



La participation du fonctionnaire en droit camerounais

RESUME :

Le vent de démocratisation qui a soufflé sur le Cameroun au début de la décennie 90 n'a pas épargné la fonction publique. Le principe hiérarchique qui constitue la pierre angulaire du fonctionnement de l'Administration s'est considérablement assoupli. Désormais, le fonctionnaire participe par le biais de ses représentants, à la gestion de sa carrière. Ce droit lui est reconnu aussi bien par les textes juridiques internationaux que nationaux, et est mis en œuvre par les conseils et commissions. Mais sa concrétisation demeure encore problématique. Finalement, se pose la question de son effectivité.

Mots-clés

Démocratisation-droit-participation-fonctionnaire-pouvoir hiérarchique.

ABSTRACT :

The wave of democratization that swept through Cameroon in the early 1990s did not spare the civil service. The hierarchical principle that forms the cornerstone of the administration's functioning has been considerably relaxed. Civil servants now participate, through their representatives, in managing their careers. This right is recognized by both international and national legal texts and is implemented by councils and commissions. However, its practical application remains problematic. Ultimately, the question of effective implementation arises.

Keywords:

Democratization-rights-participation-civil servant-hierarchical power



Introduction

La participation du fonctionnaire en droit camerounais n'est-elle pas l'expression même de la démocratisation de la fonction publique ?¹ Si l'idée s'enracine peu à peu dans la société camerounaise, force est de constater que dans ses rapports quotidiens avec l'administration, le fonctionnaire se sent parfois injustement frustré parce qu'il ne comprend pas ou n'admet pas ses décisions. C'est qu'il n'a pas de prise sur elle, qu'il se heurte à un monde inquiétant de secret, de refus, de morgue parfois, de pouvoirs régaliens de contraintes, de décisions unilatérales dans tout le sens négatif asservissant du terme². L'avènement de la participation s'inscrit en rupture de cette perception générale.

La question de la participation des fonctionnaires est à la fois nouvelle et déjà ancienne. Le souci d'améliorer la situation des fonctionnaires dans leurs rapports avec l'appareil public a pris corps au Cameroun dans les années 60. Il s'agit de la période au cours de laquelle a été adoptée la loi relative aux associations ou syndicats professionnels non régis par le Code du travail³. Par la suite, viendra le Statut général de la fonction publique de 1974⁴ qui consacre des organes consultatifs⁵ au sein desquels siègent les représentants des fonctionnaires et qui, corrélativement, leur reconnaît le droit d'adhérer à une association ou à un syndicat⁶. Ces différents textes, eu égard au contexte politique d'alors marqué par l'idéologie de la construction nationale⁷ et l'institutionnalisation de la légalité d'exception⁸, n'ont pas eu la portée escomptée.

La participation du fonctionnaire sera, à la faveur du développement de la démocratie administrative, à nouveau au centre des réformes de l'Administration à l'époque contemporaine⁹. Présentée comme une réponse à la crise de la démocratie dite

¹ J. CHEVALLIER, « De l'Administration démocratique à la démocratie administrative », *RFDA*, n°137-138, 2011/1, p. 226.

² P. LECOCQ, « L'accès des administrés à l'administration ou des rapports de l'administration avec ses usagers », *RFAP*, n°26, 1983, p. 261.

³ Loi n°68/19 du 18 novembre 1968.

⁴ Décret n°74/138 du 18 février 1974 portant Statut général de la fonction publique.

⁵ Article 17 du Statut général de la fonction publique de 1974.

⁶ Article 36 du Statut général de la fonction publique de 1974.

⁷ A. KONTCHOU KOUEMEGNI, « Le droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale », *RJPIC*, vol 33, 1979, pp 415-441.

⁸ J. OWONA, « L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais », *RJPIC*, vol 29, 1975, pp 3-48.

⁹ Le Statut général de la fonction publique de l'Etat régi par le décret n°94/199 du 07 octobre 1994, consacre la participation comme un droit essentiel du fonctionnaire. V. aussi, E.C LEKENE DONFACK, « Une réforme fondamentale sous influence : Le nouveau statut général de la fonction publique », *RJA*, 1994, pp 45-79 ; J. OWONA, *Droit de la fonction publique camerounaise*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 55.



« *représentative* »¹⁰, la démocratie administrative implique la consécration de droits nouveaux au profit des agents publics et entend aussi les associer aux processus administratifs dans le cadre de mécanismes de délibération et de participation. Cela suppose d'accéder à une réflexion plus systématique, conduisant à admettre que l'exigence démocratique ne concerne pas que l'élection et le politique, et qu'elle doit imprégner aussi constamment le fonctionnement de l'appareil public, y compris dans son volet administratif¹¹.

La reconnaissance formelle de la participation du fonctionnaire, ne s'accompagne la plupart du temps pas d'une définition de cette notion. Le pouvoir réglementaire se contente généralement d'instituer un mécanisme qu'il qualifie de participatif¹². Seul semble faire exception le principe de participation en matière environnementale qui est précisément défini à l'article 9 alinéa (e) de la loi cadre relative à la gestion de l'environnement comme un principe en vertu duquel « *les décisions concernant l'environnement doivent être prises après concertation avec les secteurs d'activités ou les groupes concernés, ou après débat public lorsqu'elles ont une portée générale* »¹³. Mais cette définition n'est valable qu'en matière d'environnement. Elle ne tient pas lieu de définition générale de la notion de participation. La doctrine ne prend pas non plus toujours la peine de proposer une définition. Selon Pascal IDOUX, « *le principe de participation [...] est fréquemment affirmé, sans que la signification exacte des termes qui composent l'expression soit pour autant précisée* »¹⁴. On peut néanmoins définir avec Michel PRIEUR la participation comme l'action de prendre part ou coopérer à quelque chose avec d'autres¹⁵. C'est quasiment la même définition retenue deux années plus tôt par Jean RIVERO qui estime que « *la participation suppose des partenaires. Participer, c'est prendre part. Et prendre part, c'est nécessairement partager. Si je détiens une part, c'est qu'il y a d'autres parts, détenues par d'autres. La participation des [fonctionnaires] à l'exercice du pouvoir sous-entend un partage de celui-ci* »¹⁶. Pour Hilaire AKEREKORO, c'est le fait d'être impliqué dans l'élaboration d'une décision, d'être associé à son édicton, voire à

¹⁰ D. BRUNO, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », *RFAP*, 2011/1, n°137-138, p.21.

¹¹ J-B. AUBY, « Remarques préliminaires sur la démocratie administrative », *RFDA*, n°137-138, 2011/1, p.14.

¹² C'est le cas notamment de l'article 34 du décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut général de la fonction publique de l'Etat ou du décret n°2000/694/PM du 13 septembre 2000 fixant les modalités d'exercice du droit à la participation des fonctionnaires.

¹³ Loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun.

¹⁴ P. IDOUX, « Les eaux troubles de la participation du public », *Env*, juillet 2005, p.89.

¹⁵ M. PRIEUR, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *RJE*, n°4, 1988, p.398.

¹⁶ J. RIVERO, « Introduction », in F. DELPÉRIÉ (dir.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Travaux des XIIèmes journées d'études juridiques Jean DABIN, Bruylant, Bruxelles, 1986, p. 9.



son application¹⁷. Le lexique des termes juridiques s'inscrit dans cette logique lorsqu'il appréhende la participation comme « *un principe d'aménagement du fonctionnement des institutions qui consiste à associer au processus de décision les intéressés ou leurs représentants* »¹⁸. La participation du fonctionnaire couvre un périmètre d'action assez large puisqu'il porte aussi bien sur la participation politique que sur la gestion administrative.

S'agissant de la participation politique, le fonctionnaire comme tout citoyen, jouit du droit de vote aux élections locales et nationales. Ce droit lui permet de participer indirectement à la vie politique. Par ailleurs, le droit à l'opinion politique permet au fonctionnaire d'avoir des opinions politiques personnelles. Il peut ainsi adhérer à un parti, se présenter à une élection locale ou nationale dès lors qu'il remplit les conditions exigées. Cet aspect de la participation ne sera pas pris en compte dans le cadre de cette analyse¹⁹. Ce qui intéresse l'étude est relative à la participation à l'action administrative²⁰ qui s'inscrit dans le cadre d'une conception technique de l'Administration, en tant qu'elle est simplement chargée de produire des normes administratives²¹. Même dans cette seconde modalité de participation, il faut distinguer la participation à la gestion interne des services, des mécanismes institutionnels de participation.

Sur le premier point, l'Administration camerounaise met en place certains organes permettant aux fonctionnaires de contribuer à la gestion interne des services, soit par des comités ou réunions de service²², soit par des comités techniques ou cadres de concertation²³. Par le biais de ces organes consultatifs internes, l'Administration recherche l'efficacité des services publics et vise davantage à associer les fonctionnaires aux décisions opérationnelles. En outre, l'usage de plus en plus fréquent de la boîte à suggestion²⁴ permet au fonctionnaire sous anonymat de proposer des améliorations ou innovations dans l'organisation du service ou de signaler tout dysfonctionnement. La participation à la gestion interne des services en dépit de son intérêt certain²⁵, ne sera pas abordée. Seule retiendra les faveurs de l'étude, la

¹⁷ H. AKEREKORO, « Le droit à la participation citoyenne et à l'animation de la vie politique au Bénin », *RADC*, n°3, décembre 2025, p.3.

¹⁸ S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 32^{ème} éd., 2024-2025, p.903.

¹⁹ Pour une étude relative à la participation politique des fonctionnaires, on se référera avec un grand intérêt à la thèse de doctorat de Martin Paul ZE, *Fonctionnaire et politique au Cameroun. Contribution à l'étude des systèmes politico-administratifs des Etats africains*. Thèse de doctorat de droit public, nouveau régime, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005, 363p.

²⁰ G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Thèse, Université Panthéon-Assas, Paris, 2002, p.269.

²¹ F. PINEL, *La participation du citoyen à la décision administrative*. Thèse en Droit, Université de Rennes, 2018, p.28.

²² Discussion sur les méthodes de travail, la répartition des tâches...

²³ Réflexion sur la gestion quotidienne et la planification des services...

²⁴ B. Mireille, « Qualité des services publics et modernisation de l'Etat : quelle approche de gouvernance des services optimise les compétences publiques dans les administrations camerounaises ? », *RASEG*, n°20, série Sciences de Gestion, pp 7-53.

²⁵ Permet une participation directe, mais informelle.



participation institutionnelle qui revêt un aspect beaucoup plus formel. On peut donc inférer *in fine* que la participation est une forme d'association et d'intervention des fonctionnaires à la préparation et à la prise de décision administrative ayant une incidence sur leur carrière.

Le fonctionnaire, agent public par excellence²⁶, et au profit duquel est reconnu le droit à la participation, peut être appréhendé *lato sensu* ou *stricto sensu*. *Lato sensu*, Le fonctionnaire est défini par l'article 131 du code pénal²⁷ comme « [...] tout magistrat, tout officier ministériel, tout préposé ou commis de l'Etat ou toute autre personne morale de droit public, d'une société d'économie mixte, d'un officier public ou ministériel, tout militaire des forces armées ou de gendarmerie, tout agent de la sûreté nationale ou de l'administration pénitentiaire et toute personne chargée, même occasionnellement, d'un service, d'une mission ou d'un mandat public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ». Cette conception ne sera pas retenue du fait de son caractère très englobant, mais surtout parce que certaines catégories de fonctionnaires se sont vues refuser le droit à la participation. Doit donc être considérée la conception stricte suivant laquelle est fonctionnaire « toute personne qui occupe un poste de travail permanent et est titularisée dans un cadre de la hiérarchie des administrations de l'Etat »²⁸. Sont par conséquent concernés par l'étude, les fonctionnaires régis par le Statut général de la fonction publique, à l'exclusion de tout autre²⁹.

La participation des fonctionnaires s'inscrit dans la problématique plus globale de la modernisation des fonctions publiques africaines³⁰. Sa consécration marque une avancée substantielle dans l'amélioration des rapports entre l'Administration et ses agents³¹. Mais fort curieusement, ce droit essentiel du fonctionnaire a très peu retenu l'attention de la doctrine

²⁶ Gaston JEZE écrivait déjà en 1930 dans ses *Principes généraux du droit administratif* que « le plus grand nombre des individus dont l'activité professionnelle assure le fonctionnement des services publics sont des agents au service public proprement dits, des fonctionnaires publics ». Tome 2, p.234.

²⁷ Loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

²⁸ Article 3 du décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut général de la fonction publique de l'Etat.

²⁹ L'article 10 du statut général de la fonction publique énumère les agents de l'Etat auxquels il ne s'applique pas. Il s'agit :

- Des personnels recrutés et gérés directement par l'Assemblée Nationale ;
- Les agents des collectivités publiques locales, des organismes parapublics et des établissements publics à caractère administratif, culturel, scientifique, industriel et commercial n'ayant pas la qualité de fonctionnaire ;
- Les agents de l'Etat relevant du code du travail ;
- Aux auxiliaires de l'administration ;
- Aux magistrats ;
- Aux militaires ;
- Aux fonctionnaires de la sûreté nationale et de l'administration pénitentiaire.

³⁰ D. DARBON, « La modernisation des fonctions publiques africaines », *Politique africaine*, n°47, 1992, pp 169-171.

³¹ B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'Administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris, LGDJ, 1993, 1003p.



nationale. La participation du fonctionnaire lorsqu'elle est invoquée, ne l'est que de façon incidente³². L'étude se propose donc de mettre en exergue cet aspect fondamental de la réforme de la fonction publique camerounaise. Au-delà de cet intérêt purement théorique, l'étude se présente comme un précieux outil entre les mains des fonctionnaires qui seront davantage édifiés sur l'étendue et les limites du droit à la participation.

Une chose est cependant de consacrer le droit à la participation, une autre est d'en faciliter l'exercice. On doit en effet s'interroger sur le sens profond de la juridicisation progressive de la participation du fonctionnaire en droit camerounais. Peut-on aujourd'hui considérer que l'impératif participatif évoqué plus haut est effectif ? Autrement dit, le fonctionnaire camerounais exerce-t-il une influence notable sur les décisions impactant le fonctionnement de la machine administrative ? La réponse à cette question ne saurait être que nuancée. Pour le démontrer, l'on prendra en compte outre les normes juridiques et la jurisprudence, la pratique administrative. A l'aune de cet appareillage méthodologique, il apparaît que si le droit a fortement saisi nombre d'aspects de la participation (I), sa concrétisation fait encore face à de nombreux obstacles qui tendent à altérer sa portée (II).

I- UNE PARTICIPATION FORMELLEMENT PRONONCEE

Le droit à la participation du fonctionnaire fait désormais partie intégrante de l'ordonnancement juridique camerounais. Il s'agit d'un authentique droit dont l'agent public peut obtenir le respect (A). Il resterait cependant lettre morte s'il n'était pas mis en œuvre, en pratique par des actions qui assurent la possibilité aux fonctionnaires de présenter leurs observations sur les actions envisagées par les pouvoirs publics (B).

A- LA CONSECRATION DU DROIT DE PARTICIPER

Le droit de participer est consacré par des textes de nature et de portée variées. La généalogie de ce droit fait apparaître qu'il est le produit d'ordres juridiques divers mêlant à la fois le droit international (1) et le droit interne (2).

³²Dans ce sens, J. OWONA, *Droit de la fonction publique camerounaise*, *op.cit.*, 256 pages ; E.C.LEKENE DONFACK, « Réflexions sur le nouveau statut général de la fonction publique (A propos du décret n°94/199 du 07 octobre 1994) », *op.cit* ; du même auteur, « Une réforme fondamentale sous influence : le nouveau statut général de la fonction publique », *op.cit* ; M.P.ZE, *Droit de la fonction publique au Cameroun*, *op.cit* ; J-M. LEBRETON, *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, Paris, Edicof, 1990, 257 pages ; B. TSAPI NEMKENANG, *Le principe hiérarchique en droit de la fonction publique camerounaise*, thèse de doctorat ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2019-2020, 651 pages.



1- La contribution du droit international

Le constat selon lequel le droit international constitue un laboratoire permettant de formuler, voire d'expérimenter, des concepts juridiques nouveaux³³, ne se dément pas à propos de la participation du fonctionnaire. Assurément, c'est le droit international qui a, le premier, contribué à l'émergence puis à la formulation du droit de participer. Ce droit est un élément indissociable des droits de l'homme, notamment au titre des droits individuels liés à la participation aux affaires publiques et au titre de la liberté d'opinion³⁴. On le retrouve ainsi dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948. Plusieurs de ses articles traitent du droit de participer. L'article 19 dispose à cet effet que « *tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression [...]* ». Quant à l'article 20, il consacre le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. L'article 21 enfin, reconnaît le droit pour toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

Si la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, en tant que recommandation n'est pas source d'obligations pour les Etats³⁵, les principes qu'elle proclame en revanche ont pour la plupart, valeur de droit coutumier. A titre illustratif, la Cour Internationale de Justice a estimé dans l'affaire du Personnel diplomatique et consulaire des Etats Unis à Téhéran que « *le fait de priver abusivement de leur liberté des êtres humains et de les soumettre, dans des conditions pénibles, à une contrainte physique est manifestement incompatible avec les principes de la Charte des Nations Unies et avec les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* »³⁶. On constatera cependant que pour admettre le caractère coutumier de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Cour Internationale de Justice a pris soin de la rattacher à une norme conventionnelle indiscutable³⁷.

Cette reconnaissance par la communauté des nations a permis la diffusion large du droit à la participation dans les différentes conventions relatives à la protection des droits de l'homme et lui a permis d'accéder à une juridicité certaine. Le Pacte International relatif aux droits civils et politiques³⁸ a repris les occurrences du principe du droit à la participation

³³ R. BRETT, « La participation du public à l'élaboration des normes environnementales : état des lieux et perspectives », *Droit et ville*, n°83, 2017, p.141.

³⁴ J. BOULOUIS, « Représentation et participation dans la vie politique et administrative », *in la participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant 1986, p.49.

³⁵ R. CASSIN, « La Déclaration Universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », *RCADI*, 1951, t.79, pp 237-367.

³⁶ *Rec.* 1980, p.42.

³⁷ B-R. GUIMDO DONGMO, « Le droit d'accès à la justice administrative au Cameroun. Contribution à l'étude d'un droit fondamental », *RADSJ*, vol.4, n°1, 2007, p.176.

³⁸ Conclu à New York le 16 décembre 1966.



consacré par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Deux articles sont représentatifs à cet égard. D'une part, l'article 19³⁹ relatif à la liberté d'expression et, d'autre part, l'article 22 sur la liberté d'association⁴⁰. En tant que convention internationale, ce pacte a un caractère obligatoire et traduit la volonté des Etats de s'engager de façon explicite dans le domaine des droits de l'homme⁴¹. Mais, au regard du caractère abstrait du droit international⁴², le droit à la participation a eu besoin d'un relai au niveau africain, relai qui lui a offert d'importantes perspectives de développement.

En Afrique, l'expansion du droit de participer est le fruit de la synergie de deux sources différentes. Mentionnons, tout d'abord la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Ce texte, essentiel dans la consécration du droit de participer au niveau africain, énonce en substance que tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire des représentants librement choisis⁴³. L'esprit de ce texte a fortement inspiré les rédacteurs de la Charte Africaine sur les Valeurs et les Principes du Service Public et de l'Administration⁴⁴. Charte spécifique au service public et à l'Administration, elle se veut plus précise dans l'affirmation du droit à la participation des fonctionnaires. L'article 15 encadre la liberté d'expression et d'association. Ainsi, les agents du service public ont droit à la liberté d'expression dans la limite de leur statut d'agent du service public. De même, ils ont le droit de créer ou d'appartenir à des associations, des syndicats ou tout autre groupement en vue de promouvoir et de protéger leurs droits. Bien plus, il est du devoir de l'Administration de promouvoir un environnement propice au dialogue et à la concertation. Le Cameroun a adhéré à ces différents textes internationaux. C'est sans doute ce qui explique que le droit de participer du fonctionnaire soit également énoncé dans les instruments juridiques nationaux.

2- La réception en droit camerounais

Le droit à la participation a été réceptionné par les différentes strates de la pyramide kelsenienne. Le ton est donné par le constituant de 1996 dès le préambule où il cite, au titre de

³⁹ Article 19 : « Toute personne a droit à la liberté d'expression [...] ».

⁴⁰ Article 22 alinéa 1 : « Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts ».

⁴¹ F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, « Droit fondamental », 17^{ème} éd., 2025, p.175.

⁴² A. OUEDRAOGO, « Standard et standardisation : La normativité variable en droit international », *Revue québécoise de droit international/Quebec journal of international law/Revista quebequense de derecho internacional*, vol 26, n°1, 2013, p.168.

⁴³ Article 13 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981. Texte ratifié par le Cameroun par décret le 29 décembre 1987.

⁴⁴ Adoptée par la XVIème Session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine tenue à Addis-Abéba, en Ethiopie, le 31 janvier 2011.



l'énumération des droits et libertés fondamentales, la liberté d'expression, d'association et la liberté syndicale. Il dispose en clair que « [...] la liberté d'expression [...] la liberté d'association, la liberté syndicale [...] sont garanties dans les conditions fixées par la loi »⁴⁵. Le constituant par ce fait, a adopté une position dynamique qui en fait un droit fondamental de l'homme. Il rejoint ainsi les instruments internationaux auxquels le Cameroun est partie. Certains Etats d'Afrique noire francophone vont lui emboîter le pas. C'est le cas du constituant sénégalais qui non seulement adhère dans son préambule aux textes internationaux relatifs au droit à la participation⁴⁶, mais en plus, énumère dans son corpus les éléments constitutifs de ce droit⁴⁷. Des prescriptions préambulaires sus évoquées, il résulte que la Constitution camerounaise consacre le droit à la participation du citoyen et, ce faisant du fonctionnaire, mais en plus, elle donne compétence au législateur pour en fixer les modalités de mise en œuvre.

Le législateur camerounais, bien avant la Constitution du 18 janvier 1996, admettait déjà la possibilité pour les fonctionnaires de se constituer en syndicat. En effet, la loi n°68/LF/19 du 18 novembre 1968 relative aux associations ou syndicats professionnels non régis par le code du travail posait en son article 1 que : « *Les personnes relevant du statut de la fonction publique fédérale ou fédérée et les agents de la fonction publique du Cameroun occidental, à l'exception des forces armées ou assimilés et des forces de police, peuvent se grouper en association ou syndicat professionnels dans le cadre de la loi n°67/LF/19 du 12 juin 1967 sur la liberté d'association* ». En dépit de l'acceptation de principe du syndicalisme dans la fonction publique, cette législation est restée lettre morte. Cette situation on l'a relevé, se justifiait par un environnement juridique et politique notoirement autoritaire⁴⁸. La procédure prévue par la loi du 12 juin 1967 était assez longue pour décourager les potentiels postulants. Pour commencer à fonctionner, une association devait faire l'objet d'une déclaration dans les deux mois suivant son assemblée constitutive. La déclaration, déposée à la préfecture du département où l'association avait son siège, devait être acheminée au ministère de

⁴⁵ Constitution de la République du Cameroun du 18 janvier 1996, Préambule, 15^{ème} tiret.

⁴⁶ Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, révisée par la loi n°2023-13 du 08 août 2023, Préambule, 1^{er} tiret : « *Le peuple du Sénégal souverain, [...] affirme son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation de l'Unité africaine, notamment la Déclaration des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, la Convention relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981* ».

⁴⁷ Article 8 de la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, révisée par la loi n°2023-13 du 08 août 2023 : « *La République du Sénégal garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs. Ces libertés et droits sont notamment :*

- *Les libertés civiles et politiques : liberté d'opinion, liberté d'expression [...], liberté d'association ; [...] les libertés syndicales* ».

⁴⁸ M.P. ZE, *Droit de la fonction publique du Cameroun*, op.cit., p.150.



l'Administration territoriale seul habilité à délivrer le récépissé de déclaration. Ce récépissé tenait lieu d'autorisation. Il y avait là un régime d'autorisation voilé⁴⁹.

Cette législation n'allait pas résister au vent de démocratisation qui a soufflé sur le Cameroun au début des années 1990. En adoptant la loi n°90/053 du 19 décembre 1990 sur la liberté d'association, le législateur camerounais marquait sa rupture avec l'état du droit ancien, et insufflait une dynamique nouvelle à la liberté d'association. A rebours de la loi sur les associations de 1967 qu'elle abrogeait, la loi de 1990 prévoit deux régimes pour les associations : Le régime de la déclaration et le régime de l'autorisation. Ce dernier régime concerne essentiellement les associations étrangères et les associations religieuses. Les syndicats quant à eux sont désormais soumis au régime de la déclaration.

Le Statut général de la fonction publique de 1994 va, dans une mesure non négligeable, relancer la liberté syndicale en donnant un nouvel élan au droit à la participation. Son article 21 dispose à cet effet que : « *Il [le fonctionnaire] peut notamment adhérer à une association politique ou culturelle, à un syndicat professionnel légalement reconnu en vue d'assurer la représentation et la défense de ses intérêts de carrière* ». Et, comme pour lever tout doute sur l'émancipation associative des fonctionnaires, un décret du Premier ministre en date du 13 septembre 2000 va fixer les modalités d'exercice du droit à la participation des fonctionnaires⁵⁰.

Sur le plus jurisprudentiel, en recevant et en examinant au fond les circonstances de l'affaire syndicat national des administrateurs civils⁵¹, le juge administratif camerounais reconnaissait *ipso facto* dès 1963, le principe du syndicalisme des fonctionnaires.

Au vu de tout cet appareil normatif, il découle que le droit à la participation des fonctionnaires est solidement ancré dans le paysage juridique camerounais ; ancrage qui par ailleurs, a contribué à la création des canaux d'expression des fonctionnaires.

⁴⁹ D. MOKAM, « Associations et communautarisation au Cameroun de 1967 à 2015 : ensemble contre les autres ? », in Daniel ABWA (dir.), *Bilinguisme, Multiculturalisme et Vivre-ensemble. Une réflexion des universitaires camerounais*, Proximité, octobre 2019, p.371.

⁵⁰ Décret n°2000/694/PM du 13 septembre 2000 fixant les modalités d'exercice du droit à la participation des fonctionnaires.

⁵¹ Tribunal d'Etat, 12 avril 1963, *Syndicat national des administrateurs civils*. Il s'agissait d'une affaire relative à la contestation des promotions faites en violation du principe d'égalité de traitement des agents publics et des règlements.



B- LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE PARTICIPER

Dans toute la mesure du possible, on reconnaît aujourd'hui aux fonctionnaires les mêmes droits qu'à ceux du secteur privé. Cette « *travaillisation* »⁵² de la fonction publique confirme le constat jadis opéré par Alain PLANTEY⁵³ sur le rapprochement du droit de la fonction publique de celui des travailleurs. Le fonctionnaire peut désormais participer à la gestion de sa carrière soit par l'intermédiaire des organes consultatifs (1), soit par le biais des syndicats (2).

1- La consultation institutionnelle

Elle se réalise à travers toute une série de conseils et de commissions. L'alinéa 2 du décret fixant les modalités d'exercice du droit à la participation des fonctionnaires, dispose clairement que « *la participation des fonctionnaires se fait par l'intermédiaire de leurs représentants élus et siégeant au sein des organismes suivants de gestion de la fonction publique :*

- *Le Conseil supérieur de la fonction publique ;*
- *Les commissions administratives paritaires ;*
- *Le Conseil permanent de discipline de la fonction publique ».*

Présidé par le Premier ministre qui ne définit pas la politique de la nation dans le domaine de la fonction publique, le Conseil supérieur de la fonction publique est composé de vingt-quatre (24) membres, dont douze (12) en qualité de représentants de l'Administration et douze (12) en qualité de représentants des fonctionnaires⁵⁴. Par sa nature, le Conseil est un organe consultatif dès lors qu'il émet des avis ou des recommandations dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par l'article 87 alinéa 5 du Statut général de la fonction publique et reprises par l'article 2 alinéa 1 du décret fixant son organisation et son fonctionnement. Aucune disposition réglementaire ne permettant de présumer de la valeur contraignante de ses avis pour l'autorité administrative, on reste dubitatif devant l'organisation minutieuse de la saisine de cet organe.

En effet, le Conseil n'est pas directement saisi d'un recours par le fonctionnaire lésé ou incriminé comme le laisse croire la rédaction de l'alinéa 4 de l'article 103 du Statut général de la fonction publique de 1994 selon lequel « *les sanctions [...] peuvent faire l'objet, sur requête*

⁵² G. SIEWE TEKENDO, « La « travaillisation » de la fonction publique en droit camerounais », *Afrilex*, janvier 2025, pp 1-21.

⁵³ A. PLANTEY, *Traité pratique de la fonction publique*, Paris, LGDJ, 2^{ème} éd., tome 2, 1963, p. 348.

⁵⁴ Article 4 du décret n°2000/698 du 13 septembre 2000 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction publique.



du fonctionnaire incriminé, d'un recours auprès du Conseil supérieur de la fonction publique ». Le fonctionnaire en question devrait, conformément à la réglementation, adresser son recours au Premier ministre habilité à saisir ce dernier, en application de l'alinéa (2) de l'article 3 du décret fixant organisation et fonctionnement du Conseil qui dispose que : « *Le Conseil supérieur de la fonction publique est saisi [...] sur requête du fonctionnaire incriminé au Premier ministre, celui-ci saisit le Conseil supérieur de la fonction publique dans l'un des cas prévus à l'article 2 (2) ci-dessus* ». Instance consultative destinée à orienter l'action du gouvernement en matière de fonction publique, le Conseil jouit des attributions les plus étendues. Aussi, connaît-il des questions d'ordre général concernant la fonction publique⁵⁵ et peut par ailleurs être saisi des questions de droit⁵⁶. En tant qu'organe suprême, il est saisi des recours en matière de discipline. Enfin, et paradoxalement à ses immenses pouvoirs, le Conseil ne reçoit pas chaque année un rapport public sur l'état de la fonction publique.

A la différence du Conseil supérieur de la fonction publique dont les attributions apparaissent abstraites, les commissions administratives paritaires instituées auprès de chaque corps sont associées à la gestion quotidienne de la fonction publique⁵⁷. Elles donnent régulièrement des avis sur les décisions individuelles intéressant les membres du corps en matière d'avancement et d'octroi des récompenses⁵⁸. Organe collégial de composition paritaire dont la durée du mandat des membres est fixée à trois ans (03) renouvelables, les commissions administratives paritaires sont formées en nombre égal, des représentants des fonctionnaires élus à la représentation proportionnelle des effectifs de chaque cadre⁵⁹. L'obligation de parité dans la composition des commissions, ainsi que l'obligation de consulter ces dernières dans les matières précitées, témoignent des avancées démocratiques dans la gestion des carrières des fonctionnaires. La consultation donne ainsi aux fonctionnaires un droit de regard sur la gestion de leur corps⁶⁰. De ce fait, il devient parfois très difficile pour l'autorité hiérarchique de se

⁵⁵ Il s'agit :

- Des problèmes relatifs aux droits et obligations des fonctionnaires ;
- Des orientations de la politique de formation professionnelle continue dans la fonction publique ;
- De la politique de révision de la rémunération des fonctionnaires et les avantages sociaux dont ils bénéficient.

⁵⁶ Les questions de droit dont il s'agit concernent notamment :

- Les projets de texte relatifs à la situation des fonctionnaires ;
- Les projets d'organisation de la fonction publique entraînant un accroissement des effectifs ou ayant pour conséquence une suppression d'emploi ;
- Les projets de modification du Statut général et des statuts particuliers ou spéciaux qui en découlent.

⁵⁷ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 15^{ème} éd., tome 2, 2001, p.123.

⁵⁸ Article 3 (1) du décret n°2001/115/PM du 27 mars 2001 portant organisation et fonctionnement des commissions administratives paritaires.

⁵⁹ Article 88 alinéa 1 et 2 du décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut général de la fonction publique de l'Etat.

⁶⁰ S. SALON, « Fonction publique et participation », *RFAP*, n°23, 1983, p.406.



soustraire au poids des avis qui lui sont donnés. Il arrive alors que la consultation aboutisse dans la pratique à une cogestion de fait.

Dans le cadre du droit disciplinaire de la fonction publique, le Conseil permanent de discipline est l'instance consultative qui donne son avis sur toute sanction susceptible d'être prononcée à l'encontre des fonctionnaires. Sa composition révèle l'existence dans ses rangs d'un représentant du personnel⁶¹. On peut inférer qu'il veillera au respect des droits du fonctionnaire incriminé, notamment le caractère contradictoire de la procédure disciplinaire. La contradiction ne joue pleinement que si le fonctionnaire présumé fautif, s'est vu préalablement communiqué son dossier. La communication intégrale du dossier qui permet à l'agent mis en cause de mieux préparer sa défense, est une formalité substantielle dont l'inobservation entraîne l'annulation de l'acte pris. Deux arrêts rendus par la défunte Cour fédérale de justice⁶² sont édifiants à cet égard. Dans l'arrêt n°9 du 16 octobre 1968, BABA YOUSOUFA c/Etat du Cameroun, l'assemblée plénière affirme que : « *attendu que BABA YOUSOUFA aurait dû obligatoirement être avisé de la décision n°36 du 12 février 1965 de Monsieur le Premier Ministre le traduisant devant la commission de qualification pour savoir les griefs qui étaient articulés contre lui, invité à comparaître devant elle, mis en demeure de prendre communication intégrale de son dossier personnel pour lui permettre de se défendre, entendu par la commission et assisté le cas échéant d'un défenseur de son choix* ». De même, dans l'affaire MPESSA Stanislas c/Etat du Cameroun objet de l'arrêt n°11 du 18 octobre 1967, la haute juridiction réitère sa position en ces termes : « *considérant qu'il n'est pas établi que Monsieur le Premier Ministre avant de prendre sa décision attaquée, lui a donné connaissance des griefs articulés contre lui et l'a mis en demeure de présenter ses moyens de défense ;*

Considérant que le requérant devait normalement être mis à même d'obtenir la communication de son dossier avant qu'intervienne la mesure prise à son encontre [...] ». La doctrine confirme ce point de vue⁶³.

Comme on peut le constater, la consultation a donné aux fonctionnaires un pouvoir de contrôle non négligeable sur la gestion collective et individuelle de leur corps. En ce sens, elle a modifié assez profondément la physionomie de l'Administration. Mais l'association des fonctionnaires au service s'opère aussi par d'autres voies en dehors du cadre institutionnel.

⁶¹ Article 5 (1) du décret n°2000/685/PM du 13 septembre 2000 portant organisation et fonctionnement du Conseil permanent de discipline de la fonction publique et fixant les règles de la procédure disciplinaire.

⁶² Créée par l'article 33 de la loi n°61-24 du 1^{er} septembre 1961 portant révision constitutionnelle et tendant à adapter la Constitution actuelle aux nécessités du Cameroun réuni, la Cour fédérale de justice a connu du contentieux administratif sous la fédération entre 1961 et 1972.

⁶³ G.J.TEKAM, *Fonction publique camerounaise : statut général et textes d'application. Recueil commenté*, Yaoundé, Sopecam, 2006, p.111.



2- La concertation

La notion de concertation traduit une évolution importante dans les rapports internes à l'Administration. Elle implique en effet une idée d'harmonie, c'est-à-dire d'accord. Elle apparaît ainsi comme une nouvelle étape vers une plus grande démocratie et un nouveau type de rapports internes à l'institution administrative qui ne se caractériseraient plus par l'acte unilatéral mais par l'accord des volontés, c'est-à-dire le contrat⁶⁴. Dans un environnement professionnel où le fonctionnaire aspire à un mieux-être, où le risque de grève plane sur l'Administration comme une épée de Damoclès, la concertation s'avère plus que jamais nécessaire. Il s'agit d'un processus de dialogue interactif et collaboratif réunissant plusieurs acteurs. De ce fait, la concertation présente sans conteste des vertus. Elle permet aux parties en présence d'exprimer librement leurs points de vue, de partager des informations et de contribuer à l'élaboration d'une vision commune. Se concerter implique avant tout une écoute active, qui permet de prendre en compte des opinions et les besoins de chacun, et favorise ainsi une communication transparente et honnête. Ce mode d'échange est particulièrement utile pour prévenir les conflits, préparer les négociations ultérieures et instaurer un climat de confiance entre l'Administration et ses agents. La concertation vient ainsi relativiser l'image de l'Administration monstre froid⁶⁵, opaque, adepte de la culture du secret et de l'unilatéralisme⁶⁶. Elle s'exerce dans la fonction publique camerounaise par le biais des syndicats. L'article 2 alinéa (3) du décret fixant les modalités d'exercice du droit à la participation des fonctionnaires dispose que « *la participation des fonctionnaires s'exerce aussi par l'intermédiaire des syndicats professionnels légalement reconnus* ».

Le syndicat est une association à but non lucratif regroupant les membres d'un ou plusieurs corps socioprofessionnels apparentés en vue de la défense des intérêts de leurs carrières⁶⁷. A l'origine droit de l'entreprise privée, le syndicalisme est aujourd'hui enraciné dans la fonction publique. Au fil des années et sans doute pour des raisons d'opportunité, des contacts entre les représentants de l'Administration et des organisations syndicales se sont développés à l'occasion de l'examen des problèmes particuliers, notamment en matière de rémunération ou encore de conditions de travail. Comment ne pas relever la grève bien suivie

⁶⁴ S. SALON, « Fonction publique et participation », *op. cit.*, p.407.

⁶⁵ F. NIETZSCHE, *Ainsi parlait Zarathoustra*, 1883.

⁶⁶ P. LECOCQ, « L'accès des administrés à l'administration ou des rapports de l'administration avec ses usagers », *op.cit.*, p.261.

⁶⁷ B. TEYSSIE, « Syndicats », in Dominique CHAGNOLLAUD et Guillaume DRAGO (dir.), *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 2006, p. 704.



de 1994 sur la revalorisation des salaires des enseignants après des coupes de salaires de près de 75% dans le secteur public ou encore la sortie en 2023 de plus de cinq syndicats du primaire à l'enseignement supérieur en passant par l'enseignement secondaire, et qui a permis que le gouvernement propose et paie depuis fin février 2023, une augmentation salariale moyenne de 5,2% pour tous les agents de l'Etat.

Quoi qu'elle n'ait pas de support institutionnel, la concertation est devenue une pratique récurrente dans la fonction publique, à laquelle les syndicats sont attachés. On mentionnera avec une certaine emphase le communiqué final de la 13^{ème} session du comité interministériel chargé d'examiner et de proposer des solutions aux préoccupations soulevées par les syndicats des enseignants du 26 mars 2025⁶⁸.

L'introduction de la participation dans la fonction publique a donc transformé la physionomie de celle-ci et témoigne d'une avancée démocratique. Il n'est pas douteux cependant que cette évolution se heurte en pratique, à de nombreuses contraintes.

II- UNE PARTICIPATION MATERIELLEMENT ATTENUÉE

La consécration dans l'ordre juridique camerounais du droit à la participation des fonctionnaires a atténué certains aspects du principe hiérarchique. Le déroulement de la carrière des fonctionnaires n'est plus laissé à la discrétion des autorités hiérarchiques ; l'exercice du pouvoir disciplinaire a été progressivement entouré de garanties, voire juridictionnalisés ; enfin, les organisations syndicales ont été reconnues comme des interlocuteurs nécessaires des pouvoirs publics, qui consentent à les consulter, et même à négocier avec elles sur des questions qui auparavant étaient réglées de façon unilatérale. Cette consécration ne doit cependant pas faire illusion. Le droit à la participation se trouve encore contrarié par une diversité de limites relatives au poids des contraintes hiérarchiques (**A**), et aux procédures même de la participation (**B**).

A- LE POIDS DES CONTRAINTES HIERARCHIQUES

L'obstacle majeur à une participation plus accentuée, plus efficace et moins ambiguë dans la fonction publique paraît devoir tenir au fait que les contraintes hiérarchiques, malgré les assouplissements qu'elles ont connu, continuent à peser sur les fonctionnaires avec plus ou

⁶⁸ Présidé par la Ministre d'Etat, Ministre de l'Enseignement Supérieur, cette plateforme de concertation était composée des ministres du travail et de la sécurité sociale, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la fonction publique et de la réforme administrative, des enseignements secondaires, du secrétaire d'Etat à l'éducation de base, des représentants du ministre des finances, des sports et de l'éducation physique, des recteurs des universités de Yaoundé 1 et de Bertoua, du Directeur de l'office du baccalauréat du Cameroun ainsi que des présidents des syndicats des enseignants.



moins de vigueur selon la nature des tâches qui leur sont confiées. Ces contraintes tiennent, semble-t-il à deux raisons essentielles. D'une part la nécessité de préserver l'autorité de l'Etat (1) et, d'autre part, l'omniprésence des obligations du service public (2).

1- La nécessité de préserver l'autorité de l'Etat

L'Etat représente l'autorité suprême⁶⁹, celle qui assure la cohésion de la communauté nationale. En lui, s'incarne la souveraineté⁷⁰. En tant que puissance souveraine, l'Etat est le gardien d'un ordre social et tend à promouvoir des intérêts supérieurs devant lesquels la volonté de l'individu doit s'incliner. Le bon fonctionnement de l'Etat implique donc que ses agents se conforment à l'intérêt général tel qu'il est défini par les organes politiques. Les nécessités supérieures du service public interdisent à l'Etat, puissance publique, d'aliéner ses prérogatives dans ses rapports avec le personnel qu'il emploie.

Faire participer les fonctionnaires à la gestion interne des services, à la détermination de leurs conditions de travail et de leur rémunération n'implique pas qu'ils puissent avoir le droit de fixer eux-mêmes les objectifs des services publics. Dans ce domaine, les prérogatives politiques, financières, juridiques de l'Etat-puissance publique restent entières. La décision finale lui appartient toujours et il en assume en même temps la responsabilité devant la Nation.

Dans ses rapports avec le personnel, l'Etat ne dissocie jamais sa double qualité d'employeur et de puissance publique. Le premier dialogue, tandis que le second, au nom de l'intérêt public ou de l'utilité sociale, décide en usant de ses prérogatives. Ainsi, l'inaliénabilité des prérogatives de l'Etat souverain, qui lui interdit de se comporter comme un employeur ordinaire et explique aussi l'irréductibilité de la condition de fonctionnaire à celle de salarié, apparait bien comme la raison majeure du maintien du principe hiérarchique dans la fonction publique camerounaise. Les rapports de l'Etat-employeur avec son personnel sont de ce fait hypothéqués, l'Etat puissance publique se réservant toujours la possibilité d'avoir le dernier mot⁷¹. Cette argumentation théorique se répercute au niveau de la mise en œuvre de la participation. Elle explique notamment la prédominance des procédures de consultation sur les procédures de concertation dans la fonction publique. Elle conduit aussi à limiter, voire à exclure l'intervention d'un tiers arbitre dont les décisions s'imposeraient non seulement aux syndicats, mais aux pouvoirs publics eux-mêmes car « *il va de soi que l'Etat, non plus en tant qu'Etat-patron mais en tant que puissance publique et responsable des services publics et de*

⁶⁹ J. LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*, Domat-Montchrestien, 1947, p.359.

⁷⁰ B. BARRAUD, « Souveraineté de l'Etat et puissance de l'Etat », *RRJ-Droit prospectif*, n°165, 2017, pp 1-22.

⁷¹ D. LOCHAK, « Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique », *Bull, IIAP*, 1976, p.176.



la Nation, ne peut accepter qu'un arbitrage lui soit imposé »⁷². Ce sont ces mêmes considérations liées à la puissance publique qui auraient constitué un obstacle à l'institution dans le Statut général de la fonction publique de 1994, d'un ombudsman, véritable facilitateur des rapports entre la puissance publique et ses agents d'une part, et la puissance publique et les usagers d'autre part⁷³.

De ce qui précède, il n'est pas exagéré de qualifier la participation des fonctionnaires d'utopique. Dans le secteur privé, les travailleurs se voient parfois reconnaître une participation aux résultats de l'entreprise et un droit de regard sur certains aspects de la gestion, par la voie d'une représentation au sein des comités d'entreprises, ou dans les organes de direction et, plus souvent de surveillance des sociétés. Mais l'influence qu'ils sont à même d'exercer sur la politique des firmes reste le plus souvent symbolique, les représentants du capital conservant un rôle déterminant, sinon exclusif⁷⁴. Le problème se pose bien entendu de façon différente dans l'Administration, en raison de la nature et du mode de détermination spécifiques des objectifs poursuivis. Les critiques visent ici le comportement des pouvoirs publics qui, en usant constamment de leurs prérogatives de puissance publique, faussent le jeu des relations entre l'Etat et ses agents. Le dialogue prend dès lors trop souvent la forme d'une information sur les décisions déjà arrêtées ou d'un dialogue de sourds dès l'instant où il ne va pas dans le sens de ce qui a été préalablement décidé⁷⁵.

D'une façon générale, même lorsque les syndicats sont appelés à donner leur avis sur certaines orientations et que celles-ci sont décidées en accord avec eux, l'application s'effectue suivant les canaux traditionnels, c'est-à-dire hiérarchique. La préservation de l'autorité de l'Etat constitue un obstacle majeur à l'implémentation du droit à la participation des fonctionnaires. L'omniprésence des obligations de service public s'inscrit dans la même dynamique.

2- L'omniprésence des obligations du service

Le poids du principe hiérarchique en dépit de l'extension des procédures de participation est attesté par les contraintes qui s'imposent au fonctionnaire. En effet, dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire est astreint au strict respect de l'obligation de

⁷² Déclaration de Georges POMPIDOU alors Premier ministre, au cours des débats précédant le vote de la loi du 31 juillet 1963 sur le droit de grève dans les services publics. Cité par M. RIVIEREZ, *Rapport sur une proposition de loi relative à certains personnels de la navigation aérienne*, J.O, 1975, Doc.AN, n°1371.

⁷³ E.C. LEKENE DONFACK, « Réflexions sur le nouveau statut général de la fonction publique », *op.cit.*, p.31.

⁷⁴ J. BERTRANDON, *Guide des relations actionnaires/dirigeants*, Gualino, 2003, p.86.

⁷⁵ J. SIWEK-POUYDESSEAU, « La participation des administrés à l'échelon central », *Bull, IIAP*, 22, avril-juin 1972, p.83.



réserve⁷⁶. C'est d'ailleurs ce que rappelle le Statut général de la fonction publique en son article 40 lorsqu'il dispose que « *le fonctionnaire est tenu à l'obligation de réserve dans l'exercice de ses fonctions* ». L'alinéa 2 en donne la consistance : « *l'obligation de réserve consiste pour le fonctionnaire à s'abstenir d'exprimer publiquement ses opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales, ou de servir en fonction de celles-ci* ». Ainsi, en cas de conflit entre l'activité syndicale et le principe hiérarchique, c'est généralement celui-ci qui l'emporte. Cette affirmation doit, il est vrai, être nuancée : l'obligation de réserve est en principe imposée moins strictement au fonctionnaire exerçant un mandat syndical, car « *l'action syndicale ne peut se développer que si ses animateurs, assurés d'une protection suffisante, ont la plus large liberté d'action et d'expression* »⁷⁷. Mais encore faut-il que l'action syndicale présente elle-même un caractère régulier. Ainsi, le syndicalisme admis par les textes devant être professionnel et non politique, une attitude d'un dirigeant syndical visant un objet politique n'est pas couverte par l'extension de la liberté d'expression reconnue en la matière⁷⁸. Bien plus, il reste entendu que l'exercice du droit syndical doit se concilier avec le respect de la discipline, ce qui peut conduire à exclure pratiquement toute activité syndicale à l'intérieur du service. La Convention 151 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), rappelle fort opportunément que « *l'octroi des facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'Administration ou du service intéressé* »⁷⁹. De ce fait, le chef de service est en droit de tenir compte des responsabilités syndicales d'un fonctionnaire pour lui refuser une affectation dont il estime qu'elle risquerait de nuire au bon fonctionnement du service. A titre de droit étranger, le Conseil d'Etat français a considéré en 1964 comme légal et non attentatoire à la liberté syndicale le refus de muter un fonctionnaire exerçant des fonctions syndicales dans le bureau de son choix, cette affectation étant susceptible de nuire en cas de grève, à la bonne marche du service⁸⁰. En revanche, il a considéré comme illégale la prise en compte de l'activité syndicale d'un fonctionnaire dans sa notation⁸¹. Le Statut général de la fonction publique camerounaise s'inscrit dans cette dernière logique. Il proscrie de faire figurer dans le dossier du fonctionnaire

⁷⁶ Cette obligation est encore plus accentuée et même pesante pour les hauts fonctionnaires au regard de la proximité qu'ils ont avec le pouvoir exécutif. En ce sens, lire utilement AMYE ELOUMA Lazare II, « Réflexion sur un objet juridique non identifié : le haut fonctionnaire en droit camerounais de la fonction publique » », in PEKASSA NDAM Gérard Martin, MACHIKOU NDZESOP Nadine, BIAKAN Jacques, NGANGO YOUMBI Eric Marcel (dir), *Droit et service public. Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Charles LEKENE DONFACK*, Paris, L'Harmattan vol 2, 2024, p.398.

⁷⁷ A. DE LAUBADERE et Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, tome 5, 1998, p.154.

⁷⁸ CE, 8 juin 1962, *Frischmann*, D.1962, p.492, note DUBOIS.

⁷⁹ Article 6 alinéa 2 de la Convention de l'OIT sur les relations de travail dans la fonction publique.

⁸⁰ CE, 23 décembre 1964, *Lefrère*, AJDA, 1965-404 ;

⁸¹ CE, 31 janvier 1975, *Le Monde* du 02 février 1975.



aucune mention, ni document relatif à ses opinions ou convictions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, à son appartenance ou à sa non-appartenance à une organisation syndicale ou à un parti politique⁸².

Le principe hiérarchique s'étend également à la vie privée du fonctionnaire. Le fait que des obligations puissent être imposées au fonctionnaire alors même qu'il n'est pas en service, correspond bien à l'idée qu'il n'est pas un citoyen comme les autres⁸³. Si la vie privée du fonctionnaire n'échappe pas au contrôle de l'autorité hiérarchique, c'est parce qu'on estime qu'il demeure de façon permanente le représentant de la puissance publique⁸⁴. Au nom de l'intérêt du service, on admet que l'Administration puisse exiger de lui un certain comportement, qui exclut tout acte, attitude ou prise de position susceptible de rejaillir sur la corporation dont il fait partie ou de porter préjudice à l'autorité de l'Etat. Dignité⁸⁵, solidarité, loyalisme⁸⁶ constituent autant d'aspects des contraintes auxquelles est soumis le fonctionnaire, et qui traduisent l'extension du principe hiérarchique en dehors du cadre du service.

Bien que n'étant pas expressément consacrée par le Statut général de la fonction publique, l'obligation de dignité ne s'impose pas moins au fonctionnaire dans sa vie privée. Aussi, doit-il veiller à ce que son comportement ne blesse pas les règles de l'honneur, de la morale ou des convenances. L'Administration est donc en droit de contrôler la moralité de sa vie privée⁸⁷. L'obligation de discrétion⁸⁸ qui est l'expression de la solidarité de l'Administration en tant que corps face à l'extérieur, est étroitement liée à l'obligation de loyalisme. Toutes les deux sont d'ailleurs en partie contenues dans cette notion plus générale qu'est l'obligation de réserve⁸⁹. La discrétion requise des fonctionnaires a une double implication : Il ne faut pas, en premier lieu, porter les différends et les conflits internes à l'Administration sur la place publique. En second lieu, le fonctionnaire s'il est en principe libre d'adhérer aux opinions de son choix notamment en matière politique ou syndicale, ne doit pas

⁸² Article 23 alinéa 2 du Statut général de la fonction publique de l'Etat de 1994.

⁸³ M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, LGDJ, 4^{ème} éd., 1900, p.588.

⁸⁴ D. LOCHAK, « Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique », *op.cit.*, p.187.

⁸⁵ J.-J.C. MEMONO, « L'obligation de dignité du fonctionnaire dans les Etats d'Afrique noire francophone. Cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Bénin », *Afrilex*, janvier 2022, pp 1-28.

⁸⁶ M.P. ZE, *Fonctionnaire et politique au Cameroun. Contribution à l'étude des systèmes politico-administratifs des Etats africains* ; *op.cit.*, p.96.

⁸⁷ A. TAILLEFAIT et A. ZARCA, « L'obligation de dignité de l'agent public », in Alexis ZARCA (dir.), *Le travailleur obligé : Regards croisés sur les obligations de l'agent public et du salarié*, Paris, Dalloz, 2019, pp. 119-131.

⁸⁸ Elle consiste en une interdiction de divulguer les faits, informations ou documents dont l'agent a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. C'est une obligation de non divulgation qui vise à protéger l'Administration. V. en ce sens, l'article 41 (2) du Statut général de la fonction publique.

⁸⁹ P.A KOUMOU, *L'obligation de réserve dans la fonction publique camerounaise*, Mémoire de DEA en droit public, Université de Yaoundé II, 2005-2006, 114 pages.



se comporter de telle façon qu'on puisse douter de sa capacité et de sa volonté d'appliquer les directives de ses supérieurs hiérarchiques.

La plupart des contraintes pesant sur le fonctionnaire dans son service, mais aussi dans sa vie privée, apparaissent donc comme des conséquences directes du principe hiérarchique. Sans aller jusqu'à qualifier la participation d'épiphénomène greffé sur une réalité immuable, force est de constater que malgré certaines atténuations, le principe hiérarchique demeure le fondement de l'organisation et du fonctionnement de l'Administration⁹⁰. Principe qui, combiné aux limites inhérentes aux procédures de participation, contribuent à atténuer le droit à la participation des fonctionnaires.

B- LES LIMITES INHERENTES AUX PROCEDURES DE PARTICIPATION

Elles diffèrent selon qu'il s'agit de la consultation institutionnelle (1) ou de la concertation (2).

1- Les limites relatives à la consultation institutionnelle

Les organes de participation créés par le Statut général de la fonction publique de 1994 ont tous en commun d'être des instances purement consultatives ne disposant pas d'un réel pouvoir de décision. Ainsi, les avis et recommandations émis par le Conseil supérieur de la fonction publique n'ont aucune force exécutoire même lorsqu'ils sont unanimes. Ils peuvent être retenus ou rejetés à l'entière discrétion du gouvernement. Or, en tant qu'instance présidée par le Premier ministre, chef du gouvernement et qui comprend, en outre neuf (9) membres du gouvernement, la compétence du Conseil ne devrait pas se limiter à émettre des avis et recommandations. A la rigueur, ses avis devraient être des avis conformes.

De même, si les commissions administratives paritaires sont obligatoirement consultées sur les principales questions concernant la carrière des fonctionnaires, elles n'expriment, elles aussi, que des avis qui ne lient jamais l'autorité ayant pouvoir de décision. Seuls les avis du Conseil permanent de discipline de la fonction publique semblent lier l'autorité de nomination. Encore faut-il préciser les sanctions concernées. Le Conseil émet un avis facultatif sur les sanctions disciplinaires du premier groupe, à savoir l'avertissement écrit et le blâme avec inscription au dossier. Il s'agit de sanctions correspondant généralement aux fautes de faible gravité. Par contre, lorsque le Conseil se prononce en matière de révocation des fonctionnaires à l'exclusion de la révocation d'office, ses avis s'imposent à l'autorité de nomination. La révocation d'office est exclue de la compétence du Conseil, motif pris de ce que la faute l'ayant

⁹⁰B. TSAPI NEMKENANG, *Le principe hiérarchique en droit de la fonction publique camerounaise, op.cit.*,



entraîné est sans équivoque. Elle est consécutive à l'abandon de poste pour une période supérieure ou égale à un mois après mise en demeure restée sans effet. L'Administration se borne donc à constater que l'agent public a abandonné son poste sans justifications.

L'avis conforme requis du Conseil permanent de discipline de la fonction publique, ne peut être émis sans la communication préalable au fonctionnaire poursuivi de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes. Cette communication est essentielle, car elle permet au fonctionnaire de prendre connaissance des griefs qui lui sont reprochés et de préparer efficacement sa défense⁹¹. Le principe du respect des droits de la défense, au-delà du fait qu'il offre au fonctionnaire poursuivi la possibilité de préparer efficacement sa défense, est un outil de moralisation de l'administration. Il permet, à la fois, d'empêcher l'administrateur malveillant de prendre des mesures arbitraires et d'éclairer l'autorité de bonne foi en lui permettant de décider en bonne connaissance de cause. Par-là, le droit à la communication du dossier est à la fois propre à réduire les risques de sanctions insuffisamment étudiées ou prononcées pour des motifs inavouables et un instrument de bonne administration⁹². De même, le fonctionnaire poursuivi a droit à l'assistance de défenseurs de son choix qu'il s'agisse par exemple d'un avocat ou encore d'un représentant syndical⁹³. Comme l'obligation précédente, elle permet d'assurer le respect des droits de la défense, le fonctionnaire poursuivi étant bien en situation d'accusé⁹⁴.

Outre leur caractère purement consultatif, se pose également le problème de la représentativité des fonctionnaires au sein des organes de participation. Dans un environnement multipartisan, qui admet désormais la syndicalisation des agents publics, n'eût-il pas été plus efficient que les fonctionnaires soient représentés par leurs syndicats ? Cette solution n'a pas été retenue, les représentants des fonctionnaires au sein des organes participatifs étant désignés par l'autorité administrative⁹⁵. Cette situation est de nature à contrarier l'indépendance de ces instances.

A l'image du « *devoir d'ingratitude* »⁹⁶ dont le Conseil Constitutionnel doit faire preuve à l'endroit du législateur, il semble bien que les instances consultatives doivent faire

⁹¹ S. OUEDRAOGO, « La révocation du fonctionnaire devant le juge de l'excès de pouvoir : cas du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal », *Afrilex*, mai 2023, p.16.

⁹² R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op.cit.*, p. 342

⁹³ Article 25 alinéa (1) du décret n°2000/685/PM du 13 septembre 2000 portant organisation et fonctionnement du Conseil permanent de discipline de la fonction publique et fixant les règles de la procédure disciplinaire.

⁹⁴ F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, Paris, Economica, 4^{ème} éd., 2017, p.432.

⁹⁵ En ce sens, article 6 alinéa (1) du décret portant organisation et fonctionnement des commissions administratives paritaires ; article 6 alinéa (1) du décret portant organisation et fonctionnement du Conseil permanent de discipline de la fonction publique et fixant les règles de la procédure disciplinaire.

⁹⁶ Expression utilisée par Robert BADINTER dans une interview donnée au journal le Monde, en 1982.



preuve de rigueur à l'endroit de l'Administration. Dans l'hypothèse où elles se contenteraient d'enregistrer la volonté du gouvernement, ces instances perdraient rapidement leur capacité à améliorer les décisions mais également leur dimension légitimatrice. L'analyse révèle pourtant qu'il existe un certain nombre de biais entravant la sincérité du travail de l'Administration consultative. On constate en effet que si les instances consultatives sont ouvertes au pluralisme, elles n'assurent pas toujours une juste pondération des intérêts. Ainsi du Conseil permanent de discipline de la fonction publique qui ne compte qu'un membre représentant le personnel sur les cinq (5) qui composent cette instance. Par ailleurs, l'Administration active occupe, dans la grande majorité des cas, les fonctions de direction et de secrétariat des instances consultatives, ce qui peut sans doute se justifier sur le plan opérationnel, mais constitue une vraie difficulté s'agissant de l'indépendance de l'instance envisagée. La concertation mise en œuvre par les organisations syndicales ne subit pas un meilleur sort.

2- Les limites inhérentes à la concertation

Si elle présente sans doute des vertus, la concertation se heurte encore à des obstacles normatifs et budgétaires.

Les premiers se posent eu égard à la situation statutaire et réglementaire du fonctionnaire camerounais⁹⁷. Alors que dans le droit du travail les dispositions d'ordre législatif ou réglementaire ne jouent le plus souvent qu'un rôle supplétif, elles ont toujours une portée contraignante dans la fonction publique. Dans quelle mesure peut-on dès lors admettre que des accords négociés entre les autorités administratives ou gouvernementales et le personnel des services publics viennent remettre en cause les règles édictées par le parlement, ou même par le gouvernement agissant dans l'exercice du pouvoir réglementaire qui lui a été reconnu par la Constitution ? On se trouve en fait placé devant le dilemme suivant : jouer le jeu de la concertation au risque de vider de leur substance les dispositions statutaires existantes ; ou limiter le champ des négociations à des questions marginales et secondaires, ce qui rend la participation illusoire et sans grande portée. La difficulté de concilier des procédures contractuelles avec un régime statutaire se reflète dans la position qu'a prise en France le Conseil d'Etat, saisi de recours contre des décisions ministérielles contraires aux dispositions des accords intervenus entre les syndicats de fonctionnaires et le gouvernement de juin 1968. Il a estimé, en effet, que les termes de ces accords ne pouvaient être utilement invoqués à l'encontre des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur⁹⁸. Ces protocoles,

⁹⁷ Article 3 alinéa (2) du Statut général de la fonction publique : « Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'Administration dans une situation statutaire et réglementaire ».

⁹⁸ CE, 15 octobre 1971, *Syndicat national indépendant et professionnel des CRS*.



auxquels on dénie ainsi toute force juridique, ne lient même pas moralement les parties, si l'on en juge par l'attitude adoptée ensuite par les pouvoirs publics. On a là la preuve de l'incompatibilité des procédures contractuelles avec le respect de la stricte orthodoxie juridique.

Un problème analogue se pose s'agissant de la fixation des rémunérations. En effet, toute augmentation des traitements se traduit sur le plan budgétaire ; or c'est au parlement qu'il revient de voter le budget⁹⁹ et de décider de l'ouverture éventuelle des crédits nécessaires au paiement des traitements. Par conséquent, le même dilemme surgit : en habilitant le gouvernement à négocier le taux des rémunérations des fonctionnaires, on ampute les compétences de l'organe législatif, et on le prive d'un de ses moyens de contrôle essentiel sur l'activité de l'exécutif ; mais si l'on veut respecter strictement les compétences des organes constitutionnels, il est évident que les discussions salariales avec les syndicats de fonctionnaires ne peuvent avoir qu'une portée réduite, les engagements pris par le gouvernement étant par définition frappés de précarité. Pour acquérir une force obligatoire, ils doivent nécessairement faire l'objet d'une « *ratification* » par la puissance publique en la forme législative. Si les pouvoirs publics sont réticents à les mettre en œuvre, les syndicats cosignataires n'ont d'autre recours que celui de la grève.

L'absence d'un véritable pouvoir de négociation et le blocage des discussions salariales dans le « *carcan budgétaire* » sont ainsi les deux critiques essentielles formulées par les organisations syndicales. Ces critiques ne font d'ailleurs mettre qu'en relief la contradiction qui a déjà été soulignée entre le caractère statutaire et réglementaire de la fonction publique et l'aspect contractuel de la concertation. La rénovation des techniques juridiques paraît donc nécessaire si l'on veut tirer toutes les conséquences qu'implique la concertation dans la fonction publique. Pour cela, il faudrait admettre qu'une partie de la situation des fonctionnaires puisse faire l'objet d'une négociation effective, à l'instar de ce qui se fait progressivement en France où le dialogue social est au cœur de la réforme de la fonction publique¹⁰⁰. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas attendre que surviennent des crises pour perfectionner la concertation ; la persuasion, la discussion sont préférables à l'affrontement et à la contrainte. C'est par le dialogue, la concertation et la négociation que les obstacles peuvent être surmontés dans un climat de confiance entre l'Administration et les syndicats de fonctionnaires.

⁹⁹ Article 26 alinéa (d) (1) de la Constitution du 18 janvier 1996.

¹⁰⁰ L. CLOUZOT, « Le dialogue social : instrument et objet de la transformation de la fonction publique », *RDP*, n°1, janvier 2021, pp 47-56.



Conclusion

La fonction publique camerounaise telle qu'elle se présente aujourd'hui, s'est indéniablement transformée. A la rigoureuse hiérarchie administrative d'autrefois, aux rapports d'autorité, de commandement et de subordination sur lesquels reposait la fonction publique traditionnelle, se sont substituées progressivement et de façon assez timide, des relations fondées sur le dialogue et le consentement. La conception « napoléonienne » de la fonction publique si elle n'est pas en nette déclin¹⁰¹, s'est sensiblement assouplie.

Le principe hiérarchique et son application dans l'organisation et le fonctionnement des services se sont donc modifiés du fait du développement de la participation. Néanmoins, la portée réelle de cette participation ne doit pas être surestimée. Les rapports d'autorité, s'ils se sont assouplis, n'ont pas pour autant disparu. S'il est souhaitable et possible de vaincre certaines insuffisances de la participation actuelle, en revanche, lorsque les intérêts majeurs sont en jeu, il appartient aux pouvoirs publics, responsables sur le plan politique, de préciser ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Aussi, qu'il s'agisse de la consultation institutionnelle ou de l'action des syndicats, l'association au service reste enfermée dans des limites précises.

On doit alors s'interroger sur son devenir. En effet, si la présence des fonctionnaires au sein des organes consultatifs et la reconnaissance à leur profit de l'action syndicale constituent une évolution positive vers une plus grande « démocratie » dans la fonction publique, cela ne saurait suffire. Pour lutter contre l'uniformité des rapports de travail, les frustrations et la passivité des agents, l'Etat doit se plier autant qu'il est possible aux disciplines de la négociation. Il faut ainsi que les syndicats et les autorités puissent s'accorder sur une vision positive et dynamique de leurs relations et renoncent à leur attitude de méfiance réciproque. Si une meilleure association du personnel à la détermination des conditions de son activité ne peut être que bénéfique pour les intéressés, pour le service et pour les usagers, encore faut-il que chacun adhère aux objectifs poursuivis. La question est des plus importante car, c'est l'Etat de droit qui est en jeu. Le droit à la participation du fonctionnaire ne peut dès lors s'exercer pleinement que dans un régime respectueux des droits et libertés des citoyens et réactualise le propos du Doyen Charles DEBBASCH selon lequel, « l'administration, bras séculier du pouvoir exécutif, est soumise à la philosophie dont s'inspire le régime constitutionnel et au droit qui en est issu »¹⁰².

¹⁰¹ P.M. GAUDEMET, « Le déclin de l'autorité hiérarchique », D. 1947, chr.p.137

¹⁰² C. DEBBASCH, « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », Mélanges René CHAPUS, Droit administratif, Paris, Montchrestien, 1992, pp 128-129.