérer le droit de la gouvernance comme une discipline. Mais à bien observer, la question de l'existence d'un

¹⁷⁰⁹ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, op. cit., p. 8.

droit de la gouvernance qui est au cœur de la présente réflexion, prédispose de parler plutôt d'une discipline juridique à défaut de ne pas exciper sur une éventuelle branche du droit. La raison en est que celui-ci répond aux conditions d'existence d'une discipline juridique qui peuvent être regroupées, dans le cadre de la présente étude, autour de deux considérations, à savoir le particularisme et la systématisation du droit de la gouvernance.

Le particularisme s'attache à démontrer que bien qu'il soit une discipline qui puise vraisemblablement dans plusieurs autres, le droit de la gouvernance développe son autonomie propre. En tant que discipline, le droit de la gouvernance intègre les emprunts à d'autres champs disciplinaires notamment des autres sciences sociales et évidemment de bon nombre de sciences juridiques. La convocation de ces disciplines est allée de soi en raison de la pluridisciplinarité inhérente à l'objet même du droit de la gouvernance et de l'interdisciplinarité qui aboutit inéluctablement à la construction de celui-ci.

La question de l'autonomie, deuxième critère se ramenant au particularisme du droit de la gouvernance en tant que discipline juridique, a été traitée de sorte à exposer dans un premier temps sa signification et dans un second son affirmation. La signification de l'autonomie du droit de la gouvernance s'est imposée par elle-même non seulement parce qu'il a fallu clarifier de l'objet de cette discipline, mais aussi en raison du sens que l'on devait attribuer à cette autonomie. Ce n'est qu'après quoi l'autonomie du droit de la gouvernance a pu être affirmée. D'abord, l'autonomie par rapport aux disciplines classiques du droit public, branche dans laquelle il s'insère ; ensuite, autonomie par rapport aux différentes disciplines de droit et d'autres sciences sociales sur lesquelles il s'est appuyé pour former ses règles.

La systématisation du droit de la gouvernance quant à elle fait référence à la branche d'appartenance dans laquelle s'insère cette discipline ; laquelle se trouve ici être le droit public dont elle participe d'ailleurs à la redéfinition. Concrètement, il s'est agi de s'interroger sur sa branche d'appartenance et son influence sur la structure contemporaine du droit public. L'étude a démontré que le droit de la gouvernance est une "*discipline-carrefour*" en ceci qu'il constitue le réceptacle des règles juridiques provenant des droits voisins, aussi bien de droit privé que de droit international. Elle a

surtout confirmé le choix de l'introduire dans le champ des disciplines de droit public pour au moins deux raisons. Dans un sens, grâce à la formulation du corpus des règles du droit de la gouvernance, on assiste à la cohabitation des règles de droit public avec celles de droit et de droit international. Dans un second, l'immanence au droit public de cette discipline conduit inéluctablement à une sorte de redondance qui fait que l'on soit amené à rappeler que c'est en droit public qu'elle est systématisée et qu'elle privilégie la personnalité morale relevant de cette branche.

Quant à l'influence que cette discipline peut avoir sur la structure du droit, l'étude a relevé que le droit de la gouvernance participe à la redéfinition du droit public. Deux principales raisons permettent notamment de soutenir cet argumentaire, à savoir la déconstruction du droit public classique et la construction du droit public nouveau. Pour ce qui est de la première raison, l'on a estimé que le droit de la gouvernance déconstruit le droit public classique à cause des transformations induites par le paradigme même de la gouvernance et de la modification des objectifs jusqu'alors assignés à cette branche.

Cette déconstruction s'accompagne naturellement de la construction d'un droit public nouveau qui tient désormais compte de la managérialisation qui affecte ses règles. Grâce à cette managérialisation, on assiste à une sorte de *"transformation des préceptes managériaux en principes juridiques"*¹⁷¹⁰ où l'impératif d'efficacité est non seulement *"érigé en principe juridique, mais encore devient la condition de validité des normes juridiques"*¹⁷¹¹. Il en résulte ainsi une transformation des règles constituant le cadre de l'action en une finalité de résultats ; notamment par le fait que *"la prépondérance des préoccupations de performance [...] conduit à insister davantage sur l'efficacité et l'efficacité des mesures à prendre que sur leur légalité et leur régularité"*¹⁷¹². La construction du droit public nouveau ainsi observée s'appuie aussi sur l'idée générale qui veut que l'on considère la gouvernance comme un outil de renouvellement du droit public, et la bonne gouvernance comme un outil d'adaptation de celui-ci.

En troisième lieu enfin, le choix de voir le droit de la gouvernance comme une science empirique s'est imposé de lui-même. En d'autres termes, l'on ne devait pas

¹⁷¹⁰ CHEVALLIER (J.), « La juridicisation des préceptes managériaux », op. cit., p. 129.

¹⁷¹¹ Ibid., pp. 112-113.

¹⁷¹² DURAN (P.), « Piloter l'action, avec ou sans le droit ? », op. cit., pp. 3-4.

manquer de faire observer que le droit de la gouvernance s'appuie aussi sur des entités observables et susceptibles de vérification empirique. Ces entités sont alors formulées sous forme d'objectifs de la gouvernance. Ceux-ci peuvent d'ailleurs être envisagés comme traduisant la dimension opératoire et pragmatique de cette notion. A travers la gouvernance, il résulte une transformation des règles constituant le cadre de l'action en un ensemble d'objectifs poursuivant certaines fins ; notamment par le fait que *"la prépondérance des préoccupations de performance [...] conduit à insister davantage sur l'efficacité et l'efficacités des mesures à prendre que sur leur légalité et leur régularité"*¹⁷¹³. C'est sous cet angle que l'on peut notamment comprendre les deux implications du droit de la gouvernance comme finalité, en l'occurrence la rationalisation de la gestion publique et la recomposition de l'action publique.

D'une part, la rationalisation de la gestion publique traduit sans doute la dimension fonctionnelle du droit de la gouvernance en ceci qu'elle implique à la fois l'incitation à la saine gestion publique et la libéralisation de celle-ci. Pour assainir les affaires publiques, il importe de rationaliser la décision publique et de moraliser la gestion des affaires publiques. De même, les finances publiques, dont les options de rationalisation portent sur l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, la gestion transparente des fonds publics et la modernisation de l'administration fiscale, ne sauraient être assainies si la phase de contrôle n'était pas institutionnalisée et renforcée.

Le phénomène de libéralisation se traduit quant à lui par les techniques de déréglementation et de privatisation qui sont incontestablement porteuses de germes du droit. Pour ce qui est de la première, il a en effet fallu réglementer les normes libérales en même temps qu'on a déréglementé les normes interventionnistes. La seconde technique quant à elle a nécessité le repli stratégique de l'État du secteur public des entreprises dans le but de promouvoir l'initiative privée, dogme du libéralisme.

D'autre part, la recomposition de l'action publique qui peut être envisagée comme celle traduisant la dimension opérationnelle du droit de la gouvernance emporte aussi deux idées, à savoir la décentralisation de l'action publique et la vision prospective de celle-ci. La décentralisation de l'action publique ne signifie pas que l'État disparaît

¹⁷¹³ DURAN (P.), « Piloter l'action, avec ou sans le droit ? », op. cit., pp. 3-4.

totale, elle appelle plutôt la diversification d'acteurs (infraétatiques et non étatiques) sans lesquels les problèmes communs ne pourront être résolus dans un esprit de consensus, de coopération, de coordination et de collaboration. En effet, à travers ce phénomène, émergent des acteurs aussi multiformes qu'il y a d'intérêts en jeu. Dans le souci de préservation de l'identité de chaque type d'intérêt, l'intérêt public et l'intérêt privé tendent à se greffer l'un à l'autre au point où il est parfois difficile de tracer la frontière entre les deux. Les acteurs publics que sont l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les entreprises du secteur public et parapublic, les acteurs non-étatiques représentés par le secteur économique privé, la société civile nationale et internationale, participent tous aujourd'hui à la gestion des affaires publiques.

C'est au regard de cette réalité, que l'on conviendrait par exemple avec le Professeur MOCKLE lorsqu'il estime que *"la gouvernance apparaît comme l'état de nécessité où tous les acteurs seraient mobilisés compte tenu de l'ampleur ou du caractère « hors normes » de problèmes publics qui rejoindraient ces mêmes acteurs qui seraient fragilisés, menacés, ou réquisitionnés afin de résoudre des problèmes collectifs"*¹⁷¹⁴. Vu sous l'angle du droit, il se crée comme une sorte d'hybridation où même le national se fond dans l'international et où le privé se dilue dans le public et vis-versa. Autrement dit, ce ne sont pas seulement les frontières des États qui deviennent poreuses du fait de la mondialisation, les frontières entre disciplines aussi s'enchevêtrent et s'embrouillent au contact de la diversité des acteurs et des enjeux en présence. Toutefois, ceci n'est pas pour remettre en question l'autonomie des disciplines à l'instar du droit, il s'agit tout simplement d'intégrer et de prendre désormais en compte les transformations qui en résultent.

Enfin, la recomposition de l'action publique emporte aussi la vision prospective qui s'articule en termes de normes juridiques prescrivant la vision en avant-garde de l'État et dont les objectifs visent le développement à moyen et long termes. D'un côté, la planification, sous tous ses contours juridiques, et de l'autre, la programmation dont les figures marquantes que sont la programmation du développement et la programmation budgétaire ne sont pas si éloignées l'une de l'autre.

¹⁷¹⁴ MOCKLE (D.), *La gouvernance, le droit et l'État*, op. cit., p. 26.

A tout prendre, le droit de la gouvernance qui vient d'être étudié comme une science juridique, une discipline juridique et une science empirique, bref comme une discipline scientifique décrivant une réalité empirique, peut aussi être perçue comme l'expression contemporaine des transformations du droit public. Celles-là même qui ont conduit le Doyen DUGUIT à se demander déjà en 1913 si "*Le droit, comme toutes choses sociales, n'est-il pas en état perpétuel de transformation ?*"¹⁷¹⁵. Ce perpétuel changement qui aboutit inéluctablement à l'émergence de nouveaux champs de recherche, à l'instar de celui portant sur la présente étude consacrée au droit de la gouvernance. La réponse dans le cadre géographique de l'étude qu'est le Cameroun témoigne de cette évolution du droit, qui plus est, et selon le Professeur ONDOA, "*l'étude des mutations juridiques africaines exige un dépassement de l'approche classique*"¹⁷¹⁶.

¹⁷¹⁵ DUGUIT (L.), *Les transformations du droit public*, op. cit., p. IX.

¹⁷¹⁶ ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains.. », op. cit., p. 76.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

✓ **OUVRAGES GENERAUX**

1. **COLSON Jean-Philippe, IDOUX Pascale**, *Droit public économique*, 5^e éd., LGDJ, Paris, 2010, 980 p.
2. **GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 22^e éd., Montchrestien, 2008, 798 p.
3. **NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER Patrick, PELLET Alain**, *Droit international public*, 7^e éd., LGDJ, 2002, 1510 p.
4. **PERROT Roger**, *Institutions judiciaires*, 8^e éd., Montchrestien, Paris, 1998, 547 p.
5. **RIVERO Jean, WALINE Jean**, *Droit administratif*, 20^e éd., Dalloz, Paris, 2004, 623 p.
6. **TROTABAS Louis**, *Précis de science et de législation financières*, 11^e éd., Dalloz, Paris, 1951, 440 p.

✓ **OUVRAGES SPECIAUX**

1. **ABANDA ATANGANA Anicet**, *Le blanchiment d'argent en zone CEMAC*, Presses Universitaires Libres, Douala, 2010, 240 p.
2. **BIDIAS Benjamin**, *Les finances publiques du Cameroun*, 2^e éd., Les éd. BB Sarl, Yaoundé, 1982, 1043 p.
3. **BOUVIER Michel**, *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la 1^{re} Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, (sous la dir.), LGDJ, Paris, 2004, 396 p.
4. **CALAME Pierre**, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Descartes & Cie, Paris, 2003, 331 p.
5. **DUGUIT Léon**, *Les transformations du droit public*, Armand Colin, Paris, 1913.
6. **DUGUIT Léon**, *Les leçons de droit public général*, E. de Bocard, Paris, 1926.
7. **GREFFE Xavier**, *Gestion publique*, Dalloz, Paris, 1999, 482 p.
8. **HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali, PRUD'HOMME Jean-François**, *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Ed. Karthala, Paris, 2005, 228 p.

9. **KAMTO Maurice**, *Droit international de la gouvernance*, Ed. A. Pedone, Paris, 2013, 340 p.
10. **LEKENE DONFACK Etienne Charles**, *Finances publiques camerounaises*, Berger-Levrault, coll. Mondes en devenir, Paris, 1987, 490 p.
11. **MEBENGA Mathieu, OWONA NGUINI Mathias, ZIBI Paul**, *Système National d'Intégrité*, Etude de pays, Transparency International, 2007, Berlin, 118 p.
12. **MBOUYOM François-Xavier**, *La répression des atteintes à la fortune publique*, Ed. SODEAM, 1973, 282 p.
13. **MOCKLE Daniel**, *La gouvernance, le droit et l'Etat*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 300 p.
14. **MORDACQ Frank**, *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, (Ouvrage coordonné par), LGDJ, Paris, 2006, 412 p.
15. **ONDOA Magloire**, *Introduction historique au droit camerounais : La formation initiale. Eléments pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Les Editions Le Kilimandjaro (EDLK), Yaoundé, 1er trimestre 2013, 310 p.
16. **ONDOA Magloire**, *L'administration camerounaise à l'heure des réformes*, (dir.), L'Harmattan, Paris, 2010, 318 p.
17. **OTIS Ghislain, CISSE Abdoullah, De DECKKER Paul, MASTOR Wanda**, *Cultures juridiques et gouvernance dans l'espace francophone*, Editions Archives contemporaines, Agence universitaire de la Francophonie (AUF), 2010, 113 p.
18. **SCHWARTZENBERG Roger-Gérard**, *L'autorité de chose décidée*, LGDJ, Paris, 1969, 452 p.
19. **THEBAULT Stéphane**, *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, Paris, 2007, 387 p.

THESES ET MEMOIRES

✓ **THESES**

1. **BIAKAN Jacques**, *L'expérience camerounaise de privatisation des entreprises publiques*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I, 1994, 503 p.
2. **BILOUNGA Stève Thiery**, *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse de doctorat/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2008-2009, 467 p.

3. **DAUPHIN Laurent**, *Collectivités territoriales et expérimentation*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Limoges, 4 décembre 2008.
4. **LOGMO MBELEK Aaron**, *Le Contrôle Supérieur de l'Etat au Cameroun : une étude socio-juridique*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Yaoundé II, juin 2002, 261 p.
5. **MGBA NDJIE Marc Stéphane José**, *La lutte contre l'enrichissement illicite en droit camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph.D. en Droit privé, Université de Yaoundé II, 25 janvier 2014.
6. **ONDOA Magloire**, *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement : Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Université de Yaoundé II, 1997, 3 Tomes, 952 p.
7. **SOREL Jean-Marc**, *Les aspects juridiques de la conditionnalité du Fonds Monétaire International*, Thèse de Doctorat en droit public, 3 tomes, Université Paris XIII, Faculté de Droit, de Sciences Politiques et Sociales, 1990, 1543 p.

✓ **MEMOIRES**

1. **BOMBELA MOSOUA Ghislain**, *Le standard africain de société démocratique, Mémoire de DEA en droit public international et communautaire*, Université de Yaoundé II, 2008-2009, 246 p.
2. **EFFA MESSI Pierre Désiré**, *La libéralisation des prix au Cameroun*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II, Année académique 2005-2006, 118 p.
3. **GOUEM LAMENE Berthelot**, *La Contribution du comptable-matières à la protection des deniers publics au Cameroun*, Mémoire en vue de l'obtention de DEA en Droit public interne, Université de Yaoundé II, 2006-2007, 91 p.
4. **MEBENGA Mathieu**, *Le Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable*, Mémoire de Maîtrise en Droit public, Université de Yaoundé/FDSE, 1984.
5. **MGBA NDJIE Marc Stéphane José**, *La lutte contre l'enrichissement illicite en droit camerounais*, Mémoire de DEA de Droit Privé, Université de Yaoundé II, 2006-2007, 144 p.
6. **NGUECHE Sylvie**, *La juridiction des comptes au Cameroun*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II, 2008-2009, 114 p.
7. **ZIBI Paul**, *L'administration provisoire en droit camerounais : Recherches sur la réception d'une technique de droit privé en droit public*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II, Année académique 2005-2006, 130 p.

ARTICLES

1. **AKONO ONGBA SEDENA**, « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers public en droit camerounais », *RASJ*, n° 1/2014, pp. 249-287.
2. **AKHOUNE Farhana, THEBAUT Stéphane**, « Vers une responsabilité pour faute devant les juridictions financières », *Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n° 100, novembre 2007, pp. 259-267.
3. **AUTIN Jean-Louis**, « Réflexions sur l'usage de la régulation en droit public », in MAILLE Michel (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Coll. « Logiques juridiques », Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 43-55.
4. **AUTIN Jean-Louis**, « Les autorités de régulation sont-elles des autorités administratives indépendantes ? », in *Environnements, Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Philippe COLSON*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2004, pp. 439-450.
5. **BARON Catherine**, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et Société*, n° 54, 2003, pp. 329-349.
6. **BENSOUDA Nourredine**, « Efficacité et transparence des finances publiques pour une meilleure offre de biens pour le citoyen », in *Nouvelle gouvernance financière publique : Grands enjeux de demain*, RFFP, n° 100, pp. 333-336.
7. **BIAKAN Jacques**, « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : La loi portant régime financier de l'État », in ONDOA Magloire, (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, Paris, 2010, pp. 9-28.
8. **BORGEAT Louis, GIROUX Isabelle**, « Droit et administration publique : entre tradition et post-modernité », *Administration Publique du Canada*, Vol. 40, n° 2, 1997, p. 307.
9. **BOUBAKARY Oumarou**, « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », *Afrilex*, N° 4, 2004, pp. 132-148.
10. **BOUVIER Michel**, « Les nouvelles figures de la corruption et l'évanescence des finances publiques », *RFFP*, n° 69, pp. 3-4.
11. **BREWER-CARÍAS Allan R.**, « La décentralisation territoriale. Autonomie territoriale et régionalisation politique », *Rapport général au XI^{ème} congrès international de droit comparé*, Académie Internationale de Droit Comparé,

- Caracas, août-septembre 1982, in *Etudes de droit public comparé*, Académie Internationale de Droit Comparé, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1182 p., p. 351.
12. **BOUTONNET Mathilde**, « La force normative des principes environnementaux, entre droit et théorie générale du droit », in *La force normative. Naissance d'un concept*, LGDJ, 2009, pp. 479-498.
 13. **CAILLOSSE Jacques**, « Le droit administratif contre la performance publique ? », *AJDA*, 1999, pp. 195-211.
 14. **CAILLOSSE Jacques**, « Quand l'analyse des politiques publiques se déplace côté « droit » », in MORAND Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, Coll. « Droit et Société », 1999, pp. 511-519.
 15. **CAMBY Jean-Pierre**, « Les finances publiques et la démocratie : quel apport du Conseil Constitutionnel », in *Réforme des Finances Publiques, Démocratie et Bonne gouvernance*, Actes de la 1^{ère} Université du printemps de Finances Publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP), (dir.) BOUVIER (Michel), LGDJ, Paris, Paris, 2004, pp. 109-114.
 16. **CHAPAL Philippe**, « Recherches sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif », (1968), *AJDA*, 323.
 17. **CHARREAUX Gérard**, « Pour une gouvernance d'entreprise comportementale. Une réflexion exploratoire », *Revue Française de Gestion*, 2005/4, n° 157, pp. 215-238.
 18. **CHARREAUX Gérard**, « Vers une théorie du gouvernement des entreprises », IAE DIJON-CREGO/LATEC, mai 1996, pp. 1-56.
 19. **CHEVALLIER Jacques**, « La gouvernance et le droit », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 189-207.
 20. **CHEVALLIER Jacques**, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue Française d'administration publique (RFAP)*, 2003/1-2, n° 105-106, pp. 203-217.
 21. **CHEVALLIER Jacques**, « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politique et Management public*, Vol. 11, n° 4, 1993, pp. 111-134.
 22. **CHEVALLIER Jacques**, « La reconfiguration de l'administration centrale », *RFAP*, n° 116, 2005, pp. 715-726.
 23. **CHEVALLIER Jacques**, « Les nouvelles frontières du service public », in *Bientôt privés de services publics ?*, pp. 14-24.
 24. **CHEVALLIER Jacques**, « L'Etat régulateur », *RFAP*, pp. 473-482.

25. **CHEVALLIER Jacques**, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation », *RDP*, 1998, pp. 659-690.
26. **CHEVAUCHEZ Benoît**, « Corruption et gestion publique », *RFFP*, n° 69, 2000, pp. 87-94.
27. **CIEUTAT Bernard**, « Le contrôle des finances publiques : quel équilibre entre régularité et performance, entre responsabilité et liberté ? », in *Réforme des Finances Publiques, Démocratie et Bonne gouvernance*, Actes de la 1^{ère} Université du Printemps du GERFIP, LGDJ, Paris, 2004, pp. 95-100.
28. **CRUCIS Henry Michel**, « L'évolution des contrôles de l'Etat sur les finances locales », *Gestion & Finances Publiques*, N° 11, novembre 2009, pp. 939-944.
29. **CUMYN Michelle**, « La contractualisation de l'action publique : contrat juridique ou contrat social ? », *Les Cahiers de Droit*, Vol. 47, N° 4, décembre 2006.
30. **DAKOWSKA Dorota**, « Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union européenne », Article issu d'une communication de la journée d'études sur *La gouvernance externe de l'Union européenne*, AFSP, Strasbourg, 29 mai 2002, pp. 99-120.
31. **DECOOPMAN Nicole**, « Entreprises privées, entreprises publiques », consulter cet article in www.u-picardie.fr/decoopman.pdf .
32. **DEMERS Maurice**, « La gouvernance de la gouvernance : faut-il freiner l'engouement ? », *IIAS*, 1999.
33. **DEMEULENAERE Pierre**, « La légitimation et la dénonciation de la recherche de l'argent dans la modernité », *Archives de philosophie du droit*, N° 42, Sirey, 1997, pp. 137-151.
34. **DONFACK SOKENG Léopold**, « Bonne gouvernance, État de droit et développement. Approche critique de la réforme de l'État en Afrique », *Revue trimestrielle de droit et des activités économiques (RTD act.)*, n° 2, Avril-Juin 2007, Presses Universitaires Libres, pp. 241-296.
35. **DUFOUR Dany-Robert**, « La gouvernance comme nouvelle forme de contrôle social », *Connexions*, n° 91, 2009-1, pp. 41-54.
36. **DUPRAT Jean-Pierre**, « Les transformations de la fonction d'ordonnateur », *RFFP*, n° 100, novembre 2007, pp. 313-318.

37. **DUPUY Pierre-Marie**, « Responsabilité », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane, (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, Paris, 2003, pp. 1342-1347.
38. **DURAN Patrice**, « Piloter l'action publique avec ou sans le droit ? », *Politique et Management Public*, Vol. 11, n° 4, 1993, pp. 37 et s.
39. **DUSSART Vincent**, « L'exécution du budget européen et la gouvernance financière de l'Union européenne », in *Réforme des Finances Publiques, Démocratie et Bonne gouvernance*, Actes de la 1^{ère} Université du Printemps du GERFIP, LGDJ, Paris, 2004, pp. 324 et s.
40. **ENJOLRAS Bernard**, « Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne », *Institute for social research Munthesgt* 31, 0208 Oslo, Norvège, *Géographie, Economie, Société*, 12 (2010), pp. 15-30.
41. **EISENMANN Charles**, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *Archives de philosophie du droit*, N° 11, La logique du droit, Sirey, 1966, pp. 25-42.
42. **FARINÓS DASI Joaquín**, « Le défi, le besoin et le mythe de la participation du développement territorial durable: à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », *L'information géographique*, n° 2, 2009, pp. 89-111.
43. **FRISON-ROCHE Marie-Anne**, « Argent privé, argent public », *Archives de philosophie du droit*, N° 42, Sirey, 1997, pp. 197-211.
44. **FROGIER Géraldine**, « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable », *Monde en développement*, Vol. 34, 2006/4, n° 136, pp. 11-28.
45. **GOUEM LAMENE Berthelot**, « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'État au Cameroun », in ONDOA Magloire, (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, Paris, 2010, pp. 275-309.
46. **GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond**, « La corruption dans le droit de la fonction publique : Le cas du Cameroun », *Juridis Périodique*, Juillet-Août-Septembre 2008, pp. 59-65.
47. **HERRERA Carlos Miguel**, « Décisionnisme », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane, (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, Paris, 2003, pp. 347-350.

48. **HOND Jean Tobie**, « Des transformations de l'État au Cameroun », *RASJ*, Vol. 8, N° 2, 2011, pp. 193-220.
49. **HOND Jean Tobie**, « Etat des lieux de la décentralisation territoriale au Cameroun », in ONDOA Magloire, (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, Paris, 2010, pp. 93-114.
50. **JOHNSON Isabelle**, « La gouvernance : vers une re-définition du concept ? », *ACDI*, mars 1997, 19 p.
51. **KAMTO Maurice**, « La chose publique », *RASJ*, Vol. 2, N° 1, 2001, pp. 9-18.
52. **KENFACK Jean**, « La Convention des Nations Unies contre la corruption, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », *Revue Camerounaise des Etudes Internationales (RCEI)*, n° 002, 1^{er} semestre 2009, pp. 189-212.
53. **KEUTCHA TCHAPNGA Célestin**, « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *RADP*, Vol. 1, n° 1, Juin-Déc. 2012, Les Editions Le Kilimandjaro, pp. 15-166.
54. **LAMIOT Dominique**, « La réforme des comptes de l'État : Bilan et perspectives après la remise des comptes 2006 », in *Nouvelle gouvernance financière publique : Grands enjeux de demain*, RFFP, n° 100, op. cit., pp. 39-57.
55. **LAROUSSE Houda**, « Politiques publiques et "bonne gouvernance" en Tunisie », *MED*, pp. 93-108.
56. **LASCOMBE Michel, VANDENDRIESSCHE Xavier**, « De la nécessité de maintenir un contrôle juridictionnel en système lofrique », *RFFP*, n° 100, novembre 2007, pp. 251-257.
57. **LASCOURMES Pierre**, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, n° 40, 1990, p. 43.
58. **LIENART Ian**, « Existe-t-il un modèle standard de gestion publique ? », in *Réforme des Finances Publiques, Démocratie et Bonne gouvernance*, Actes de la 1^{ère} Université du Printemps du GERFIP, LGDJ, Paris, 2004, pp. 115-120.
59. **MARCOU Gérard**, « La notion juridique de régulation », (2006) *AJDA* 347.
60. **McAUSLAN Patrick**, « Public Law and Public Choice », (1988) 51, *The Modern Law Review*, N° 6, Vol. 51, November 1988, pp. 681-705.
61. **MEBENGA Mathieu**, « La fiscalité dans la gouvernance décentralisée au Cameroun », in *Les politiques de la décentralisation au Cameroun : Jeux, enjeux et*

- perspectives*, Fondation Paul Ango Ela, Harmattan Cameroun, janvier 2013, pp. 107-119.
62. **MEBU NCHIMI Jeanne Claire**, « La problématique répression de la corruption en droit camerounais », *RASJ*, vol. 4, N° 1, 2007, pp. 79-93.
 63. **MEISEL Nicolas, OULD AOUDIA Jacques**, « L'insaisissable relation entre "bonne gouvernance" et développement », *Revue économique*, n° 2007/09.
 64. **MIGAUD Didier**, « Le contrôle parlementaire des finances publiques », *RFFP*, n° 100, novembre 2007, pp. 289-294.
 65. **MOCKLE Daniel**, « La gouvernance publique et le droit », *Les Cahiers de Droit*, Vol. 47, n° 1, 2006, pp. 89-165.
 66. **MORAND Charles-Albert**, « Régulation, complexité et pluralismes juridiques », in *Mélanges Paul AMSELEK*, pp. 615-630.
 67. **MORVAN François**, « Les aspects majeurs de la nouvelle gouvernance financière », in *Réforme des Finances Publiques, Démocratie et Bonne gouvernance*, Actes de la 1^{ère} Université du printemps de Finances Publiques du GERFIP, LGDJ, Paris, Paris, 2004, pp. 121-128.
 68. **MOYUM KEMGNI Georgette**, « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », *RASJ*, Vol. 8, N° 2, 2011, pp. 293-329.
 69. **NDIVA-KOFELE-KALE**, « The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law », *SPRING*, Vol. 34, N° 1, 2000, pp. 149-178.
 70. **NGUIHE KANTE Pascal**, « Réflexion sur le régime juridique de dissolution et de liquidation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun depuis la réforme des procédures collectives OHADA », *Afrilex*, n° 4.
 71. **NNANGA Honoré Sylvestre**, « La protection juridictionnelle des finances publiques africaines », *RASJ*, Vol. 6, n° 1, 2009, pp. 211-228.
 72. **NNANGA Honoré Sylvestre**, « Le juge des comptes au Cameroun : Institution nouvelle pour une mission nouvelle ? », *Revue Penant*, n° 842, janvier-mars 2003, pp. 21-45.
 73. **NTONGA BOMBA Serge Vincent**, « La protection de la fortune publique camerounaise : Une efficacité relative », *RASJ*, Vol. 7, N° 1, 2010, pp. 237-256.
 74. **ONDOA Magloire**, « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple camerounais », *RASJ*, Vol. 2, N°1, 2001, pp. 75-118.

75. **ONDOA Magloire**, « Le droit public des Etats africains sous ajustement structurel : Le cas du Cameroun », in BEKOLO EBE Bruno, TOUNA MAMA, FOUA Séraphin (dir.), *Mondialisation, exclusion et développement africain Stratégies des acteurs privés, Mélanges offerts aux Professeur George NGANGO*, Paris, Maison Neuve et Larose, pp. 375-424.
76. **ONDOA Magloire**, « La dé-présidentialisation du régime politique camerounais », *RADP*, Vol. 1, n° 1, juin-déc. 2012, EDLK, Yaoundé, pp. 121-149.
77. **ORMOND Derry**, « Priorités aux priorités : une volonté politique durable pour changer la gouvernance publique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, N° 76(2), pp. 235-256.
78. **ORSONI Gilbert**, « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'Etat ? », in *Mélanges Paul AMSELEK*, pp. 631-650.
79. **PEKASSA NDAM Gérard**, « Les établissements publics indépendants : Une innovation fondamentale du droit administratif camerounais », *RASJ*, Vol. 2, N°1, 2001, pp. 153-178.
80. **PEKASSA NDAM Gérard**, « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », in ONDOA Magloire (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, Paris, 2010, pp. 29-65.
81. **PEUGHOT Eric**, « Corruption », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane, (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, Paris, 2003, pp. 304-309.
82. **PEREIRA Brigitte**, « Ethique commerciale, bonne gouvernance des entreprises et corruption internationale », *Revue Internationale de Droit Economique*, 2008, pp. 5-25.
83. **PEREIRA Brigitte**, « Ethique, gouvernance et corruption », *Revue Française de Gestion*, n° 186/2008, pp. 53-77.
84. **PIREYRE Bruno-André**, « Corruption et trafic d'influence : l'approche du droit pénal », in *La corruption*, RFFP, n° 69, 2000, pp. 33-46.
85. **POLI Raphaël**, « Les indicateurs de performance de la dépense publique », *RFFP*, n° 82, juin 2003, pp. 107-113.
86. **POUGOUE Paul-Gérard**, « OHADA, Instrument d'intégration juridique », *RASJ*, Vol. 2, n° 2, 2001, pp. 11-30.

87. **QUITANE Guy**, « L'action publique et les ambiances contractuelles », in C. PIGACHE, *Les évolutions du contrat : contractualisation et procéduralisation*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 2004, p. 31-48.
88. **RIVERO Jean**, « Le plan et le droit », in CAHIERS DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES, *La planification comme processus de la décision*, Paris, Armand Colin, 1965, pp. 121-126.
89. **SABLIÈRE Pierre**, « Une nouvelle source du droit ? Les documents référents », (2007), *AJDA*, 66.
90. **SANTISO Carlos**, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *RFAP*, 2006/3, n° 119, pp. 459-492.
91. **SFEZ Lucien**, « Décision », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, Paris, 2003, pp. 345-347.
92. **SIMOULIN Vincent**, « La gouvernance et l'action publique : Le succès d'une réforme simmélienne », *Droit et société*, n° 54, 2003, pp. 307-328.
93. **SMOUTH Marie-Claude**, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *RISS*, n° 155, 1999.
94. **STESSENS Guy**, « The international fight against corruption », *International Review of Penal Law*, Vol. 72, p. 891-937.
95. **STOCKER Gerry**, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *RISS*, n° 155, 1999.
96. **TCHEUWA Jean-Claude**, « Les transferts des compétences de l'État vers les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun », in *Les politiques de la décentralisation au Cameroun : Jeux, enjeux et perspectives*, Fondation Paul Ango Ela, Harmattan Cameroun, janvier 2013, pp. 163-181.
97. **TERRÉ Dominique**, « Les vertus de l'argent ou la quête du spirituel », *Archives de philosophie du droit*, N° 42, Sirey, 1997, pp. 71-84.
98. **TERRIEN Gérard**, « Collectivités territoriales et évolution des politiques publiques », *Gestion & Finances Publiques*, N° 11, novembre 2009, pp. 948-952.
99. **TOGOLO Odile**, « Le contrôle politique des finances publiques au Cameroun », *RASJ*, Vol. 1, N° 3, 2003, pp. 117-132.

100. **TOURNEPICHE Anne-Marie**, « L'utilisation en droit communautaire de notions liées au principe de transparence administrative », in TUSSEAU Guillaume (dir.), *Les notions juridiques*, Economica, Paris, 2009, pp. 153-162.
101. **TUSSEAU Guillaume**, « Critique d'une métanotion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de notion fonctionnelle », *RFDA*, Dalloz, 2009, pp. 641 et s.
102. **WROBLEWSKI Jersy**, « Les langages juridiques : une typologie », *Droit et Société*, n° 8/1988, pp. 15-30.

COURS

1. **BIAKAN Jacques**, *Droit public économique interne*, Cours 3^e année de Licence en Droit public, Université de Yaoundé II, année académique 2003-2004, inédit.
2. **BINYOUM Joseph**, *Droit Administratif*, cours polycopié, 2^e année de licence UY/FDSE, 1984-1985.
3. **MANGA Philippe**, *Finances publiques*, cours polycopié, UY/FDSE, 1988-1989.
4. **MEBENGA Mathieu**, *Cours de Finances publiques*, Droit Fondamental, 2^e année, FSJP, Université de Yaoundé II-Soa, année académique 2008-2009, inédit.
5. **MEBENGA Mathieu**, *L'Opportunité en Finances publiques*, cours de Finances publiques, 5^{ème} année (DEA de Droit Public), F.S.J.P., Université de Yaoundé II-Soa, année académique 2005-2006, inédit.

MELANGES

1. Mélanges Paul AMSELEK, Bruylant, Bruxelles, 2005, 857 p.
2. Mélanges offerts à Louis TROTABAS, *Finances publiques et Droit administratif*, Charles DEBBASCH, LGDJ, Paris, 1970, pp. 111-136.
3. Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER, *Les finances et l'Etat*, Paul-Marie GAUDEMET, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp. 267-283.

REVUES, ACTES ET RECUEILS

✓ **REVUES**

1. Revue Africaine de Droit Public (RADP), Vol. 1, n° 1, Juin-Déc. 2012, Les Editions Le Kilimandjaro.

2. Revue Africaine des Sciences Juridiques (RASJ), Université de Yaoundé II, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques.
3. Revue Camerounaise des Etudes Internationales (RCEI), 1^{er} semestre 2009.
4. Revue Française de Finances Publiques (RFFP), *La corruption*, N° 69, LGDJ, mars 2000.
5. Revue Française de Finances Publiques, *Nouvelle gouvernance financière publique : Grands enjeux de demain*, Spécial N° 100, LGDJ, novembre 2007, 380 p.
6. Revue Française d'Administration Publique (RFAP).
7. Revue Internationale des Sciences Sociales (RISS).

✓ **ACTES**

1. Actes de la 1^{ère} Université du printemps de Finances Publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques, *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, BOUVIER Michel (dir.), LGDJ, Paris, 2004.

✓ **RECUEILS**

1. **MANGA Philippe**, *Législation financière (Recueil des textes)*, UY/FDSE, 1984-1985, 169 p.
2. **ONDOA Magloire**, *Textes et documents du Cameroun (1815-2012)*, Les Editions le Kilimandjaro (EDLK), Yaoundé, 1^{er} trimestre 2013, 67 Volumes, 250 Tomes, 160 000 p.
3. **TWENGEMBO Mes, SOUOP Sylvain**, *La justice et ses nouvelles institutions*, Textes Usuels, Presses Universitaires d'Afrique, Yaoundé, 2008, 228 p.
4. Recueil des textes législatifs et réglementaires portant organisation des juridictions, in *Manuel du représentant de l'Etat devant les instances judiciaires*, MINDAF, JURILEX INTERNATIONAL, Yaoundé, 2008, 324 p.

ENCYCLOPEDIES ET DICTIONNAIRES

✓ **ENCYCLOPEDIES**

1. **ALLAND Denis, RIALS Stéphane**, *Dictionnaire encyclopédique de la culture juridique*, PUF, 2003, 1680 p.

2. **PHILIP Loïc**, *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, Economica, Paris, Tome 1, 1991, 880 p.

✓ **DICTIONNAIRES**

1. **ARNAUD André-Jean** (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2^e éd., LGDJ, Paris, 656 p.
2. **ATTAR Frank**, *Dictionnaire des relations internationales. De 1945 à nos jours*, Editions du Seuil, Paris, janvier 2009, 414 p.
3. **BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline** (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^e édition, Presses de la Fondation Nationales de Sciences Politiques, Paris, 2010, 771 p.
4. **GATSI Jean, NDJOCK Jean Aimé, FOMCHIGBOU MBANCHOUT Jean Jules**, *Nouveau Dictionnaire Juridique*, 1^{ère} éd., Presses Universitaires Libres (PUL), Douala, Cameroun, 2008, 216 p.
5. **GULLIEN Raymond, VINCENT Jean**, *Lexique des termes juridiques*, 16^e éd., Dalloz, 2007, 699 p.
6. **HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe**, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 6^e Ed., Armand Colin, Paris, 2005. 403 p.
7. **LAKEHAL Mokhtar**, *Dictionnaire de science politique*, L'Harmattan, Paris, 2009, 454 p.

METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

1. **DREYFUS Simone, NICOLAS VULLIERME Laurence**, *La thèse de doctorat et le mémoire. Etude méthodologique (Sciences juridiques et politiques)*, 3^e éd., Ed. CUJAS, Paris, 2000, 486 p.
2. **FAVOREU Louis**, « La préparation de la thèse dans le cadre d'un laboratoire de recherche juridique », in *Cahiers de méthodologie juridique*, PUAM, RRJ-DP, 1992-3, pp. 835-841.
3. **GASSIN Raymond**, « Une méthode de la thèse de doctorat en droit », in *Cahiers de méthodologie juridique*, N° 11, PUAM, RRJ, 1996-4, pp. 1167-1206.
4. **GRAWITZ Madeleine**, *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, 11^e édition, Paris, 2001, 1019 p.

5. **JAILLARDON Edith, ROUSSILLON Dominique**, *Outils pour la recherche en science juridique, Méthodologie de la thèse de doctorat et du mémoire en master en droit*, Editions des archives contemporaines-Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), Paris, 2007, 160 p.
6. **MACE Gordon, PÉTRY François**, *Guide d'élaboration d'un projet de recherche en sciences sociales. Méthodes en Sciences Sociales*, 3^e éd., Les Presses de l'Université de Laval, Ed. De Boeck Université, Bruxelles, 2000, 134 p.
7. **ONDOA Magloire**, *Cours de Méthodologie de la recherche*, 5^{ème} année (DEA de Droit Public), Université de Yaoundé II-Soa, 2005-2006, inédit.

THEORIE ET PHILOSOPHIE DU DROIT

1. **CAUDAL Sylvie** (dir.), *Les principes en droit*, Economica, Paris, 2008, 384 p.
2. **COMBOTHECRA Xénocrate-S.**, *La conception juridique de l'État*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts et du journal du palais, Paris, 1899, 185 p.
3. **CUBERTAFOND Bernard**, *La création du droit*, Ellipses, 1999, 105 p.
4. **BERGEL Jean-Louis**, *Théorie générale du droit*, Dalloz, Paris, 1989, 342 p.
5. **BERNARD Claude**, *Introduction à la médecine expérimentale*, J.-B. Baillière, Paris, Londres, Madrid, New York, 1865, 400 p. disponible sur <http://194.254.96.30/pdf.php>.
6. **BRIMO Albert**, *Les grands courants de la philosophie de droit et de l'Etat*, PEDONE, Paris, 1973, 574 p.
7. **CUBERTAFOND Bernard**, *La création du droit*, Ellipses, 1999, 185 p.
8. **FOUREZ Gérard**, *La construction des sciences. Les logiques des inventions scientifiques*, 4^e édition, De Boeck Université, Coll. Sciences, éthiques, sociétés, Bruxelles, 2002.
9. **KELSEN Hans**, *Théorie pure du droit*, Traduction de Charles EISENMANN, LGDJ, Paris, 1999, 367 p.
10. **KELSEN Hans**, *Théorie générale des normes*, PUF, Paris, 1996, 604 p.
11. **RIPERT Georges**, *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, Paris, 1955, 428 p.
12. **TUSSEAU Guillaume** (dir.), *Les notions juridiques*, Economica, Paris, 2009, 166 p.

RAPPORTS, COMMUNICATIONS, ETUDES, DOCUMENTS

1. **DELMAS-MARTY Mireille**, « Gouvernance et État de droit », *Colloque Figures et Problèmes de la mondialisation*, Institut du Monde Contemporain, 13 et 14 décembre 2007.
2. **MEBENGA Mathieu**, *Contexte et défis de la gouvernance publique au Cameroun*, Communication présentée à l'occasion du *Corporate Governance Forum*, Séminaire sur la gouvernance d'entreprises du public/privé, Transparency International-Cameroun, Centre de la Fondation Tandeng Muna, Yaoundé.
3. **MEBENGA Mathieu**, *Éléments de revue des stratégies du Secteur Gouvernance*, Rapport-Expert Consultant, MINEPAT, mars 2009.
4. **Cameroun Vision 2035**, Document de Travail, MINEPAT, février 2009, 65 p.
5. **Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi**, 167 p.
6. **Programme National de Gouvernance (2006-2010)**, Services du Premier Ministre, Yaoundé, juin 2006.

TABLE DES MATIERES

DEDICACE.....	i
REMERCIEMENTS.....	ii
AVERTISSEMENT.....	iii
ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	iv
SOMMAIRE.....	vii
RESUME.....	viii
ABSTRACT.....	ix
EPIGRAPHE.....	1
INTRODUCTION GENERALE.....	2
SECTION I : LE CADRE CONCEPTUEL	6
Paragraphe I : Définition des concepts.....	6
A. La notion d'intégrité.....	7
B. La notion de transparence	8
C. La notion de gouvernance	9
Paragraphe II : Recherche du critère juridique	11
A. Intégrité et droit	12
B. Transparence et droit	14
C. Gouvernance et droit.....	17
SECTION II. LE CADRE GEOGRAPHIQUE	22
Paragraphe I : La tentative française	22
Paragraphe II : L'exemple canadien	24
Paragraphe III : L'émulation camerounaise	26
A. Le droit de la gouvernance, branche du droit ?	26
B. Le droit de la gouvernance, discipline de droit ?.....	27
SECTION III : LE CADRE METHODOLOGIQUE.....	29
Paragraphe I : La démarche méthodologique.....	29
A. Les normes, source principale du droit de la gouvernance	30
B. La doctrine et la jurisprudence, sources auxiliaires du droit de la gouvernance....	31
Paragraphe II : La délimitation de l'étude.....	33
SECTION IV : LES DONNEES DU PROBLEME	35

Paragraphe I : La question principale : l'existence du droit de la gouvernance comme corpus de règles juridiques	35
Paragraphe II : L'hypothèse de recherche	37
SECTION V : L'ANNONCE DU PLAN.....	40
PREMIERE PARTIE : LE DROIT DE LA GOUVERNANCE COMME SCIENCE JURIDIQUE	42
TITRE I : LES FONDEMENTS DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	45
CHAPITRE I : LA NOTION DE DROIT DE LA GOUVERNANCE	48
SECTION I : LA NOTION À L'ORIGINE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE	49
Paragraphe I : Les conceptions théoriques de la notion de gouvernance	49
A. La conception originaire.....	50
B. La conception des sciences sociales.....	52
C. La conception camerounaise.....	54
Paragraphe II : Les conceptions des organisations supranationales.....	55
A. La conception des organisations internationales.....	55
B. La conception des organisations régionales.....	58
SECTION II : LA FORMATION DE LA NOTION DE DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	60
Paragraphe I : L'introduction de la notion de gouvernance en droit	60
A. L'introduction du concept de gouvernance en droit international.....	61
1. L'apparition de la notion de gouvernance en droit international public.....	61
2. L'inscription de la notion de gouvernance dans les instruments juridiques internationaux.....	63
B. La consécration des principes de gouvernance dans les instruments juridiques internationaux.....	66
1. La promotion de la transparence dans les industries extractives.....	66
2. L'institution du contrôle supérieur des finances publiques.....	67
3. La vulgarisation de la lutte contre la corruption	68
4. La diffusion de la lutte contre le blanchiment des capitaux.....	70
5. L'instauration d'un régime financier communautaire.....	71
Paragraphe II. La clarification du concept de " <i>droit de la gouvernance</i> "	71

A. L'option conceptuelle pour le "droit de la gouvernance" plutôt que le "droit de la bonne gouvernance"	72
B. La définition de la notion de "droit de la gouvernance"	77
CONCLUSION DU CHAPITRE I	79
CHAPITRE II : LES SOURCES ET PRINCIPES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	81
SECTION I : LES SOURCES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE	83
Paragraphe I : Les sources formelles du droit de la gouvernance	83
A. Les sources formelles au niveau international	84
1. La convention internationale considérée comme source originelle du droit de la gouvernance	84
2. Les conventions internationales, sources formelles du droit de la gouvernance....	86
B. Les sources formelles au niveau interne	88
1. La primauté de la loi fondamentale	88
2. L'effectivité des lois ordinaires	89
3. La fonctionnalité des actes réglementaires	90
Paragraphe II : Les sources matérielles du droit de la gouvernance	92
A. Les sources matérielles internationales	93
1. Les sources matérielles au niveau mondial	93
2. Les sources matérielles au niveau régional	96
B. Les sources matérielles internes	97
1. Les sources matérielles internes de portée générale.....	98
a) Le Document de Stratégie de la Réduction de la pauvreté (DSRP)	98
b) Le document sur la vision du Cameroun à l'horizon 2035.....	100
c) Le Document de Stratégie pour le Croissance et l'Emploi (DSCE)	101
2. Les sources matérielles internes prescrivant un objet déterminé.....	102
SECTION II : LES PRINCIPES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE	104
Paragraphe I : Les principes formels du droit de la gouvernance	105
A. Les principes généraux applicables au droit de la gouvernance.....	105
1. Les principes à valeur constitutionnelle applicables au droit de la gouvernance	105

2. Les principes généraux dégagés par la jurisprudence applicables au droit de la gouvernance.....	107
B. Les principes fonctionnels du droit de la gouvernance.....	109
1. Le principe de responsabilité.....	109
2. Le principe d'imputabilité.....	112
3. Le principe d'intégrité.....	114
4. Le principe de sincérité.....	114
Paragraphe II : Les principes opérationnels du droit de la gouvernance.....	116
A. Les principes de la gestion publique axée sur les résultats.....	117
1. Le principe de performance.....	117
2. Le principe de transparence.....	119
B. Les principes de l'action publique désétatisée.....	122
1. Le principe de participation.....	122
2. Le principe d'ouverture.....	124
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	125
CONCLUSION DU TITRE I.....	127
TITRE II: LA CONSISTANCE NORMATIVE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	129
CHAPITRE I: LA CONSECRATION DES NORMES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	132
SECTION I: LA DETERMINATION DES NORMES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	133
Paragraphe I : L'internalisation normative du droit de la gouvernance.....	134
A. La constitutionnalisation du droit de la gouvernance.....	134
B. La réception législative et réglementaire du droit de la gouvernance.....	136
C. La juridictionnalisation du droit de la gouvernance.....	140
Paragraphe II : La consécration thématique des règles du droit de la gouvernance	142
A. Les règles juridiques liées à la gouvernance financière.....	142
B. Les règles juridiques inhérentes à la gouvernance managériale.....	144
C. Les règles juridiques propres à la gouvernance comportementale.....	146
D. Les règles juridiques consécutives à la gouvernance environnementale.....	147

E. Les règles juridiques rattachées à la gouvernance locale.....	149
SECTION II: L'IDENTIFICATION DES INSTITUTIONS DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	151
Paragraphe I : Les institutions-normes du droit de la gouvernance	151
A. Les institutions-normes relatives à l'organisation des rapports de gouvernance. 152	
1. La décision comme institution-norme de l'organisation des rapports de gouvernance.....	152
2. L'intérêt général comme institution-norme de l'organisation des rapports de gouvernance.....	154
B. Les institutions-normes relatives à la protection, la prévention et la répression des rapports de gouvernance	156
1. Les institutions-normes de protection et de prévention liées aux rapports de gouvernance.....	156
2. Les institutions-normes de répression associées aux rapports de gouvernance... 158	
Paragraphe II : Les institutions-organes du droit de la gouvernance	160
A. Les institutions-organes de décision.....	161
1. Les institutions centrales de décision	161
2. Les institutions périphériques de décision	163
B. Les institutions-organes de répression.....	167
1. Les institutions de répression de l'appareil judiciaire	168
2. Les institutions de répression de l'appareil administratif	171
CONCLUSION DU CHAPITRE I	174
CHAPITRE II: L'AUTORITE DES REGLES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	177
SECTION I : LA FORCE JURIDIQUE NON PROBANTE DES REGLES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE	180
Paragraphe I : La valeur non contraignante de certaines règles décidées	180
A. Les décisions administratives dépourvus d'effets juridiques.....	180
B. Les décisions opérationnelles non créatrices d'obligations juridiques.....	183
Paragraphe II : La valeur non contraignante des règles convenues	184

A. Les règles non créatrices d'obligations juridiques de participation à l'action publique et à l'exercice du pouvoir	184
B. Les règles non créatrices d'obligations juridiques de réalisation de l'action publique	187
SECTION II : LA FORCE JURIDIQUE PROBANTE DES REGLES DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	189
Paragraphe I : La contrainte attachée aux infractions du droit de la gouvernance..	190
A. La contrainte attachée à l'infraction de corruption.....	190
1. La corruption en matière de gestion publique	191
a) La corruption des gestionnaires publics	192
b) La corruption des agents publics	193
2. Les effets inducteurs de la corruption privée sur la gestion publique	195
B. La contrainte attachée aux autres infractions du droit de la gouvernance	197
1. La contrainte attachée aux infractions constitutives d'avantages illégitimes.....	197
2. La contrainte attachée aux infractions contre l'intérêt public et contre les intérêts des particuliers.....	198
a) Les infractions contre l'intérêt public	199
b) Les infractions contre les intérêts des particuliers	200
3. La contrainte attachée aux infractions constitutives d'entrave à l'exercice des services publics	201
4. La contrainte attachée aux infractions de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêt et de recel d'abus de biens sociaux	202
a) Le trafic d'influence.....	202
b) La prise illégale d'intérêt et le recel d'abus de biens sociaux.....	203
Paragraphe II : La force contraignante résultant des sanctions aux infractions du droit de la gouvernance	205
A. La force contraignante des sanctions personnelles et pécuniaires	205
1. La force contraignante des sanctions personnelles et pécuniaires des comptables publics	206
2. La force contraignante des sanctions pécuniaires des ordonnateurs et gestionnaires.	207

B. La force contraignante des sanctions disciplinaires	209
1. La force contraignante des sanctions disciplinaires attachées à la qualité de fonctionnaire	209
2. La force contraignante des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des ordonnateurs et gestionnaires	210
C. La force contraignante de la sanction pénale	211
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	213
CONCLUSION DU TITRE II.....	216
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	219
DEUXIEME PARTIE : LE DROIT DE LA GOUVERNANCE COMME DISCIPLINE JURIDIQUE	221
TITRE I : LE PARTICULARISME DU DROIT DE LA GOUVERNANCE	224
CHAPITRE I: LA PLURIDISCIPLINARITE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	227
SECTION I: LA PLURIDISCIPLINARITE INHERENTE AU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	229
Paragraphe I : La construction du droit de la gouvernance à partir d'autres sciences sociales	230
A. L'édification du droit de la gouvernance à partir des sciences du management..	231
B. L'érection du droit de la gouvernance à partir des sciences économiques.....	233
C. La construction du droit de la gouvernance à partir des sciences politiques.....	234
Paragraphe II : La construction du droit de la gouvernance à partir des droits voisins..	237
A. L'apport des disciplines de droit international à la construction du droit de la gouvernance	237
B. La contribution des disciplines de droit interne à l'érection du droit de la gouvernance.....	241
C. L'influence des disciplines de droit mixte à la formation du droit de la gouvernance.....	247
SECTION II: L'INTERDISCIPLINARITE ABOUTISSANT AU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	249

Paragraphe I : La juxtaposition des disciplines juridiques au fondement du droit de la gouvernance.....	250
A. La juxtaposition des disciplines de droit public et de droit privé au fondement du droit de la gouvernance.....	250
1. La réunion des disciplines de droit public et de droit privé dans la formalisation des règles du droit de la gouvernance	251
2. L'imbrication des disciplines de droit public et de droit privé dans l'émergence des règles du droit de la gouvernance	253
B. La juxtaposition des disciplines de droit interne et de droit international au fondement du droit de la gouvernance.....	255
Paragraphe II : La prégnance du droit public dans le droit de la gouvernance.....	258
A. La prépondérance du droit public sur les droits voisins	258
B. La prédominance du droit public dans la formation de l'objet du droit de la gouvernance	260
CONCLUSION DU CHAPITRE I	263
CHAPITRE II : L'AUTONOMIE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	265
SECTION I: LA SIGNIFICATION DE L'AUTONOMIE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	267
Paragraphe I : La clarification de l'objet du droit de la gouvernance.....	267
A. Les généralités sur l'objet du droit de la gouvernance	268
B. Les spécificités de l'objet du droit de la gouvernance.....	272
Paragraphe II : Le sens de l'autonomie du droit de la gouvernance	274
A. L'autonomie formelle du droit de la gouvernance	274
B. L'autonomie matérielle du droit de la gouvernance	276
C. L'autonomie conceptuelle du droit de la gouvernance	278
SECTION II: L'AFFIRMATION DE L'AUTONOMIE DU DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	281
Paragraphe I : L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport aux disciplines classiques de droit public	282
A. L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport au droit constitutionnel....	282
1. Les bases constitutionnelles du droit de la gouvernance	282

2. Les limites constitutionnelles au droit de la gouvernance	285
B. L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport au droit administratif	287
1. La portée de l'autonomie entre les deux disciplines	288
2. L'étendue des organes de gestion relevant des deux disciplines	289
3. L'étendue des modes de gestion relevant des deux disciplines	291
C. L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport aux finances publiques.....	294
Paragraphe II : L'autonomie du droit de la gouvernance par rapport aux autres disciplines inspiratrices	297
A. L'autonomie par rapport aux disciplines de droit privé	298
B. L'autonomie par rapport aux disciplines de droit international.....	300
C. L'autonomie par rapport aux sciences sociales affinitaires.....	302
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	304
CONCLUSION DU TITRE I	306
TITRE II : LA SYSTEMATISATION DU DROIT DE LA GOUVERNANCE	308
CHAPITRE I: LA BRANCHE D'APPARTENANCE DU DROIT LA GOUVERNANCE.....	311
SECTION I : LE DROIT DE LA GOUVERNANCE, "DISCIPLINE-CARREFOUR" DU DROIT	313
Paragraphe I: La réception matérielle des droits voisins au sein du droit de la gouvernance.....	313
A. La réception du droit privé	314
1. L'intrusion des règles et principes de droit privé.....	314
2. L'intrusion des catégories et techniques de droit privé	318
B. La réception du droit international.....	323
1. La transposition de la règle du volontarisme du droit international en droit de la gouvernance.....	323
2. La réception des règles conventionnelles du droit international en droit de la gouvernance.....	325
Paragraphe II : La répudiation formelle des droits voisins au sein du droit de la gouvernance.....	329
A. La répudiation formelle du droit privé	329

B. La répudiation formelle du droit international.....	331
SECTION II : LE DROIT DE LA GOUVERNANCE, DISCIPLINE DU DROIT PUBLIC.....	332
Paragraphe I : La cohabitation du droit public et des droits voisins au sein du droit de la gouvernance	333
A. La cohabitation du droit public et du droit privé	333
1. La pénétration du droit privé dans le droit administratif	334
2. L'intervention du droit public dans le droit pénal	336
B. La production des normes de droit de la gouvernance par le droit international public.....	338
1. La production spontanée	338
a) Les normes de promotion de nouvelles méthodes d'intervention publique.....	339
b) Les normes prescrivant le devoir d'intégrité et la moralité publique.....	341
c) Les normes gouvernant les interactions entre acteurs	342
2. La production conditionnée	344
Paragraphe II : La publicisation du droit de la gouvernance	347
A. La conceptualisation du droit de la gouvernance en droit public.....	348
B. La transposition des sujets de droit public en droit de la gouvernance.....	350
CONCLUSION DU CHAPITRE I	353
CHAPITRE II : LA REDEFINITION DU DROIT PUBLIC PAR LE DROIT DE LA GOUVERNANCE.....	355
SECTION I : LA DECONSTRUCTION DU DROIT PUBLIC CLASSIQUE.....	357
Paragraphe I : Les transformations du droit public induites par la gouvernance.....	357
A. La portée des transformations sur le droit public général	358
B. La particularité des transformations du droit public camerounais	360
Paragraphe II : La modification des objectifs du droit public	362
A. La reconfiguration de l'exercice du pouvoir	362
1. La multiplication des modalités de gestion publique	363
2. La régénération des rapports entre personnes publiques et personnes privées ...	365
B. La pluralisation d'acteurs intervenant dans la sphère publique	367
C. L'atténuation de la rigidité du droit public	369

SECTION II : LA CONSTRUCTION DU DROIT PUBLIC NOUVEAU.....	372
Paragraphe I : La managérialisation du droit public par la gouvernance	372
A. L'incitation du droit public à la performance	373
1. La diffusion des normes de performance dans le droit public	374
2. L'orientation de la gestion administrative vers la logique de performance	375
B. L'inclination du droit public à la culture des résultats.....	378
1. La promotion et la juridicisation de la culture des résultats	379
2. L'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats	381
Paragraphe II : La modernisation du droit public par la gouvernance.....	382
A. La gouvernance, outil de renouvellement du droit public	383
B. La "bonne gouvernance", outil d'adaptation du droit public	386
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	390
CONCLUSION DU TITRE II.....	392
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	394
TROISIEME PARTIE : LE DROIT DE LA GOUVERNANCE COMME SCIENCE EMPIRIQUE	396
TITRE I : LA RATIONALISATION DE LA GESTION PUBLIQUE.....	401
CHAPITRE I : L'INCITATION A LA SAINTE GESTION PUBLIQUE	405
SECTION I : LA GESTION SAINTE DES AFFAIRES PUBLIQUES.....	407
Paragraphe I : La rationalisation de la décision publique	408
A. La normativité de la décision publique.....	408
1. Les normes juridiques classiques encadrant la décision publique	409
2. Les moyens juridiques d'adoption des décisions publiques	412
B. L'opportunité de la décision publique.....	414
1. La subjectivité de la décision publique	414
2. L'objectivité de la décision publique	416
Paragraphe II : La moralisation de la gestion des affaires publiques	418
A. La promotion de l'éthique dans la gestion des affaires publiques	419
1. La promotion de l'éthique comme valeur morale	419
2. La promotion de l'éthique comme adjuvant du droit.....	421
B. La promotion des principes de bonne gestion.....	423

SECTION II : LA GESTION SAINTE DES FINANCES PUBLIQUES.....	425
Paragraphe I : La rationalisation des finances publiques.....	426
A. L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique	427
1. L'instauration de la dépense de qualité	427
2. La programmation des dépenses	429
a. La programmation pluriannuelle	429
b. L'actualisation des budgets-programmes.....	430
B. La gestion transparente des fonds publics	431
1. La promotion de la sincérité financière	431
2. L'érection de la technique comptable comme gage de gestion transparente des fonds publics	433
C. La modernisation de l'administration fiscale.....	435
1. Une exigence de la réforme des finances publiques.....	436
2. Une alternance à l'augmentation des revenus de l'État.....	438
Paragraphe II : L'institutionnalisation du contrôle des finances publiques	440
A. Le renforcement du contrôle de l'exécution des dépenses publiques.....	441
1. La législation foisonnante du contrôle de l'exécution des dépenses publiques....	441
2. La fonction de contrôle des organes investis du contrôle de l'exécution des dépenses publiques	444
B. L'enchevêtrement des contrôles de l'exécution des dépenses publiques.....	448
1. La multiplicité des contrôles non juridictionnels de l'exécution des dépenses publiques	448
2. La spécificité des contrôles juridictionnels de l'exécution des dépenses publiques.....	451
CONCLUSION DU CHAPITRE I	454
CHAPITRE II : LA LIBERALISATION DE LA GESTION PUBLIQUE.....	456
SECTION I : LA DEREGLEMENTATION, TECHNIQUE JURIDIQUE DE GESTION DE L'ÉTAT	459
Paragraphe I : La réglementation des normes libérales.....	459
A. La libéralisation du secteur public.....	460
1. La libéralisation du secteur public économique	460

B. La libéralisation par la promotion de la concurrence	463
1. L'institutionnalisation de la concurrence	463
a) Les fondements communautaires de la concurrence	463
b) Les fondements internes de la concurrence	465
2. L'incitation aux investissements.....	467
a) L'incitation aux investissements privés	468
b) L'incitation aux investissements publics.....	470
Paragraphe II : La déréglementation des normes interventionnistes	472
A. L'évanescence de l'État entrepreneur.....	473
B. L'émergence de l'État opérateur	476
SECTION II : LA PRIVATISATION, TECHNIQUE JURIDIQUE DE DESENGAGEMENT DE L'ETAT	478
Paragraphe I : La privatisation comme stade ultime du libéralisme	479
A. La privatisation, technique de limitation des interventions publiques	480
1. La consécration juridique de l'opération de privatisation.....	480
2. La transformation de la forme juridique des entreprises privatisées	482
B. La privatisation, technique de résorption de la crise des finances publiques	483
Paragraphe II : La privatisation comme modèle d'un interventionnisme teinté.....	485
A. L'interventionnisme réglementaire des privatisations.....	486
B. La " <i>main visible</i> " de l'État dans les privatisations	487
1. Les politiques de favorisation des privatisations.....	488
2. La continuation de l'interventionnisme étatique à travers les privatisations.....	490
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	492
CONCLUSION DU TITRE I	494
TITRE II : LA RECOMPOSITION DE L'ACTION PUBLIQUE	496
CHAPITRE I : LA DECENTRALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	501
SECTION I : LA DECENTRALISATION COMME TECHNIQUE DE DEVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE	503
Paragraphe I : L'autonomisation des collectivités décentralisées	503
A. La rationalisation de la répartition des compétences et des ressources	504
1. La péréquation des compétences	504

2. La redistribution des ressources	507
B. Le rééquilibrage des pouvoirs entre l'État et les Collectivités Territoriales Décentralisées	510
Paragraphe II : La promotion du développement local.....	513
A. Le développement comme finalité du processus de décentralisation	513
B. La décentralisation comme opportunité au développement de l'État.....	515
SECTION II : LA DECENTRALISATION COMME TECHNIQUE DE PARTICIPATION A L'ACTION PUBLIQUE.....	517
Paragraphe I : La participation de divers acteurs à l'action publique	518
A. La participation de la société civile et du secteur privé	518
1. La société civile	519
2. Le secteur privé.....	521
B. La participation des citoyens à l'action publique	523
1. La participation directe des citoyens	523
2. La participation indirecte des citoyens.....	524
Paragraphe II : La multiplication des modalités d'action publique.....	526
A. Les modes alternatifs de participation	526
1. La concertation.....	527
a) La concertation entre acteurs étatiques	527
b) La concertation entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques.....	528
2. La consultation.....	531
a) La consultation dans le domaine électoral.....	531
b) La consultation dans le domaine environnemental.....	532
c) La consultation en matière de décentralisation.....	533
3. La contractualisation	534
B. Le modèle partenarial	537
1. Le partenariat public-privé	537
2. Le partenariat public-public.....	540
CONCLUSION DU CHAPITRE I	542
CHAPITRE II : LA VISION PROSPECTIVE DE L'ACTION PUBLIQUE	544
SECTION I : LA PLANIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE	547

Paragraphe I : L'élaboration des plans	548
A. L'élaboration organique des plans	548
1. L'élaboration des plans par les organes gouvernementaux	548
2. L'élaboration des plans par les organes périphériques	551
3. L'élaboration des plans par les organes consultatifs	552
B. La procédure d'élaboration et d'adoption des plans	554
1. Une procédure d'élaboration concertée	555
2. Une procédure d'adoption biaisée	556
Paragraphe II : L'identification de quelques figures de la planification	557
A. La planification stratégique	558
B. La planification du territoire	561
1. La planification de l'aménagement du territoire	561
2. La planification urbaine	564
C. La planification par contrats	565
SECTION II: LA PROGRAMMATION DE L'ACTION PUBLIQUE	567
Paragraphe I : La programmation du développement	568
A. La programmation des investissements publics	568
1. Le cadre matériel de la programmation des investissements publics	568
2. Le cadre institutionnel de la programmation des investissements publics	570
B. Le facteur temps dans la programmation des investissements publics	572
Paragraphe II : La programmation budgétaire de l'action publique	573
A. La programmation organique du budget	574
1. Le rattachement organique du programme	574
2. La globalisation des crédits des budgets-programmes	576
B. La programmation pluriannuelle des dépenses publiques	577
1. Les autorisations d'engagement comme technique de programmation pluriannuelle de la dépense	577
2. Les crédits de paiement comme cadre annuel de la programmation pluriannuelle de la dépense publique	578
CONCLUSION DU CHAPITRE II	579
CONCLUSION DU TITRE II	581

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	584
CONCLUSION GENERALE	585
BIBLIOGRAPHIE	585
TABLE DES MATIERES	585