



**LE RECOUVREMENT FORCE DES DETTES DES PERSONNES MORALES DE
DROIT PUBLIC AU CAMEROUN**

AKAMESSE Marie Antoinette

Ph/D en Droit Public

**Assistante à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université d'Ebolowa
(Cameroun)**

Tél : +237 699 977 806

E-mail : akamessemarieantoinette54@gmail.com

Résumé :

L'activité économique demeure largement conditionnée par le crédit dans tout système de libéralisme juridique. Cette activité ne peut valablement être promue que dans un cadre favorable au climat des affaires et par conséquent attractif aux investisseurs et financiers nationaux et internationaux. C'est ainsi que législateur OHADA ayant pour objectif principal la protection des créanciers à travers l'instauration d'une sécurité judiciaire et juridique dans son espace, va prévoir en absence des moyens volontaires, les voies d'exécution forcée sur le patrimoine de tout débiteur. C'est-à-dire des moyens légaux aménagés pour contraindre des personnes à s'exécuter contre leur gré. Qui, au plus grand désarroi, ne s'appliquent pas à toutes les personnes, dont, les personnes morales de droit public qui jouissent de l'immunité d'exécution, prérogative de protection de la puissance publique contre toute forme d'aliénations forcées. Toutefois, avec le nouvel acte uniforme OHADA, ce bouclier semble trouver des moyens de contournement. Ce qui pourrait amener à se demander si l'on peut contraindre les débiteurs souverains à payer leurs dettes à la suite de ce nouvel acte. A l'analyse de la thématique à travers l'exégèse des textes juridiques et de la jurisprudence on se permet d'affirmer l'exiguë de cette procédure. Une restriction qui se justifie par la paralysie des moyens juridiques de droit commun toute en laissant une possibilité de contrainte par voies d'exception.

Mots clés : Recouvrement forcé, dette publique, personnes morales de droit public, l'immunité d'exécution



Abstract

Economic activity remains largely dependent on credit in any system of legal liberalism. This activity can only be effectively promoted in a framework that is conducive to a favorable business climate and therefore attractive to national and international investors and financiers. Thus, OHADA legislators, whose main objective is to protect creditors by establishing judicial and legal security within its jurisdiction, will provide for enforcement measures against the assets of any debtor in the absence of voluntary measures. These are legal means designed to compel individuals to comply against their will. Conversely, legal entities governed by public law enjoy immunity from enforcement, a prerogative of protection of public authority against any form of forced alienation. This shield has been somewhat circumvented by the new OHADA Uniform Act. This could lead to the question of whether sovereign debtors can be compelled to pay their debts as a result of this new act. After analyzing the issue through the exegesis of legal texts and case law, we can affirm the limited nature of this procedure. This restriction is justified by the paralysis of the legal means available under ordinary law, while leaving open the possibility of payment by way of exception.

Keywords: *Compulsory collection, public debt, legal entities governed by public law, immunity from enforcement*



Autrefois, appelé « *la diplomatie de la canonnière* » (*gunshot diplomacy*) ou le recours à la force contre des débiteurs souverains pour recouvrer les créances propres ou celles de ses ressortissants, fut le mode opératoire employé par certains Etats au cours du XVIIIe et au début du XIXe siècle¹. Dans certains cas, le recouvrement des créances par la force a même pu servir de prétexte à la colonisation². C'est en Amérique latine que le recouvrement des créances par la force fut le plus emblématique³. Cependant, en 1906, le recours à la force armée pour recouvrer les créances fut condamné lors de la conférence panaméricaine de Rio de Janeiro. Il s'agissait de « *défendre la position selon laquelle aucune procédure exécutoire ne peut être ni initiée, ni accomplie contre un Etat* »⁴. Lors de la deuxième conférence de la paix à la Haye en 1907, fut signée la Convention Drago-Porter portant sur la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes publiques⁵. C'est ce qu'on a appelé la doctrine DRAGO du nom du ministre vénézuélien des affaires étrangères. Aujourd'hui, la menace ou l'emploi de la force est désormais formellement interdit dans la Charte des Nations Unies (CNU) de 1945⁶, qui prône le règlement des différends internationaux par des moyens pacifiques⁷. Dans la même dynamique, Jean Waline et Jean Rivero soutiennent que l'Etat a le monopole de la contrainte organisée, il ne peut se contraindre lui-même⁸. Le dire, ce n'est que rappeler une règle ancienne⁹. Ainsi, la thématique du recouvrement forcé des dettes sur les personnes morales de droit public s'inscrit à la suite du postulat selon lequel la puissance publique ne peut se contraindre. Aujourd'hui, les préoccupations anciennes ne cessent de se renouveler avec

¹ J-C. DUCROS, *L'emprunt de l'Etat*, Paris, l'Harmattan, 2008, p. 222. Cet auteur rappelle précisément que « (...) dans les années qui opérèrent la jonction des XIXe et XXe siècles, plusieurs Etats ont été contraints, manu militari, de régler leurs dettes extérieures : la Tunisie en 1869/70, l'Egypte en 1876/1880, la Turquie en 1878/1881, la Grèce en 1893/1898, le Venezuela en 1903 et Saint-Domingue en 1907 ».

² Ce fut par exemple le cas de l'Egypte et d'Haïti envahis respectivement par la Grande-Bretagne en 1882 et par les Etats-Unis à partir de 1915. C. GOETHALS, « La faillite des Etats ? », in *Centre de recherche et d'informations socio-politiques*, Bruxelles, 2011, p. 5. En fait, « au XIXe siècle les dettes publiques sont la raison de nombreux conflits armés comme en témoigne l'invasion du Mexique par les forces conjointes de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Espagne en 1862 suite à la prise du pouvoir par Juárez et son refus de reconnaître la dette extérieure ». F. BONNEVILLE, *Le système de la dette publique : pour une approche organique d'un phénomène social*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Paris Panthéon-Sorbonne, 2017, p. 327.

³ C.J. RAULT, *Le cadre juridique de la gestion des dettes souveraines*, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université de Paris Panthéon-Sorbonne, 2015, p. 12. L'auteur rappelle précisément que « l'ingérence dans les affaires des pays débiteurs au nom du recouvrement de la dette dérivait jusqu'à l'intervention armée. En 1902, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie bloquaient les ports du Venezuela pour le contraindre à s'acquitter de ses obligations financières ».

⁴ F. BONNEVILLE, *Le système de la dette publique : pour une approche organique d'un phénomène social*, op.cit., p. 328.

⁵ Cette Convention n'est jamais entrée en vigueur. D. CARREAU, « Dettes d'Etats », *Répertoire de droit international*, Dalloz, 2009, p. 6.

⁶ Article 2§4 de la Charte des Nations Unies de 1945.

⁷ Article 2§3 de la même Charte.

⁸ J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, 21e édition, Dalloz, 2005, p. 49.

⁹ TC. 8 Décembre 1899, *Canal de Gignac*, Sirey, 1900, 3, p. 49.



l'évolution des textes juridiques et des décisions du juge¹⁰. Cette considération donne l'occasion de faire le point sur l'état actuel de la question du recouvrement forcé des dettes de la personne morale de droit public au Cameroun.

Cette thématique n'est pas nouvelle. C'est un thème « *devenu classique* »¹¹ au sein de la doctrine juridique¹². Mais elle n'est pas épuisée, elle constitue encore un enjeu majeur¹³. Pour le *Vocabulaire juridique*, le recouvrement forcé donne la possibilité à tout créancier, dans les conditions prévues par la loi, de contraindre son débiteur défaillant à exécuter ses obligations à son égard. Le créancier d'une obligation peut, après mise en demeure, en poursuivre l'exécution en nature sauf si cette exécution est impossible, ou s'il existe une disproportion manifeste entre son coût pour le débiteur et son intérêt pour le créancier. Contrairement au recouvrement amiable, qui repose sur la négociation et la recherche d'un accord, le recouvrement forcé implique l'intervention de la justice. Il ressort de ces définitions l'idée de l'usage de la contrainte pour l'application d'une obligation ou d'une décision de justice. En clair, le recouvrement forcé peut être considéré comme un ensemble de moyens de sûreté de droit commun visant à entraîner l'aliénation forcée de la propriété. Il recouvre trois réalités : la saisie

¹⁰ CCJA, Arrêt n° 044/2016 du 18 mars 2016, www.juriafrica.com, 2016, « Attendu qu'il ressort de l'examen des pièces du dossier de la procédure qu'en vertu d'un jugement social n°11 rendu par le Tribunal de travail de Yopougon en date du 06 mars 2012 condamnant le Fonds d'Entretien Routier dit « FER » à lui payer diverses sommes, Monsieur GNANKOU GOTH Philippe a pratiqué une saisie attribution sur les comptes de ce dernier ouverts dans les livres de la Société ECOBANK CI par exploit en date du 24 avril 2012 ; que ladite saisie a été dénoncée au FER par exploit du 30 Avril 2012 ; que suivant exploit d'assignation en date du 4 mai 2012, la Société FER a saisi le Juge de l'urgence du Tribunal d'Abidjan Plateau aux fins d'obtenir d'une part la mainlevée de ladite saisie motif pris de ce qu'en qualité d'entreprise publique, elle bénéficie de l'immunité d'exécution, et d'autre part, la condamnation de Monsieur GNANKOU GOTH Philippe à lui payer la somme de 50.000.000 FCFA à titre de dommages et intérêts . Que par Ordonnance n°2300 en date du 15 mai 2012, le Juge de l'urgence se fondant sur l'article 30 alinéa 1 de l'Acte uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, a donné mainlevée partielle de la saisie attribution de créances en date du 24 avril 2012 ; que sur appels principal et incident relevés de cette ordonnance, respectivement par Monsieur GNANKOU GOTH Philippe et le FER, la Cour d'appel d'Abidjan a rendu l'arrêt confirmatif n°1005/12/ du 27 juillet 2012, objet du présent pourvoi ».

¹¹ J. LE BRUN et D. DEOM, « L'exécution des créances contre les pouvoirs publics », *Journaux Des Tribunaux*, n°5248 du 16 Avril 1983.

¹² Y. GAUDEMET, « La saisie des biens des établissements publics, nouveaux développements sur la question », *Gaz. Pal.*, 9 octobre 1984 ; P. AMSELEK, « Les établissements publics sans comptables publics et le principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques », *J.C.P* 1986-I-3236 ; R. ASSONTA, *Le juge et les voies d'exécution depuis la réforme de l'OHADA*, Thèse de Doctorat, Université de Strasbourg-Université de Dschang 2009. A. EYANGA MEWOLO, « L'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques. Le cas du Cameroun, du Sénégal et de la France », *Afrilex*, Février 2025. F.M. SAWADOGO, « La question de la saisissabilité des biens des entreprises publiques en droit OHADA », *Penant*, n° 860, juil.-sept 2007, p. 305 ; Y. BODIAN, *La situation de l'Etat dans les procédures civiles d'exécution*, Thèse de Doctorat en Droit privé, Université Cheikh Anta DIOP, 2012, p. 210 ; A.D. WANDJI KAMGA, *Le droit à l'exécution forcée : réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Yaoundé II/ Université de Limoges, 2009 ;

¹³ L'enjeu réside dans l'effritement progressif des prérogatives de puissance publique et la tendance croissante de soumettre l'Administration publique aux mêmes règles que les entités de droit privé. Ce phénomène est amplifié par les poussées communautaires comme celles de l'OHADA et de l'Union européenne.



des biens dans sa diversité, l'hypothèque¹⁴ et l'antichrèse¹⁵. La mise en œuvre des voies d'exécution bénéficie du concours de la force publique¹⁶, dont l'absence peut justifier la mobilisation de la responsabilité de l'Etat¹⁷.

Les personnes morales de droit public quant à elles sont des sujets de droit placés en situation d'exorbitance¹⁸. Elles sont caractérisées par la possession des prérogatives de puissance publique¹⁹, ce que ne possède pas une personne privée, sauf lorsqu'il lui est confié une mission de service public²⁰. Ainsi, l'Etat a longtemps été et demeure la personne publique de référence²¹ ayant des activités considérées comme régaliennes. Le Professeur Patrick Edgard ABANE ENGOLO les qualifie d'« *ADN de l'Etat* »²². À côté de ce dernier, d'autres personnes morales de droit public existent et avec lui exercent les autres activités et missions qui sont les plus nombreuses et sont gérées selon les convenances, l'idéologie politique et les réalités économiques²³. Il s'agit notamment selon le législateur camerounais, des Collectivités territoriales décentralisées²⁴, de l'établissement public²⁵, du groupement d'intérêt public²⁶, des

¹⁴ Pour l'auteur, l'hypothèque se définit en effet comme une sûreté immobilière, constituée sans la dépossession du débiteur et en vertu de laquelle le créancier a la faculté de faire vendre l'immeuble grevé, Y. GAUDEMET, « Le droit des biens publics : d'hier à aujourd'hui », in *Le service public*, Mélanges en l'honneur de Marceau LONG, Dalloz 2016, p. 202.

¹⁵ L'antichrèse est une forme de nantissement sur une chose immobilière ; le débiteur reconnaît à son créancier la possession d'un bien avec droit d'en percevoir les fruits pour les imputer sur la créance jusqu'à complet paiement.

¹⁶ G. KERE KERE, « Le droit commun de l'exécution forcée dans l'espace OHADA », *RASJ*, VOL. 7, N°1 2010, p. 72.

¹⁷ Article L. 153-2 du Code des procédures civiles d'exécution pose clairement que : « *L'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'Etat de prêter son concours ouvre droit à la réparation. Les modalités d'évaluation de la réparation due au propriétaire en cas de refus du concours de la force publique afin d'exécuter une mesure d'expulsion sont précisées par décret du Conseil d'Etat* » ; voir aussi l'Article 29 de L'AUPSRVE.

¹⁸ F. MELLERAY, *L'exorbitance du droit administratif en question (s)*, LGDJ, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2004, p. 312.

¹⁹ Pour les professeurs Jean RIVERO et Jean WALINE, la qualification de personne morale de droit public entraîne un certain nombre de conséquences parmi lesquelles le bénéfice de prérogatives de puissance publique. L'une de ces prérogatives étant l'impossibilité pour les personnes publiques de faire l'objet de voies d'exécution.

²⁰ J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, op. cit. p. 87. Ces auteurs reconnaissent que les personnes privées assurant le service public bénéficient des prérogatives exorbitantes de droit commun (TC, 15 Jan. 1968, *Epoux BARBIER c/Cie Air-France*, *GAJA*, N°86 ; Arrêt *MAGNIER*, CE 30 Mars 1962, *Association nationale de la Meunerie*).

²¹ P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 1, Dalloz, 2011, p. 105.

²² P.E. ABANE ENGOLO, « Vers la fin de l'établissement public », *RADP*, Vol. XI, n°25, p. 9. L'auteur énumère entre autres activités : la Diplomatie, la Justice, la Sécurité, la Défense et même battre monnaie.

²³ *Idem*.

²⁴ Article 55 (2) de la constitution du 18 janvier 1996, les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux.

²⁵ Le Conseil d'Etat français définit l'établissement public comme « une personne morale de droit public assurant une mission spéciale et disposant pour cela d'une certaine autonomie administrative et financière » (CE, les établissements publics nationaux : catégories et spécificités, G. PEKASSA NDAM, « Les établissements publics in dépendants : une innovation fondamentale du droit administratif camerounais », *RASJ*, 2001, pp.153-178.).

²⁶ Il s'agit d'une personne morale de droit public constituée entre l'Etat ou une Collectivité territoriale décentralisée et d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé, pour exercer ensemble des activités ayant un



groupements mixtes²⁷ et des organismes publics indépendants²⁸. Toutes ces personnes morales de droit public ont en commun avec l'Etat la mission de satisfaction de l'intérêt général qui leur est dévolue et la protection particulière qui leur est garantie face à leurs créanciers à travers l'insaisissabilité de leurs propriétés.

La dette vue sous l'angle budgétaire correspond à une charge publique par contre l'emprunt correspond à une ressource publique. Dans le *Vocabulaire juridique*, les emprunts émis par l'Etat sont des dettes qualifiées de dette publique. Cette dernière est appréhendée dans le cadre des Finances publiques à double sens. Dans son sens large, la dette peut se comprendre comme des « *emprunts à court, moyen et long terme, émis par l'Etat et ses opérateurs, par les Collectivités territoriales et par les organismes de sécurité sociale pour financer l'accumulation de leurs déficits annuels* »²⁹. Au sens strict, on entend par dette publique, la dette de l'Etat³⁰. Qualifiée de dette souveraine³¹, la dette de l'Etat « *se compose de l'ensemble des emprunts contractés par l'Etat ainsi que des dépôts des correspondants du Trésor* »³². Appréhendée dans ce sens dans le cadre de cette réflexion, la dette publique résulte en principe³³ d'un contrat de droit public, un accord de volontés en vue de créer à la fois une créance

caractère de mission de service public dans un domaine bien déterminé (Art. 2 (1) de la loi N° 2010/023 du 21 décembre 2010 fixant le statut du groupement d'intérêt public).

²⁷ Aux termes de l'article 102(1) de la loi N° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités territoriales décentralisées, « *le groupement mixte est une personne morale de droit public. Il est autorisé et supprimé par décret présidentiel* ».

²⁸ Les organismes publics indépendants sont des institutions publiques créées pour assurer la régulation et le bon fonctionnement d'un secteur précis dans lequel le Gouvernement ne veut pas trop intervenir directement. Ils sont généralement chargés d'accomplir des fonctions relatives aux libertés fondamentales ou aux activités économiques.

²⁹ F. CHOUVEL, *Dictionnaire encyclopédique in Finances Publiques*, G. ORSONI (dir), 2ème éd. 2017, p. 316.

³⁰ M. BOUVIER, « La dette publique », *Revue française de Finances Publiques*, 2013, 123, pp. 3 et ss.

³¹ Qualifier la dette de souveraine laisse perplexe tant derrière l'alliance de ces deux termes, se profile une certaine forme d'antinomie », M. AUDIT, *Insolvabilité des États et dettes souveraines*, Paris, LGDJ, Collection Droit des affaires, 2011, p. 61.

³² S. DAMAREY, *Termes des finances publiques*, LGDJ, Montchrestien, Gualino éditeur, p. 90.

³³ L'affirmation est plus nuancée par la réalité, le régime juridique applicable aux différents contrats d'emprunt étant varié. « Sauf s'ils contiennent une clause exorbitante du droit commun, les titres de dette émis par une personne publique relèvent du droit privé, à l'instar de tout contrat de service financier ou d'emprunt », R. STAUFFERT, « La gestion de la dette de l'État : une mission de service public », *RFDA*, 2019, p. 260 ; M. COLLET, « La dette publique : question de droit », *in RFDA*, 2019 p.241.



désavantageux de l'Etat³⁴, elle peut être brute³⁵ ou consolidée³⁶, elle peut se distinguer en dette extérieure et en dette intérieure. La dette extérieure correspond à l'ensemble des encours libellés en monnaie étrangère dans un Etat envers ses créanciers. Elle est contractée, soit auprès des créanciers officiels sous forme de dette bilatérale³⁷ ou multilatérale³⁸, soit auprès des créanciers privés, notamment auprès des banques commerciales³⁹ ou sur les marchés financiers⁴⁰. L'endettement intérieur constitue une alternative aux fluctuations des couts qui pèsent lourdement sur le montant des emprunts extérieurs à rembourser et par conséquent sur le budget de l'Etat⁴¹. La dette intérieure se distingue en dette contractuelle⁴² et en dette non contractuelle ou dette flottante⁴³.

Aujourd'hui, après les impôts, l'emprunt constitue dans la plupart des pays en développement et même dans les pays développés, la principale ressource financière⁴⁴. Plusieurs raisons peuvent justifier le recours de l'Etat à un emprunt public par le biais de

³⁴ F. CHOUVEL, *Finances publiques*, 23^e éd, Lextenso, 2020, p. 131. Sur la notion de dette publique, voir S. NABASSAGA, *Le recours à l'emprunt public dans les Etats membres de l'UEMOA : contribution à la réflexion sur les mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources*, Thèse de doctorat PhD en Droit public, Université Thomas SANKARA, 2022, p. 494. La confusion est possible, mais il existe deux principales différences entre la créance et la dette. On considère qu'une créance est la somme d'argent qu'un particulier ou une entreprise doit percevoir de la part d'un client, tandis que la dette est la somme d'argent qu'un particulier ou une entreprise doit payer. D'autre part les créances sont enregistrées à l'actif du bilan comptable tandis que les dettes sont inscrites au passif du bilan comptable.

³⁵ La dette brute de l'Etat correspond à l'ensemble des engagements financiers de l'Etat sans déduction aucune de ses actifs financiers. A l'inverse de la dette brute, la dette publique net déduit de la dette les actifs financiers de l'Etat, F. CHOUVEL, in *Finances Publiques, dictionnaire encyclopédique*, G. ORSONI (dir), *op.cit.* p. 314.

³⁶ La dette consolidée est celle qui exclut dans sa mesure (calcul), les éléments de dette d'une Administration détenue par une autre : c'est le cas par exemple des dépôts des Administrations publiques au Trésor. Au sens du Traité de Maastricht, la dette de l'Etat est une dette brute consolidée. F. CHOUVEL, in *Finances Publiques, dictionnaire encyclopédique*, G. ORSONI (dir), *op.cit.* p. 313.

³⁷ La dette bilatérale est celle détenue par les créanciers officiels notamment les Etats dans le cadre de l'aide publique au développement.

³⁸ La dette multilatérale correspond à l'ensemble des prêts accordés par les institutions financières multilatérales que sont notamment le Fond Monétaire International, la Banque mondiale et la Banque Africaine de Développement etc.

³⁹ La dette commerciale est celle contractée auprès des banques commerciales. Lorsque la souscription est libellée en devise étrangère, elle relève de la dette extérieure. Par contre, lorsque la souscription est libellée en monnaie locale, elle relève de la dette intérieure.

⁴⁰ En raison de la baisse du flux financier dans le cadre de l'aide publique au développement, les Etats ont recours à l'emprunt obligatoire sur les marchés financiers. Il en résulte une dette privée dont le montant est en croissance continue.

⁴¹ S. NABASSAGA, *Le recours à l'emprunt public dans les Etats membres de l'UEMOA : contribution à la réflexion sur les mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources*, *op. cit.*, p. 106.

⁴² La dette intérieure contractuelle est celle qui fait l'objet de protocole ou d'une convention régulièrement signée entre l'Etat et ses créanciers.

⁴³ Elle résulte de tout engagement financier à court terme de l'Etat qui ne nécessite pas l'établissement d'un contrat. Ce sont les dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées au cours d'une gestion budgétaire. Pour de plus amples détails sur la dette intérieure, S. NABASSAGA, *Le recours à l'emprunt public dans les Etats membres de l'UEMOA : contribution à la réflexion sur les mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources*, *op. cit.* pp. 107 et s.

⁴⁴ U.N. EBANGA, *L'emprunt de l'Etat en droit public financier camerounais*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Ngaoundéré, juillet 2021, p. 10.



l'émission des titres de court, moyen ou long terme, négociables sur les marchés monétaire et financier. Ainsi donc, l'Etat peut emprunter des fonds à divers organismes financiers, afin d'assurer le financement d'opérations liées à l'exécution budgétaire, notamment en cas d'investissements publics ou en cas de déficit monétaire du Trésor Public. Cette dernière génère alors une charge publique qu'on qualifie abusivement de dette publique⁴⁵. En effet, si les financements bancaires des projets de développement public⁴⁶ se présentent comme un préalable essentiel au développement socioéconomique d'un État, il est loisible de constater l'existence d'un sentiment d'insécurité des financiers face aux débiteurs-personne morale de droit public qui bénéficient des immunités d'exécution.

Ce sentiment d'insécurité peut se justifier par le fait qu'il peut arriver qu'une personne morale de droit public ne veuille pas ou ne puisse pas rembourser normalement une partie ou la totalité de la dette issue de l'émission de ses emprunts. Car l'articulation de sa situation de débiteur et de souverain est parfois présentée comme étant inconciliable. En fait, celui qui est souverain devrait être au-dessus de tout et donc par conséquent ne pourrait pas être débiteur. Ce qui fait de lui un débiteur peut-être pas comme les autres. Dans ces circonstances, les personnes morales de droit public recourent souvent à des procédés plus ou moins conventionnels pour effacer partiellement ou totalement leur dette. On parle ici d'un défaut souverain. La doctrine⁴⁷ semble unanimement qualifier l'extinction anormale de l'emprunt de l'Etat comme un défaut souverain que Charlotte Julie RAULT appréhende comme « *la situation générale, dans laquelle un Etat impose des pertes à ses créanciers privés et publics* »⁴⁸. Paul LEROY-BEAULIEU s'oppose à cet argument en soutenant que la différence entre un crédit public et celui privé réside dans le fait qu'un Etat « *peut être considéré comme un être éternel* »⁴⁹. Il s'ensuit alors qu'un Etat ne peut jamais faire faillite. Par ailleurs, le défaut souverain est

⁴⁵La dette publique peut être contractée par des personnes morales de droit public auprès des institutions internationales notamment, les institutions de BrettonWoods et celles communautaires, tout comme elle peut également être contractée auprès des personnes morales de droit privé à l'instar des banques commerciales.

⁴⁶ À titre d'illustration, dans l'optique d'améliorer l'accès à l'électricité et par conséquent soutenir le développement socioéconomique des populations rurales, la Banque Africaine d'import-export (Afreximbank) a octroyé en mars 2023 un prêt d'un montant d'environ 34,7 milliards pour financer un projet d'électrification rurale par système solaire photovoltaïque de 200 localités au Cameroun. À date, la même banque panafricaine African Export Import Bank est en pourparlers avec les autorités gabonaises pour le financement d'un projet de transport devant servir à l'évacuation des minerais résultant de l'exploitation de la mine de Belinga situé dans le Nord-Est du pays.

⁴⁷ On peut aussi l'observer avec C. REINHART et K. ROGOFF pour qui le défaut souverain est « l'incapacité d'un Etat à assurer le paiement du principal ou d'un intérêt à la dette convenue (ou dans la période de grâce spécifiée) », C. GOETHALS, « L'Europe vers la faillite des Etats ? », *Revue Démocratie, Bruxelles*, 1er janvier 2012, p. 3.

⁴⁸ C.J. RAULT, *Le cadre juridique de la gestion des dettes souveraines*, Thèse de Doctorat en Droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2015, p. 9.

⁴⁹ P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances Tome II : Le budget et le crédit public*, 7^{ème} éd., Paris, Guillaumin, 1906, p. 223.



devenu une réalité quasi incontestable. Au lieu d'honorer leurs engagements en remboursant dans les conditions convenues, les émetteurs souverains vont chercher à réduire voire à annuler leur dette ceci sans représailles. Seulement, le droit public financier se refuse encore aujourd'hui de régir ce qui correspond déjà à un fait financier.

Toutefois, il n'existe par ailleurs aucune procédure surtout forcée garantissant une sortie ordonnée de l'insolvabilité souveraine qui en résulte. Face à cet autisme du droit positif et dans une perspective d'évolution de la matière, il est important de relever que l'essentiel des règles du droit OHADA et les décisions de la CCJA sont en défaveur de la personne publique, suite aux lacunes qui ont jadis été observées dans l'acte uniforme de l'OHADA de 1988. Ces décisions ont conduit le 17 octobre 2023 à Kinshasa en RDC, le Conseil des ministres de l'OHADA à adopter un Nouvel Acte Uniforme OHADA. Ce texte constitue une étape importante dans l'amélioration du cadre juridique, de la sécurité juridique et judiciaire régissant le recouvrement des créances et l'exécution forcée au sein de l'espace OHADA. Parmi les dispositions nouvellement entrées en vigueur le 16 février 2024, les articles 30, 30-1, 30-2 et 30-3 sont d'un intérêt particulier⁵⁰. Ces différentes règles peuvent alors être convoquées dans le cadre de cette étude car elles traduisent une tempérance à la protection de l'intérêt général liée à l'immunité d'exécution par conséquent une éventuelle ouverture au recours contraignant sur des personnes morales de droit public. Ainsi détecté la spécificité du problème, elle conduit à opter pour la question juridique suivante : **peut-on procéder au recouvrement forcé des dettes dues aux personnes morales de droit public au Cameroun ?** Cette préoccupation révèle si le créancier de ces entités peut, pour les contraindre à s'exécuter, se prémunir contre leur insolvabilité, recourir aux procédures de recouvrement forcé et aux mesures conservatoires prévues au nouvel Acte uniforme OHADA applicable au Cameroun.

L'intérêt juridique de cette problématique est avéré, ce d'autant plus qu'il est en droite ligne avec l'un des objectifs majeurs de l'OHADA, à savoir la garantie de la sécurité juridique et judiciaire des activités économiques dans cet espace communautaire. En privilégiant la méthode juridique déclinée à travers l'interprétation des textes et le commentaire des décisions de justice, l'on peut apporter une réponse à cette problématique. Cette orientation ne peut qu'être d'ordre strictement juridique. L'hypothèse de base ici conduit à indiquer que la possibilité d'un recouvrement forcé des dettes de la personne morale de droit public

⁵⁰ Article 30 « *Sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics* ». Toutefois, les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité.



camerounais est **exigüe**. Cette restriction juridique joue une fonction permissive dans la mesure où elle laisse à la personne morale de droit public la latitude de mettre en œuvre tous les moyens qu'elle jugera nécessaires pour sortir du défaut de paiement sans avoir à s'encombrer des procédures coercitives et contraignantes. A cet effet, on fera observer que la personne morale de droit public échappe aux procédures de recouvrement contraignant de droit commun de ses dettes **(I)** alors que par voies d'exception une ouverture au recours contraignant est possible **(II)**.

I. UNE POSSIBILITÉ INENVISAGEABLE PAR VOIES DE DROIT COMMUN

Les procédures de saisie concernent au premier plan le créancier et le débiteur du fait de la relativité des obligations. Mais, l'on ne saurait nier le fait que le recouvrement forcé d'une dette s'inscrit dans un environnement et peut donc, du fait de sa gravité, avoir des répercussions sur un grand nombre d'acteurs. Il faut alors éviter que la mise en œuvre de cette procédure ne porte un coup sur l'intérêt général. Qui peut être perçu à la fois comme l'intérêt supérieur de l'Etat ou alors la dilution de la somme des intérêts particuliers⁵¹. Il est question que les opérations de saisie qui bénéficient en fait au créancier ne mettent pas en péril la bonne marche des affaires publiques ou alors les intérêts du grand nombre. La notion d'intérêt général a toujours été perçue comme une limite infranchissable à l'exercice des libertés et il s'est toujours posé la question de ses fondements **(A)**. Mais la question particulière de la liberté de saisir impose que l'on se penche sur les moyens mis sur pied pour assurer la protection de cet intérêt général à l'occasion des saisies **(B)**.

A. Les justifications d'ordre théorique du non recours à l'exécution forcée

L'intérêt général est dans un premier temps assuré par le moyen de la protection des biens des personnes morales de droit public grâce à l'immunité d'exécution. Il est en effet admis que l'Etat et les personnes morales de droit public bénéficient de l'immunité d'exécution et que par conséquent, leurs biens ne peuvent faire l'objet de saisies⁵². Si les justifications de cette immunité d'exécution ont pu être recherchées directement ou indirectement dans des textes de

⁵¹S.Ch. EKANI, *Liberté de saisir et exécution forcée dans l'espace OHADA*, Paris, L'Harmattan, 2015, pp. 207 et ss.

⁵² Article 30 de l'AUP « *Sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics* ». Toutefois, les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité.



portée législative, ce ne sont pas les motivations profondes de celle-ci qui manquent. On invoque en doctrine l'honorabilité, le respect de la souveraineté internationale, la présomption de solvabilité de l'Etat⁵³ (1) et la continuité du service public⁵⁴ (2).

1-La préservation de l'intégrité et la présomption de solvabilité

Pour justifier la protection dont bénéficie l'Etat et ses démembrements sur leurs biens, on invoque à son crédit qu'il n'est pas admissible, pour la préservation des intérêts égoïstes, que la considération de l'Etat soit dégradée. Il est aussi admis dans le cas où le débiteur est un Etat étranger que le fait de pratiquer une saisie contre ses biens serait de nature à porter une atteinte importante à sa souveraineté.

Pour ce qui est de la préservation de l'intégrité de l'Etat et le respect de la souveraineté étatique, ces arguments sont surtout invoqués en droit international, dans les rapports des Etats entre eux ou avec des personnes privées. Il s'agit là des cas dans lesquels un Etat est débiteur envers un autre ou envers une personne privée d'un autre Etat. L'argument le plus invoqué est celui du respect de la souveraineté. Il faut en réalité respecter la souveraineté de l'Etat et la sauvegarde des biens indispensables à l'exercice de ses activités de puissance publique. On sait qu'en droit, l'imperium dont dispose l'Etat ne peut être mis en œuvre que par lui-même ou par les personnes auxquelles il en a donné le pouvoir dans la limite de son territoire. Ceci découle du sacro-saint principe de l'égalité des Etats en droit international qui veut que, mis sur un pied d'égalité, certains d'entre eux ne puissent pas contraindre les autres. Un Etat ne peut donc pas prêter main forte à une exécution forcée contre un autre sans porter atteinte à la souveraineté de ce dernier.

Quant à l'argument de courtoisie, il s'agit du respect que les Etats se doivent les uns vis-à-vis des autres. Ainsi, un Etat ne peut avoir l'audace de soumettre un autre Etat par la force sans lui faire subir une certaine forme d'humiliation⁵⁵. Mais cet argument peut de moins en moins tenir lorsque l'on sait quels peuvent par exemple être les montants à recouvrer dans le cadre d'investissements internationaux. Mis de côté ces arguments, la doctrine a aussi évoqué que l'Etat qui disposerait d'assez de moyens serait donc toujours solvable de sorte qu'il serait inutile d'engager contre lui des mesures d'exécution forcée.

⁵³ S. Ch. EKANI (S. Ch.), *Liberté de saisir et exécution forcée dans l'espace OHADA*, op. cit, pp. 207 et ss.

⁵⁴ *Ibid*, p. 208.

⁵⁵ La saisie de l'avion présidentiel gabonais par les autorités judiciaires françaises en février 2015, à la demande d'une société suisse a été qualifiée comme étant de nature à créer des tensions diplomatiques, voir <http://gabonreview.com/blog/affaire-du-boeing-777-tensions-diplomatiques-entre-libreville-et-paris/> (consulté le 27 mars 2015 est-ce en cette année que vous l'avez consulté quand on sait que l'on est en 2025 ; heure ?)



Quant à la présomption de solvabilité de l'Etat, la doctrine a mis au crédit de l'Etat et de ses démembrements la présomption selon laquelle ils disposeraient de suffisamment de moyens pour honorer leurs engagements. En considération de cet argument, il paraîtrait inopportun d'engager contre eux des procédures civiles d'exécution⁵⁶. On invoque aussi souvent que le fait de pratiquer une exécution forcée contre un Etat peut conduire à des désordres. Cet argument, il faut tout de suite le dire, ne peut pas persuader. On sait qu'une collectivité territoriale ou un établissement public peut se révéler insolvable du fait de l'épuisement de ses crédits⁵⁷. Il existe même des Etats que l'on pourrait qualifier d'être en situation de faillite ou de cessation de paiements du fait des différentes crises⁵⁸ et de la mal gouvernance.

Par ailleurs, à chaque fois qu'un créancier se heurte à la mauvaise foi d'une Administration qui ne veut pas exécuter ses obligations, il peut y avoir de graves désordres pour la crédibilité de la puissance publique. En effet, de telles attitudes sont de nature à créer un climat de méfiance des hommes d'affaires vis-à-vis de l'Etat en cause et encourager la fuite des investisseurs. De même, le défaut de paiement par l'Etat alourdit son endettement puisque les intérêts continuent à courir. Si tous ces arguments sont ainsi battus en brèche, on se demande quel peut alors être le véritable fondement de l'immunité d'exécution. À l'observation, la première véritable justification de la protection de l'intérêt général à travers l'immunité d'exécution de l'Etat et des personnes morales de droit public est que leurs biens sont affectés au bon fonctionnement du service public et qu'ils ne sauraient être détournés de leur affectation au bénéfice d'un simple particulier sans compromettre gravement la continuité du service public⁵⁹

2. La continuité du service public

L'article 3 alinéa 4 de la Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'Administration adoptée en 2011 et entrée en vigueur en 2016, fait de la continuité du service public en toute circonstance l'un des principes fondamentaux de la Charte en ces termes « *la continuité est de l'essence du service public* »⁶⁰. Elle repose sur la nécessité de répondre

⁵⁶ S.Ch. EKANI, *Liberté de saisir et exécution forcée dans l'espace OHADA*, op. cit. ; pp. 207 et ss.

⁵⁷ R. PERROT et Ph. THERY, *Procédures civiles d'exécution*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2005, p. 208.

⁵⁸ C'est le cas récent de Grèce en difficulté depuis l'année 2013.

⁵⁹ S.Ch. EKANI, *Liberté de saisir et exécution forcée dans l'espace OHADA*, op. cit., p. 207 et ss.

⁶⁰ Tardieu, concl. sur CE 7 août 1909, *Winkell*, S. 1909. III.145. V. : J-P GILLI (dir.), *La continuité des services publics*, PUF, 1973, p. 20 ; A. DUPIE, « Le principe de continuité des services publics sur les services publics », in M-J. GUEDON (dir.), *Economica*, 1982, p. 39 ; S. PINON, « Le principe de continuité des services publics : du renforcement de la puissance étatique à la sauvegarde de l'expression démocratique », *Rev. interdisciplinaire d'études juridiques*, 2003. P. 51.



aux besoins d'intérêt général sans interruption. Cette « loi » fondamentale traduit sur le plan de l'action administrative l'idée plus générale de l'exigence d'une permanence de l'État.

Dans le cadre de cette étude, la continuité du service public s'impose comme un bouclier à la réalisation des voies d'exécution, notamment l'exécution forcée sur les biens des personnes publiques⁶¹. La quête de l'intérêt général⁶² doit légitimer toute action publique et l'emploi conséquent de toute prérogative de puissance publique⁶³. C'est dire autrement que les prérogatives de puissance publique constituent le moyen pratique privilégié de permettre à l'intérêt général de s'imposer aux intérêts particuliers⁶⁴. Le service répond à un besoin d'intérêt général, la satisfaction de cet intérêt général ne saurait être discontinuée⁶⁵. Il est admis que le service public ne doit pas cesser de fonctionner pour quelque raison que ce soit⁶⁶ ; il doit fonctionner de façon continue⁶⁷ sans interruption⁶⁸. En d'autres termes, les usagers ont droit à ce qu'il leur soit fourni en permanence les prestations faisant l'objet d'un service public⁶⁹. Cette règle est devenue un principe cardinal du service public. La rupture du bon fonctionnement du service public serait, pour une certaine doctrine, constitutive de violation des droits de l'Homme⁷⁰. Pour fonctionner efficacement, l'Administration publique a besoin de moyens. Outre les ressources humaines, les biens publics y participent. L'exécution forcée sur les biens d'une personne publique priverait cette dernière de moyen nécessaire à la continuité du service public⁷¹.

Admettre la mise en œuvre des voies d'exécution forcée de droit privé sur les personnes publiques comporte le risque d'exposer à terme les personnes publiques à une pénurie de

⁶¹ Y. GAUDEMET, « Retour sur l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques », *RJEP*, 2007, p. 285.

⁶² J-M. PONTIER, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *Recueil Dalloz*, 1998, p. 327. L'intérêt général est une notion familière aux juristes et, en particulier, on voit mal comment on pourrait penser le droit administratif sans faire référence à l'intérêt général qui en est en quelque sorte « l'alpha et l'oméga ». Mais si l'omniprésence de l'intérêt général dans le droit administratif et, plus généralement, dans le droit public, n'est guère discutable, l'empire de ce concept paraît vaciller aujourd'hui.

⁶³ M. TOUZEIL-DIVINA, *Dictionnaire de Droit public interne*, LexisNexis 2017, p. 237.

⁶⁴ B. SEILLER, « L'exorbitance du droit des actes administratifs unilatéraux », *RDP*, 2004, p. 483.

⁶⁵ J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 319.

⁶⁶ Ch. DEBBASCH et F. COLIN, *Droit administratif*, 7e édition, Economica, 2004, p. 368. Pour ces auteurs, un besoin public reconnu ne peut être satisfait de manière intermittente. Le service public correspond à un intérêt général qualifié. Rien ne doit faire obstacle à son fonctionnement continu.

⁶⁷ P.E. ABANE ENGOLO, *Traité de droit administratif du Cameroun, théorie générale et droit administratif spécial*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 159. Le professeur ABANE soutient que la continuité est l'essence même du service public. Elle exige la permanence des services essentiels pour la vie sociale comme les services de sécurité, les services de santé, les services de communication, d'électricité, de gaz, d'eau.

⁶⁸ S. DEMBA, *Droit administratif*, 3ème édition revue, corrigée et augmentée, L'Harmattan 2021, p.410.

⁶⁹ D.TRUCHET, *Droit administratif*, 9e édition mise à jour, Thémis, p. 398. Référence incomplète, pas de maison d'édition, ni de date.

⁷⁰ A.A. DJIMADOUMGAR, « La désinvestiture en droit public », in M. ONDOA et P.E. ABANE ENGOLO (Sous dir.), *L'exception en droit*, Mélanges en l'honneur de Joseph OWONA, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 584.

⁷¹ A.A. DAHA KEBE, et J. RIVERO, « Le déclin du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Afrilex*, Mai 2015.



moyens, pouvant entraîner de *facto* un dysfonctionnement du service public ou son arrêt. La précaution impose, dans ce cas, de ne pas admettre de telles procédures envers les personnes publiques au nom de l'intérêt général⁷². La satisfaction des missions d'intérêt général que poursuit le service public est prioritaire à la garantie des intérêts particuliers. Si la continuité du service public peut expliquer l'interdiction d'exécution forcée sur les biens des personnes morales de droit public, elle limite la mise en œuvre de cette exécution lorsqu'elle est admise. Le législateur OHADA a bien fait de le consacrer en ces termes « *lorsque l'exécution forcée et les mesures conservatoires sont entreprises à l'égard des personnes morales visées à l'article 30 du présent acte uniforme et sont de nature à porter gravement atteinte à la continuité du service public, le juge peut, à la demande de la personne morale intéressée ou du ministère public, prendre toutes mesures urgentes appropriées, en subordonnant de telles mesures à l'accomplissement, par le débiteur, d'actes propres à faciliter ou garantir le paiement de la dette* »⁷³. A l'évidence, le recours à l'exécution forcée est abandonné lorsque la continuité du service public est menacée. C'est l'expression du primat de l'intérêt général sur l'intérêt particulier. Par ailleurs, on note que le service public justifie encore la mise en œuvre des prérogatives inhabituelles au droit commun.

In fine sur cet aspect, le service public doit continuer à fonctionner, c'est la raison pour laquelle il ne doit pas être privé de ses biens. La continuité du service public peut justifier l'interdiction d'exécution forcée sur les biens des personnes publiques. Si le service public bénéficie du privilège de l'interdiction d'exécution forcée sur ses biens, cette interdiction vient d'être justifiée.

Par ailleurs, l'Etat étant le détenteur suprême de la force publique, il est utopique qu'il puisse la mettre en œuvre contre lui-même ou contre ses démembrés. Dans tous les cas, quelle que soit la justification mise en avant, le principe de l'immunité d'exécution de l'Etat n'est pas contesté. S'il est quelque chose qui fait problème, c'est moins le fondement, mais plus son domaine et sa portée. En dehors de ces arguments théoriques, on invoque aussi les raisons d'ordre pratique justifiant la paralysie de la procédure de recouvrement forcé sur les personnes morales au Cameroun.

B. Les raisons d'ordre pratique

⁷² Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, tome 2, p. 129. L'auteur laisse comprendre que l'insaisissabilité des biens publics, constitue une précaution contre la dilapidation éventuelle des patrimoines publics.

⁷³ Article 30-2 de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023.



Le titre exécutoire est souvent le couronnement d'une longue et âpre bataille judiciaire dans lequel le créancier engloutit son temps et ses économies⁷⁴. A la fin du procès, le créancier attend légitimement entrer rapidement dans ses droits. Ainsi, si le débiteur ne s'exécute pas volontairement après notification du titre exécutoire, le créancier n'a d'autre choix que de recourir aux mesures d'exécution forcée⁷⁵. Dans ce contexte, les créanciers n'ont pas tort de considérer le titre exécutoire comme un moyen royal vers la réalisation de la créance⁷⁶. Cependant, en pratique, l'obtention du titre exécutoire ne garantit pas toujours le recouvrement de la créance dans les Etats membres de l'OHADA. La situation économique du débiteur peut conduire le juge à ordonner sa faillite ou à lui accorder un délai de grâce⁷⁷. Ce dernier bénéficie exceptionnellement d'une interdiction de saisie qui peut être temporaire⁷⁸. Le débiteur souverain lui, par ailleurs bénéficie d'une interdiction permanente, correspondante aux immunités d'exécution (1) en plus l'Etat central particulièrement a aussi une possibilité de faire un défaut souverain (2).

1. Immunité d'exécution

Les immunités d'exécution peuvent être définies comme un privilège personnel que la loi accorde à certains débiteurs pour les soustraire à toute mesure d'exécution. Elles font échapper le débiteur bénéficiaire, en raison de sa qualité, à toute mesure d'exécution forcée ou conservatoire sur ses biens, faisant par la même occasion soustraire lesdits biens au gage général des créanciers et les rendant ainsi insaisissables. Ainsi que l'a écrit François BONNEVILLE pour le cas de la France à titre de droit comparé, où une disposition similaire existe⁷⁹, cela signifie « *pour l'État, (...) qu'en droit un créancier ne peut pas exiger la liquidation des biens*

⁷⁴ G. M. PEKASSA NDAM, « La gratuité du service de la justice en Afrique: le cas du Cameroun » in F. HOURQUEBIE (dir.), *Quel service public pour la justice en Afrique francophone*, éd. Larcier, Bruxelles 2013, p. 133 et ss. A. GADJI, « L'accès à la justice, entre quête, requête et conquête: quelques observations sur un droit fondamental à valoriser en Côte d'Ivoire », in HOURQUEBIE (F) (dir.), *op. cit.* pp. 112 ss.

⁷⁵ Article 28 de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023.

⁷⁶ U.N. EBANGA, *L'emprunt de l'État en droit public financier camerounais*, *op. cit.* p. 230.

⁷⁷ A. LEBORGNE, « Rapport introductif », in A. LEBORGNE et E. PUTMAN (dir.), *Les obstacles à l'exécution forcée : permanence et évolution*, Paris, éd. Juridiques et techniques, 2009, p. 4 et ss. P-M. LE CORRE, « Les obstacles résultant des procédures collectives et du surendettement », in A. LEBORGNE, E. PUTMAN (dir.), *op. cit.* pp. 53 et s.

⁷⁸ Il s'agit d'hypothèses dans lesquelles un débiteur est soustrait aux poursuites individuelles de ses créanciers pendant un temps déterminé, qui emporte suspension ou interdiction de toutes les procédures civiles d'exécution. Elles sont généralement justifiées par le souci de protéger le débiteur. Il en est ainsi en cas d'ouverture de procédures collectives. A cet effet, l'article 75 de l'Acte Uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif dispose que « *la décision d'ouverture suspend ou interdit toutes les poursuites individuelles tendant à faire reconnaître des droits et des créances ainsi que toutes les voies d'exécution tendant à en obtenir le paiement, exercées par les créanciers composant la masse sur les meubles et immeubles du débiteur. La suspension des poursuites individuelles s'applique également aux créanciers dont les créances sont garanties par un privilège général ou une sûreté réelle spéciale (...)* ».

⁷⁹ Article L. 111-1 du Code des procédures civiles d'exécution dispose en effet que « *l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution* ».



d'une collectivité publique pour se payer. Ils ne peuvent donc pas considérer que les biens des débiteurs publics sont leur gage »⁸⁰. Il en ressort que, si le débiteur souverain n'exécute pas spontanément sa dette, il ne peut pas y être contraint⁸¹. Les immunités d'exécution paralysent matériellement le droit à l'exécution forcée, interdisent au créancier de faire usage de son droit à l'encontre de celui qui en est le bénéficiaire. Elles s'érigent en un obstacle insurmontable qui peut mettre en péril la sécurité juridique⁸². C'est ce qui ressort de l'article 30, al. 1er nouveau aujourd'hui de l'AUPSRVE qui dispose que « l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution »⁸³.

L'absence d'une précision sur les potentiels bénéficiaires de l'immunité d'exécution⁸⁴ était autrefois, l'une des failles qui fragilisait le créancier poursuivant. Cette lacune créait également une sorte de sentiment d'insécurité chez les investisseurs au détriment de la sécurité et de l'attractivité du climat des affaires recherchées par le législateur de l'OHADA. L'ancien AUPSRVE se contentait de l'énonciation du principe général de l'immunité d'exécution sans toutefois faire une précision sur les personnes bénéficiaires de ladite immunité, procédant alors à un renvoi vers les législations nationales des États membres de l'OHADA. le professeur N'diaw DIOUF, « en posant le principe de l'interdiction des voies d'exécution et des mesures conservatoires contre les personnes qui bénéficient de l'immunité d'exécution sans autre précision, le législateur communautaire semble renvoyer à la loi nationale pour fixer la liste de ces personnes »⁸⁵. Mais cette perception aussi logique soit-elle, que nous partageons d'ailleurs, ne semble pas être la position retenue par la Haute juridiction de l'OHADA. La cours de justice communautaire de l'OHADA a rejeté ladite exception en affirmant que « l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution n'ayant nullement renvoyé au droit national la question de la détermination des personnes bénéficiaires de l'immunité d'exécution, comme il l'a fait pour les biens

⁸⁰ F. BONNEVILLE, *Le système de la dette publique : pour une approche organique d'un phénomène social*, *op.cit.*, p. 364.

⁸¹ R. PERROT et Ph. THERY, *Procédures civiles d'exécution*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2005, n° 194, p. 194 ; HOONAKKER (Ph), *Procédures civiles d'exécution. Voies d'exécution – Procédures de distribution*, Orléans, Editions Paradigme, 2010, n° 47, p. 23.

⁸² A. LABORGNE, « Rapport introductif », *op. cit.*, p. 5.

⁸³ Cette disposition est une reproduction intégrale de l'article 1er al. 3 de la Loi française n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution qui est en réalité une consécration d'une construction façonnée par la jurisprudence.

⁸⁴ En effet, l'article 30 de l'ancien AUPSRVE disposait que « L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution ».

⁸⁵ N. DIOUF, « Acte Uniforme du 10 Avril 1998 Portant Organisation des Procédures Simplifiées de Recouvrement et Voies d'Exécution », (dir) J. ISSA-SAYEGH, P.G. POUGOUE et F.M. SAWADOGO, in « Code vert OHADA, Traité et Actes uniformes commentés et annotés », *Juriscope*, 2018, pp. 1002-1003.



insaisissables, celle-ci entre dans la compétence de la Cour de céans ». ⁸⁶ Aujourd'hui encore, l'AUPSRVE révisé vient taire le débat du renvoi de la désignation des personnes bénéficiaires de l'immunité d'exécution à travers deux dispositions. A ce propos, il détermine dans les dispositions de l'article 30 les personnes morales de droit public interne susceptibles d'invoquer le principe de l'immunité d'exécution. Il va plus loin en élargissant cette immunité aux personnes morales de droit international.

Sur le plan interne, aux termes des dispositions 30 alinéa 1 de l'AUPSRVE révisé, « (...) *il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics.* » Cette disposition réaffirme le principe selon lequel certains débiteurs ne peuvent pas en principe, faire l'objet d'une exécution forcée et de mesures conservatoires, parce qu'ils bénéficient d'une immunité d'exécution, privilège fondé, en droit interne sur le bon fonctionnement des collectivités publiques, en théorie toujours solvable, qui pourrait être perturbé si les biens et deniers affectés à leur fonctionnement pouvaient être appréhendés par un créancier ⁸⁷. Trois catégories de personnes morales de droit public interne sont bénéficiaires de l'immunité d'exécution : à savoir l'Etat central, les collectivités territoriales décentralisées, ainsi que les établissements publics. Les entreprises publiques ont été écarté.

Cette immunité d'exécution des personnes publiques internes est absolue, en ce qu'elle joue quelle que soit la saisie, quels que soient les biens (meubles ou immeubles) et quel que soit le titre exécutoire, même s'il s'agit d'un jugement de condamnation prononcé par un juge administratif ou judiciaire. L'interdiction de pratiquer les voies d'exécution contre ces personnes publiques concerne la totalité des biens leur appartenant, même exerçant une activité industrielle et commerciale, qu'il s'agisse de biens matériels, de créances, de droits incorporels, dans la mesure où ils sont nécessaires à la continuité des activités de service public. Toutefois, il convient de signaler que l'immunité d'exécution n'interdit pas une saisie pratiquée sur un

⁸⁶ CCJA, arrêt n° 103/2018 du 26 avril 2018, *Monsieur Mbulu Museso c/ La société des Grands Hôtels du Congo*, www.juriafrica.com, « *Attendu que, par mémoire en réponse reçu le 03 octobre 2016, la Société des Grands Hôtels, défenderesse au pourvoi, sous la plume de son conseil, a soulevé l'incompétence de la Cour ; qu'elle fait valoir que le recours est en réalité dirigé contre une violation alléguée du droit interne de la République Démocratique du Congo ; que la détermination des entreprises bénéficiaires de l'immunité d'exécution étant renvoyée au droit interne de chaque État partie de l'OHADA, la CCJA doit se déclarer incompétente ; Mais attendu que l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution n'ayant nullement renvoyé au droit national la question de la détermination des personnes bénéficiaires de l'immunité d'exécution, comme il l'a fait pour les biens insaisissables, celle-ci entre dans la compétence de la Cour de céans ; qu'il s'en suit que cette exception ne peut être accueillie.* »

⁸⁷ A. LEBORGNE, O. SALATI et P. GUILLOMARD, *Code des procédures civiles d'exécution, annoté et commenté*, Dalloz, 2023, pp.12-13.



bien que les personnes morales de droit public détiennent pour le compte des tiers. Dans ce cas, les personnes morales sont considérées comme de tiers saisis.

2. Une faculté du défaut de paiement laissée à l'État

L'ancien Président du Burkina Faso, père de la Révolution, au sujet de la dette des Etats africains, a tenu un discours qui fait toujours écho à la problématique actuelle de la dette publique des pays en développement en général et des Etats africains en particulier et implicitement il évoquait une possibilité de défaut souverain en ces termes, « *la dette ne peut pas être remboursée parce que d'abord si nous ne payons pas, nos bailleurs de fonds ne mourront pas (...) Par contre si nous payons, c'est nous qui allons mourir (..)* »⁸⁸. Ainsi, comme dans la plupart des pays, le défaut souverain entendu comme l'incapacité ou le refus de l'État de rembourser⁸⁹, n'est pas formellement interdit par un texte de portée générale et impersonnelle. Bien que l'histoire financière mondiale soit jalonnée de nombreux cas de défauts souverains, le droit n'a pas encore saisi cette situation. Ce retard du droit sur les faits mérite d'être interrogé davantage puisque le défaut souverain est considéré depuis par Jean BODIN comme un attribut même de la souveraineté. En effet, comme le rappelle Rémi PELLET, ce théoricien de la souveraineté absolue considérait que « *le principe de la souveraineté de l'Etat peut justifier qu'il fasse défaut (...)* »⁹⁰. Selon lui, « *seul le souverain absolu peut s'émanciper de ses dettes sans remettre en cause le lien social* »⁹¹. Dans l'Ancien régime, la banqueroute était même déjà « *considérée comme un moyen dont dispose un État pour réduire sa dette (...) Ainsi, les créanciers sont invités à considérer le défaut de paiement comme un simple retard imputable aux difficultés du temps* »⁹². En 2015, Charlotte Julie RAULT reconnaissait encore implicitement le défaut souverain comme un attribut de la souveraineté. C'est alors qu'elle va d'abord critiquer le concept de « *dette souveraine* » en le qualifiant d'« *oxymore : la dette est du domaine de l'obligatoire alors que la souveraineté place l'Etat à un niveau supérieur de la contrainte* »⁹³ avant de concéder que « *le fait que l'emprunteur soit souverain ne protège pas ses créanciers (...)* »⁹⁴. À supposer qu'il est établi que le défaut souverain relève des attributs

⁸⁸ Discours prononcé par Thomas SANKARA sur la dette à Addis Abéba le 29 juillet 1987 lors des travaux de la vingt-cinquième Conférence au Sommet des pays membres de l'OUA.

⁸⁹ C. J. RAULT, *Le cadre juridique de la gestion des dettes souveraines*, op.cit., p. 8.

⁹⁰ R. PELLET, *Droit financier public Monnaies, Banques centrales, Dettes publiques*, 1^{ère} éd, Paris, PUF, 2014, p. 154.

⁹¹ *Idem*.

⁹² F. BONNEVILLE, *Le système de la dette publique : pour une approche organique d'un phénomène social*, op.cit., p. 435.

⁹³ C.J. RAULT, *Le cadre juridique de la gestion des dettes souveraines*, op.cit., p. 2.

⁹⁴ *Ibid*, p. 8.



de la souveraineté de l'Etat, il est néanmoins souhaitable d'encadrer l'exercice de cette souveraineté.

La France l'avait rendu « *inconstitutionnel* »⁹⁵ dans la Constitution de 1840 (article 71) ainsi que dans celle de la IIe République de 1848 (article 14)⁹⁶, il n'en est plus rien aujourd'hui. Un auteur avait raison de soutenir avec force que « (...) *l'État est juridiquement en mesure de faire légalement défaut et unilatéralement défaut* »⁹⁷. Il en est de même au Cameroun où le défaut souverain n'a même jamais été rendu inconstitutionnel ou illégal car la question jusqu'ici n'a pas été posée. Cette position du droit positif camerounais reste cependant conforme à la doctrine publiciste majoritaire qui continue à soutenir qu'un État ne peut jamais faire faillite. Parce que ce souverain est considéré « (...) *comme un être éternel* »⁹⁸, il dispose d'un temps infini pour rembourser ses dettes et « (...) *on ne peut [donc] pas mettre fin à son existence, simplement parce qu'il est insolvable* »⁹⁹. Seulement, on constate que le surendettement plonge souvent les pays dans une situation de faillite de fait. Mais l'inexistence d'une procédure formelle permettant un règlement juridictionnel de cette situation difficile pour les finances publiques conduit souvent les pays surendettés à rechercher un règlement politique. D'où des opérations d'annulation des dettes comme l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE), l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), ou encore les Contrats de désendettement et de développement (C2D)¹⁰⁰ que la France a eu à conclure avec plusieurs de ses débiteurs souverains d'Afrique, en vue de l'annulation de ses créances d'APD.

Force est cependant de constater que le législateur camerounais à l'instar de plusieurs de ses homologues étrangers continue de briller par une inaction qui abandonne ainsi la résolution du défaut souverain dans l'arbitraire. Ce faisant, ces auteurs de la loi n'aident pas à appréhender juridiquement le défaut souverain ainsi que la procédure pour son règlement. Au lieu d'établir des règles contraignantes et impératives, la plupart préfère garder un silence qui trahit leur volonté de favoriser une extinction anormale de l'emprunt de l'Etat dans des

⁹⁵ C. LAURENT, *L'encadrement normatif des politiques budgétaires de la Ve République*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2017, p. 174.

⁹⁶ Article 14 la Constitution de la IIe République de 1848 e France, « *La dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable* ». Article 70 de la Chartes constitutionnelles française de 1814 « *La dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable* ».

⁹⁷ C. LEQUESNE-ROTH, « En France, l'État est juridiquement en mesure de faire légalement défaut et unilatéralement défaut », *Gestion et Finances Publiques*, n° 4, Paris, Lavoisier, 2020, p. 51.

⁹⁸ P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances Tome II : Le budget et le crédit public*, op. cit. p. 223.

⁹⁹ *Idem*.

¹⁰⁰ N.U. EBANGA, « Étude comparative du régime juridique de l'emprunt de l'État et l'emprunt de la commune au Cameroun », *Revue française des finances publiques*, n°168, nov. 2024, p. 187.



conditions souples¹⁰¹. L'on déplore l'absence d'une consécration formelle du défaut souverain et d'une procédure formelle pour son règlement judiciaire.

II. UNE PISTE EXPLOITABLE PAR VOIES D'EXCEPTION

Aujourd'hui, il ne fait plus de doute que les personnes morales de droit public dans le territoire couvert par l'OHADA échappent à l'exécution forcée et aux mesures conservatoires¹⁰². Toutefois, le législateur communautaire, probablement édifié sur la fragilisation du droit de créance et par la suite de la dévalorisation du titre exécutoire, du risque d'injustice à laquelle devait fatalement aboutir cette situation. Le créancier n'ayant pas obtenu le paiement spontané de la part de son débiteur que l'immunité d'exécution protège, a entendu devoir tempérer les conséquences de l'immunité d'exécution. Cette critique a retenu l'attention de certains législateurs à l'exemple de celui de l'OHADA qui a introduit à l'encontre des personnes morales de droit public un régime d'exécution spécifique qui, sans remettre en cause l'interdiction de procéder à des saisies, a prévu des mesures de nature à accélérer tout au moins le paiement de dettes des personnes morales de droit public (A). Bien que ces mesures de tempérences ne peuvent à elles seules résoudre les difficultés de recouvrement causées par l'immunité d'exécution (B).

A. La consécration des moratoires judiciaires par le droit OHADA

Avec la révision de l'article 30¹⁰³ de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution du 17 octobre 2023, on assiste à une subdivision de cet article. C'est ainsi que comme innovation, il est désormais prévu la possibilité pour les personnes morales de droit public, dorénavant identifiées comme bénéficiaires de l'immunité d'exécution, de renoncer à la protection que leur confère cette immunité dans leurs transactions d'affaires¹⁰⁴. Également, l'acte uniforme de l'OHADA a

¹⁰¹ U. N. EBANGA, *L'emprunt de l'État en droit public financier camerounais*, op. cit. p. 400.

¹⁰² TPI de Ngaoundéré, ord. de référé n° 3 du 20 décembre 1999, affaire *Université de Ngaoundéré c/ Nang Mindang Hyppolite*, *Juridis Périodique*, n°44, 2000, p.31, obs. FOMETEU ; TPI de Dschang, ord. n° 12/ORD du 11 septembre 2000, Université de Dschang, *RCA*, n° 18, 2002, p. 13 ; TPI Douala, ord. n° 339 du 3 novembre 1998, affaire *ONPC c/ SFIC*, *RCA*, n° 18, 2002, obs. KENFACK Douajni; CCJA, arrêt n° 043/2005 du 7 juillet 2005, affaire *Aziablévi YOVO et autres c/ Société TOGO TELECOM*, obs. SAWADOGO F.M, www.ohada.com/ohadata D-O7-16.

¹⁰³ L'AUPSRVE du 17 octobre 2023 dispose dorénavant les articles 30 ; 30-1 ; 30-2 ; 30-3.

¹⁰⁴ Articles 30 et 30-3 disposent respectivement que : « sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment, l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics ». Également, « Sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public étrangères et les organisations internationales qui bénéficient de l'immunité d'exécution en vertu de conventions sur les relations diplomatiques ou consulaires ou d'accord d'établissement ou de siège ».



prévu comme autres mesures salvatrices du créancier vis-à-vis d'un débiteur bénéficiant de l'immunité d'exécution, le mécanisme d'inscription d'office¹⁰⁵. À travers cette réforme, le législateur a contourné la voie d'exécution forcée. IL essaye de trouver un équilibre entre la préservation de l'intérêt général et la protection de celui des intérêts des particuliers, notamment ceux au profit des créanciers poursuivants. Toutefois, bien que consacrées par l'OHADA, les nouvelles mesures de tempérance aussi bien préventives que curatives des immunités d'exécution manquent de précision et de clarté sur les modalités d'application. Notamment, le flou persistant dans le régime juridique de ces notions que sont, la renonciation expresse (1) et l'inscription d'office dans le compte de l'exercice ou du budget au titre des dépenses obligatoires des personnes morales de droit public (2).

1- La possibilité de renonciation expresse à l'immunité d'exécution

Il faut dire que malgré l'absence d'un cadre légal relatif à la renonciation, la pratique des affaires dans l'espace OHADA admettait déjà cette clause à la renonciation de l'immunité d'exécution qui étaient insérées dans les conventions liant les créanciers à leurs débiteurs-personnes morales de droit public bénéficiant d'une immunité d'exécution¹⁰⁶. Cependant, au regard des inquiétudes qui persistaient à cause du silence du législateur de l'OHADA sur la question de la renonciation à l'immunité d'exécution et de juridiction, le législateur de l'OHADA dans l'AUPSRVE révisé a procédé à l'introduction de ladite clause. C'est ainsi que l'article 30 de l'AUPSRVE révisé dispose que « *sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesure conservatoire contre les personnes morales de droit public* »¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Article 30-1 du nouvel AUPSRVE du 17 octobre 2023 dispose que « *toute créance constatée par un titre exécutoire ou découlant d'une reconnaissance de dette par une personne morale de droit public, notamment l'État, une Collectivité territoriale, ou un établissement public peut, après mise en demeure adressée à l'organe dirigeant ou à l'autorité compétente dans chaque État partie et restée infructueuse pendant un délai de trois mois à compter de la notification, faire l'objet d'une inscription d'office dans les comptes de l'exercice et dans le budget de ladite personne morale, au titre des dépenses obligatoires. La demande d'inscription, adressée au ministre chargé des Finances, est accompagnée des pièces justificatives de la créance et la mise en demeure. Les créances inscrites à la suite d'une demande d'inscription d'office portent de plein droit intérêt au taux légal en vigueur à compter de la mise en demeure.* »

¹⁰⁶ Article 20 Convention des Nations Unies de 2004 sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens. *Sté WINSLOW B&T c SNH*, C. Cass, 1^{ère} Civ. du 14 novembre 2007. Dans cette affaire l'Etat du Cameroun avait renoncé à son immunité d'exécution; Par la personne habilitée à représenter l'administration publique concernée ; La renonciation à l'immunité de juridiction n'est pas la renonciation à l'immunité d'exécution ; La renonciation à l'immunité d'exécution doit impliquer expressément l'acceptation de mesures de contrainte sur les biens de l'administration publique débitrice.

¹⁰⁷ A. EYANGA MEWOLO, « L'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques. Le cas du Cameroun, du Sénégal et de la France », *op. cit.* p. 22.



En toute clarté, le vocable renonciation peut s'appréhender de façon littérale comme l'abandon volontaire d'un droit ou d'un privilège. Dans le cas d'espèce, il fait référence à la possibilité laissée par le droit OHADA aux personnes morales de droit public, de désister de manière volontaire et libre à leur immunité d'exécution et de juridiction dans leurs transactions avec les tiers. La renonciation à l'immunité peut donc être implicite, tout comme elle peut être expresse. Le droit OHADA dans l'AUPSRVE révisé a clairement fait le choix de la renonciation expresse afin de maximiser la protection des investisseurs pour éviter les incongruités. À titre de droit comparé, la Cour de cassation en France avait par exemple affirmé que le simple engagement d'un État à exécuter une décision de justice ou une sentence arbitrale peut être considéré comme une renonciation implicite à l'immunité d'exécution¹⁰⁸. Ce n'est que plus tard, qu'au regard de l'incertitude qui subsistait autour de la renonciation implicite que la Cour d'appel fixera désormais comme unique exigence, la renonciation expresse au détriment de celle implicite¹⁰⁹.

En effet, en droit OHADA en général qui s'applique aussi au Cameroun, la renonciation expresse se présenterait désormais comme une mesure prévue par le législateur. Cette mesure vient en principe renforcer la protection des créanciers des personnes morales de droit public et affirmer le principe de la force obligatoire du contrat, et du *pacta sunt servanda*, gage d'équilibre et de stabilité de l'ordre public économique¹¹⁰. De ce point de vue, et pour certains auteurs, la renonciation expresse se présenterait comme une innovation qui vient participer à la sécurisation des investissements et partant à l'amélioration du climat des affaires. La toute-puissance de l'immunité d'exécution trouverait désormais en droit de l'OHADA une limite à travers la renonciation expresse à l'immunité¹¹¹. A l'opposé, on dirait plutôt qu'il s'agit là d'un coup d'épée dans l'eau. Puisqu'il faut que la personne publique renonce expressément. Ce qui est de manière concrète difficilement envisageable. Renoncer à un privilège tel l'interdiction d'une exécution forcée.

Toutefois, avec un peu de recul, l'on constate que le droit OHADA n'aurait pas pris toutes les dispositions en mettant en place la renonciation. Il laisse implicitement ainsi le soin aux Etats parties et à la CCJA de se débrouiller pour démêler les écheveaux. Ainsi, malgré l'introduction de la renonciation expresse dans l'AUPSRVE révisé afin d'éventuellement réduire la rigueur de l'immunité d'exécution au profit des créanciers et investisseurs, il faut

¹⁰⁸ Cass. 1^{ère} civ, 6 juillet 2000 n°98-19.068.

¹⁰⁹ CA, Paris, 26 septembre 2001, RG, n° 2001/12633.

¹¹⁰ A. EYANGA MEWOLO, « L'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques. Le cas du Cameroun, du Sénégal et de la France », *op. cit.* p. 23.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 24.



noter que de nombreuses zones d'ombres persistent encore quant à la mise en œuvre de cette renonciation. C'est ainsi qu'on observe que les articles 30 et 30-3 de l'acte révisé n'indiquent pas les conditions, ni les modalités encore moins le formalisme de la renonciation à l'immunité d'exécution par les personnes morales de droit public.

En réalité, on peut sans risque de se tromper affirmer que l'introduction de cette innovation par le droit OHADA ne s'est pas accompagnée de ses modalités d'application. En effet on peut valablement s'interroger sur le point de savoir quelle est la forme de la renonciation expresse valide. On se demande s'il s'agit d'un acte notarié, ou alors d'un simple acte sous seing privé. Par ailleurs, quelle est l'autorité habilitée à engager la renonciation de la personne morale de droit public? Il est également possible de se demander si la renonciation à l'immunité prévue par le droit OHADA bien qu'elle soit expresse doit se limiter à des formules d'abandon libre, volontaire et non équivoque de l'immunité. Ou alors, une précision des biens pour lesquels il y'a possibilité de renonciation¹¹² serait nécessaire. Toutes ces interrogations sans réponses semblent constituer une limite à la renonciation expresse prévue par le droit OHADA qui malgré la réforme, laisse planer le doute quant à l'efficacité de ladite renonciation. Face à ce mutisme, il reviendra sûrement aux Etats parties de fixer le régime juridique à savoir les conditions de forme et de fond de cette renonciation expresse, soit par une loi, soit par un acte réglementaire. A défaut, la CCJA devrait s'en charger.

2. La faculté du droit à l'inscription d'office dans le budget

Les personnes morales de droit public, ne peuvent normalement faire l'objet de procédures civiles d'exécution forcée car le droit OHADA a pris en compte la protection de l'intérêt général pour les soustraire. C'est dans cette mesure que le régime de voies d'exécution administrative constitue un commencement de réponse au questionnement jadis formulé par le professeur Joseph-Marie BIPOUN WOUM sur les garanties d'exécution d'un jugement annulant un acte de l'Administration ou le condamnant¹¹³. Pour des raisons d'efficacité de l'action administrative et l'effectivité de la solidarité nationale il est souhaitable que les personnes publiques soient soumises à des contraintes qui leur sont propres¹¹⁴. C'est dans ce

¹¹² On parle alors de renonciation à l'immunité par affectation des biens.

¹¹³ J-M. BIPOUN WOUM, « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *Revue juridique et politique : indépendance et coopération*, Vol. 26, N°3, 1972, pp. 359-388

¹¹⁴ D. TRUCHET, *Droit administratif*, 9e édition mise à jour, Thémis, p. 19 ; M. ONDOA, *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, Université de Yaoundé, 1996, pp. 272-273. Au nombre de celles-ci, on identifie le mandatement, l'inscription d'office et la compensation, trois procédés de voies d'exécution administratives dont l'efficacité dépend une fois de plus de la bonne volonté des autorités administratives de la



sens que l'article 30-1 de l'AUPSRVE institue l'inscription d'office¹¹⁵ de toute créance dans les comptes de l'exercice et dans le budget de la personne morale de droit public débitrice au titre des dépenses obligatoires. La condition est que la dette soit constatée par un titre exécutoire ou découlant d'une reconnaissance de dette par la personne morale de droit public et qu'elle ait fait l'objet d'une mise en demeure de payer adressée à l'organe dirigeant ou à l'autorité compétente dans l'Etat partie et restée infructueuse pendant un délai de trois (03) mois à compter de la notification.

En fait, la loi camerounaise prévoyait déjà le caractère obligatoire des crédits budgétaires affectés au service de la dette de la Commune. L'article 401 (1) du CGCTD de 2019 fait des crédits budgétaires affectés au service de la dette communale des dépenses obligatoires puisqu'elle constitue en effet une dette exigible.

En toute clarté, une dépense obligatoire est celle nécessaire à l'acquittement des dettes exigibles prévue soit par la loi, soit par une délibération de l'organe délibérant. L'article 28 de la loi n° 2009/011 du 11 juillet 2009 portant régime financier des Collectivités territoriales décentralisées émet une énumération des dépenses obligatoires, notamment les dettes exigibles et les dépenses résultant de l'exécution des décisions de justice passées en force de chose jugée. C'est ainsi que le deuxième paragraphe de l'article 30-1 de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023 dispose clairement que « *la demande d'inscription, adressée au Ministre chargé des Finances est accompagnée des pièces justificatives de la créance et de la mise en demeure* ». Il en ressort à la lecture de cet article que la production au Ministre des finances des preuves de la créance réclamée¹¹⁶ et de la mise en demeure restée sans suite pendant une période de trois mois est un préalable au déclenchement du mécanisme de l'inscription d'office. Pour ce faire, le créancier de la personne morale de droit public doit adresser une demande d'inscription au Ministre en charge des Finances, accompagnée des pièces justificatives de la créance à savoir le titre exécutoire ou reconnaissance et de la mise en demeure soit exploit ou accusé de réception. Une fois inscrite dans le compte d'exercice et dans le budget de la personne morale de droit public débitrice, la créance génère de plein droit des intérêts moratoires au taux légal en vigueur à

personne publique débitrice d'une part, mais aussi et surtout de la bonne santé de la trésorerie de la personne publique débitrice d'autre part. Pour soulager une personne débitrice défaillante déjà en proie à des difficultés financières, les voies d'exécution administrative devraient être consolidées.

¹¹⁵ Le mandement d'office ou obligatoire consacré par le législateur français depuis 1980, est une procédure d'inscription d'une dette au budget de la personne morale débitrice. Elle ne peut être mise en œuvre qu'en présence d'une décision de justice passée en force de chose jugée. Le mandement est dit d'office lorsqu'il s'agit des dettes d'une Collectivité territoriale et obligatoire pour les dettes qui incombent à l'Etat.

¹¹⁶ La preuve d'une créance en matière commerciale peut être établie par tout moyen. Il peut s'agir des factures d'achat, des bons de commande ou de livraison, des contrats, des chèques, des traites, des reconnaissances de dette, des mises en demeure de payer dument déchargées par le débiteur, des courriers électroniques.



compter de la mise en demeure. L'objectif de cet article 30-1 est de garantir le paiement de ces créances, qu'elles soient détenues par des particuliers ou des entreprises privées, envers des personnes morales de droit public. Cette disposition nouvelle contrecarre l'immunité d'exécution. Dépouillé du pouvoir de saisie des biens, le créancier a désormais la possibilité de demander l'inscription de la dette dans les comptes de l'exercice et le budget de la personne morale de droit public débitrice. Cette nouvelle procédure pourra permettre aux créanciers de l'État, des Collectivités territoriales et des établissements publics d'obtenir le paiement de leurs créances, puisque les dettes sont officiellement reconnues et budgétisées en tant que dépenses dites « *obligatoires* », toute chose qui pourrait inciter les débiteurs à honorer leurs engagements. Il ne reste plus qu'à relever que ces crédits budgétaires affectés au service de la dette de l'Etat ne doivent pas seulement faire l'objet d'une inscription obligatoire dans son budget, ils doivent aussi faire l'objet d'une couverture obligatoire. Autrement, l'inscription obligatoire formellement exigée par la loi ne servirait pratiquement à rien.

Pour ce qui est des cas des Communes, plusieurs Collectivités territoriales camerounaises ne parviennent pas toujours à rembourser leurs emprunts. D'ailleurs, en 2020, le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM) qui demeure pratiquement leur unique créancier a, par exemple, annoncé sans plus de détails qu'il annulerait 10 % de la dette de certaines Communes¹¹⁷. En fait, bien que le recours à l'endettement des Communes soit soumis à des règles très strictes, l'insolvabilité communale devient progressivement une réalité sur laquelle le législateur ne peut obstinément continuer à fermer les yeux.

B. Les perspectives d'élargissement des pistes de recouvrement forcé

Dans ce paragraphe, on peut envisager le dépassement des activités administratives d'intérêt général de la personne morale de droit public (1) et l'institution des voies d'exécution administratives (2).

1. Le dépassement des activités administratives d'intérêt général

L'article 30 nouveau de l'AUPSRVE applicable au Cameroun s'est limité à écarter les entreprises publiques du bénéfice de l'immunité d'exécution¹¹⁸ au bénéfice de l'Etat, des

¹¹⁷ U.N. EBANGA, « Étude comparative du régime juridique de l'emprunt de l'État et l'emprunt de la commune au Cameroun », *op. cit.* p. 187.

¹¹⁸ Article 30 du nouvel AUPSRVE du 17 octobre 2023, Depuis le nouvel AUPSRVE, les entreprises publiques des États sous juridiction OHADA ne bénéficient plus de l'immunité de juridiction. Elles sont désormais traitées comme les entreprises privées alors qu'auparavant, elles jouissaient de la même protection que les personnes morales de droit public.



Collectivités territoriales décentralisées et les Etablissements publics comme personnes morales de droit public. Fondamentalement, ces personnes publiques sont associées aux activités administratives avec pour seule finalité la satisfaction de l'intérêt général¹¹⁹. Néanmoins, le Doyen Jean RIVERO et Jean WALINE se détachent rapidement de la pensée libérale rigoriste en admettant qu'au-delà de ces missions élémentaires, peuvent, voire doivent, être prises en charge d'autres activités au nom d'un devoir de solidarité, qui est la gestion attentive à la rentabilité et même du profit¹²⁰. On note de plus en plus une intervention accrue des personnes publiques administratives dans les activités industrielles et commerciales¹²¹. En effet, si l'État peut dépasser ses missions régaliennes, c'est uniquement lorsque la satisfaction des besoins collectifs ne peut être garantie par un individu, qu'il soit isolé ou associé¹²². Autrement dit, l'intervention publique en dehors de la sécurité et de la justice doit revêtir un caractère supplétif et toujours poursuivre l'intérêt général. Dans ce dépassement de l'État gendarme, AUCOC encourage d'ailleurs l'Administration à la prudence dans la mesure où des « *résultats fâcheux [ressortent souvent] de mesures qui avaient été prises en vue de faire du bien* »¹²³.

Parmi ces personnes publiques, à l'exception des établissements publics le droit leurs attribuent une compétence généralisée¹²⁴ et par conséquent leur protection est justifiée. Par ailleurs, les établissements publics ont une compétence spécialisée. C'est dans ce sens que leur spectre d'intervention devrait être matériellement délimité¹²⁵. En outre, le législateur camerounais appréhende, l'établissement public comme « *une personne morale de droit public dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, chargée de la gestion d'un service public ou de la réalisation d'une mission spéciale d'intérêt général pour le compte de l'Etat ou d'une collectivité territoriale décentralisée* »¹²⁶. Aussi, l'un des points de démarcation de l'entreprise publique d'avec l'établissement public dans ce même Etat, provient de la loi portant statut général des établissements publics qui dispose dans son article 3 que : « *les établissements publics se distinguent exclusivement par leur objet non commercial et non industriel* »¹²⁷. En vertu de la loi, la finalité et la mission des établissements publics est donc d'échapper au droit OHADA. De ce fait, l'établissement public a une vocation non marchande.

¹¹⁹ J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif, op. cit.* p. 4.

¹²⁰ *Ibid*, p. 2.

¹²¹ Ch. DEBBASCH et F. COLIN, *Droit administratif, op. cit.* p. 312. Ils soulignent que l'intervention de l'Etat en matière économique se fait de plus en plus pressante.

¹²² L. AUCOC, *Des limites de l'intervention de l'État, op. cit.*, p. 11.

¹²³ *Ibid*.

¹²⁴ P.E. ABANE ENGOLO, « Vers la fin de l'établissement public », *RADP*, Vol. XI, n°25, p. 21.

¹²⁵ *Ibid*

¹²⁶ Article 4 de la loi n° 2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics au Cameroun.

¹²⁷ Loi n°2017-010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics.



Bien que n'étant pas bien défini, il reconnaît en lui « *son objet non commercial et non industriel* »¹²⁸. Pourtant, au-delà de cette spécificité, les Etablissements publics, pour des raisons de satisfaction des besoins de ces derniers et surtout à travers des failles juridiques que leur offre les lois, ils s'activent à rentabiliser au travers des activités marchandes. Dans ce sens, le professeur Patrick Edgard ABANE ENGOLO frappe par sa propension à défendre en toutes circonstances que « *la spécialité de l'établissement public est une source d'asphyxie financière et pour s'en défaire, les établissements vont chercher à dépasser leur domaine de spécialité pour pénétrer dans les activités marchandes* »¹²⁹. Ce dépassement des activités administratives d'intérêt général par les établissements publics peut justifier la révision du champ d'application de l'exécution forcée contre les personnes morales de droit public.

En sus, si l'intérêt général emporte la conviction à l'égard de l'Etat et des collectivités territoriales qui peuvent créer à profusion des services publics à caractère industriel et commercial, il est moins évident d'envisager un établissement public administratif entrepreneur en raison du principe de spécialité qui caractérise les établissements publics¹³⁰. Pourtant, si les établissements publics administratifs « *n'ont pas vocation à réaliser un profit (...) ils sont autorisés à générer des ressources propres lorsque leur activité l'exige ou que les lois et règlements le prévoient* »¹³¹. Une action entrepreneuriale des établissements publics administratifs hors de la spécialité de leur activité est admise tant qu'elle reste légale. À ce propos, l'exemple des activités entrepreneuriales de la CNPS (Caisse nationale de prévoyance sociale), relaté par la doctrine¹³², peut être convoqué. Ainsi, la participation de l'Etablissement public, sous quelle que forme que ce soit, à l'activité économique devra être vue comme un stimulant indispensable pour la construction des économies de marché¹³³ au sein de l'espace OHADA. La recherche du profit pour certains établissements publics joue ainsi un rôle non

¹²⁸ Article 3 de la loi camerounaise n° 2017/010 du 12 juillet 2017, portant statut général des établissements publics ; articles 4 et 5 de la loi sénégalaise n° 2022-08 du 19 avril 2022.

¹²⁹ Ils procèdent également ainsi dès lors que des poches de dérogation, dans les mêmes textes, autorisent à des extensions de compétence. Et parfois par une mauvaise interprétation de l'adage « *ce qui n'est pas interdit est permis* », certains établissements vont irrégulièrement outrepasser leur champ d'intervention. P.E. ABANE ENGOLO, « Vers la fin de l'établissement public », *op. cit.*, p. 21.

¹³⁰ A. EYANGA MEWOLO, « L'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques. Le cas du Cameroun, du Sénégal et de la France », *op. cit.*, p. 23.

¹³¹ P.E. ABANE ENGOLO, « Vers la fin de l'établissement public », *op. cit.*, pp. 9-27.

¹³² *Idem*, L'auteur relate, en effet, que « *la Caisse nationales de prévoyance sociale (CNPS), établissement public dont la mission est déclinée dans son appellation, s'est retrouvée en surliquidité et en a profité pour effectuer des activités qui vont au-delà de la spécialité qui est sienne. Elle a prêté de l'argent à l'Etat comme si elle était une institution bancaire ; elle a entrepris l'achèvement des travaux de construction d'un immeuble ministériel contre la perception des loyers* ».

¹³³ L'auteur soutient que « *toutes les économies de marché modernes sont des économies mixtes c'est-à-dire où l'imbrication de l'Etat et du marché dans l'activité économique est considérable* » ; GUESNERIE (R), *Economie du marché*, coll. Dominos éd. Flammarion, 1996, p. 30.



seulement supplétif mais aussi actif puisqu'ils mettent sur le marché, entre autres, les biens et services marchands quelquefois non satisfaits par l'initiative privée. Leur place dans l'affermissement du climat des affaires dans l'espace OHADA n'est donc pas à négliger nonobstant les problèmes de gestion qui les affectent souvent. Le recours au procédé contractuel qui constitue donc le déterminant du monde des affaires exige cependant qu'il y ait un rééquilibrage des relations entre l'Etat, agent économique, avec ses partenaires privés. Le régime exorbitant de droit commun auquel l'Etat bénéficie ne semble pas être totalement compatible avec certains pans du droit où la bonne foi et surtout l'égalité des armes demeurent la règle. Le domaine des affaires, où l'intervention de l'Etat n'est d'ailleurs pas exclue, constitue cependant l'un de ces pôles soumis à un régime d'égalité. Loin de penser à une quelconque égalité entre l'Etat et les personnes privées, il demeure cependant souhaitable que les Etats parties à l'OHADA adoptent dans leur législation interne des règles complémentaires de nature à résoudre les problèmes de recouvrement forcé que rencontrent souvent les créanciers des débiteurs souverains.

2. La proposition des voies d'exécution administrative

L'interdiction de voie d'exécution a été mal ressentie, souvent comme une grave injustice dans la mesure où l'Administration et les personnes publiques qui ne sont jamais tendres avec leurs débiteurs, peuvent ainsi tarder ou s'abstenir de payer leurs dettes en toute impunité. Cette critique a retenu l'attention de certains législateurs sous d'autres cieux qui ont introduit à l'encontre de personnes morales de droit public un régime d'exécution spécifique qui, sans remettre en cause l'interdiction de procéder à des saisies, ont prévu des mesures de nature à accélérer tout au moins le paiement de la dette des personnes morales de droit public. Ainsi, par exemple, la loi française à titre de droit comparé du 16 juillet 1980 a-t-elle permis le prononcé d'une astreinte contre toute Administration ou établissement public qui n'exécute pas une décision rendue à son encontre par une juridiction administrative. En fait, l'astreinte est une mesure coercitive qui vise à contraindre une Administration à exécuter une décision juridictionnelle. Elle est fixée par le juge administratif et peut être modulée ou supprimée en fonction de l'exécution de la décision. L'astreinte est considérée comme provisoire, sauf indication contraire du juge, et peut être liquidée comme une astreinte provisoire. Elle est distincte des dommages-intérêts et vise à amener le débiteur à s'exécuter par crainte d'une condamnation pécuniaire croissante. Ce mécanisme a été encore renforcé par la loi du 8 février 1995 qui a accordé au juge administratif un pouvoir général d'injonction qu'il peut assortir



d'une astreinte¹³⁴. Les règles ainsi applicables en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt sont prévues actuellement aux articles L. 911-4 à L. 911-10 du Code de justice administrative¹³⁵. Par ailleurs, l'Etat français s'expose à des sanctions de la Cour de Strasbourg sur le fondement de l'article 6-1 de la Convention européenne, dans la mesure où le droit à une exécution effective des décisions de justice qu'elle a consacré porte, en particulier, sur les condamnations prononcées à son encontre¹³⁶. Nous sommes d'avis que ces aménagements peuvent bien inspirer les législateurs OHADA et camerounais pour tempérer, tant soit peu, la rigueur de l'immunité d'exécution dont bénéficient les personnes morales de droit public.

Conclusion

A tout bien considéré, au regard de la nouvelle réforme de l'AUPSRVE, le recouvrement forcé des dettes des personnes morales de droit public au Cameroun demeure une entreprise exigüe. En effet, pour des raisons de protection d'intérêts général le recours à la contrainte sur les dettes des personnes morales de droit public est paralysé. Toutefois, le législateur OHADA étant conscient des intérêts et des valeurs qu'il y a à protéger, a judicieusement déconstruit et reconstruit le champ d'application de l'immunité d'exécution, autrefois considérée comme une boîte de pandore pour les créanciers des personnes morales de droit public. Ce dernier semble abandonner l'absolutisme de l'immunité d'exécution en y apportant ou du moins en élargissant plus ou moins considérablement, les mesures d'atténuation. Le droit de renonciation à l'immunité d'exécution et le procédé d'inscription d'office de la dette, constituent des facteurs qui pourraient freiner désormais la mise en œuvre de l'immunité d'exécution et contraindre la personne morale de droit public à mieux exécuter ses obligations. Bien que n'ayant pas un régime juridique clairement défini. Au demeurant, son champ d'application matériel surtout celui lié aux Etablissements publics qui malgré leur spécialité mènent des activités marchandes et parfois se mettent dans la peau des entrepreneurs, doit être encadré davantage afin de lever totalement l'équivoque qui pourrait naître plus tard autour de la protection des créanciers, des émetteurs souverains.

¹³⁴ E. PICARD, « La loi du 8 février 1995, aspects administratifs », *JCP*, 1995, I., pp 38-40.

¹³⁵ L. ERSTEIN et O. SIMON, *L'exécution des décisions de la juridiction administrative*, Paris, Berger- Levraut, 2000 p. 23.

¹³⁶ Ainsi, dans *l'affaire jugée par l'arrêt Hornsby*, c'est l'Etat grec qui avait tardé à autoriser des professeurs de nationalité anglaise à ouvrir une école privée malgré les jugements rendus en leur faveur.