

# Les Fondements De La Prohibition Du Cumul De Fonctions Dans La Fonction Publique Camerounaise : Un Éclairage Sur Les Règles

Par

**NDAM SOULEMANOU NGANDAMUEN**

Docteur en Droit public

Université de Dschang (Cameroun)

Email: ndamarafatcherif@gmail.com

Et

**AZANTSA TSOPFACK RUBENS**

Docteur en Droit public

Université de Dschang (Cameroun)

E-mail : tsopfackrubens@gmail.com

## Résumé

Consacrée par le droit positif camerounais, la prohibition de principe du cumul de fonctions dans la fonction publique tire ses fondements sous l'angle juridique et extrajuridique.

Sous l'angle juridique, la prohibition de principe du cumul de fonctions pour l'exercice des fonctions lucratives vis-à-vis des agents publics, tirant leur fondement sur des bases textuelles à l'instar du Statut Général de la fonction publique. Instrument, par excellence dans son essence, de la quête de célérité, de probité et d'efficacité dans le cadre de l'exercice des fonctions des agents publics, laquelle concourt à canaliser l'action des agents publics vers la satisfaction de l'intérêt général.

Aussi, le législateur assorti la prohibition à nombre de dérogations : dérogations relatives à la production d'œuvres scientifiques et littéraires à l'instar des œuvres dramatiques, chorégraphiques, dessins, peinture et les dérogations relatives aux enseignements,

consultations, productions rurales aux fins d'adapter la règle de droit au fait par l'entremise de sa flexibilité.

Sous l'angle extrajuridique, la prohibition de principe du cumul poursuit nombre d'objectifs au rang desquels celui de la déontologie, du désintéressement et des nécessités d'ordres sociétale. Il s'agit de protéger les agents publics des différents pouvoirs susceptibles de s'exercer sur lui et, l'empêcher d'abuser des prérogatives qui lui sont confiées. Il permet *in fine* aux agents publics d'exercer leur fonction dans l'intérêt du service public.

**Mots-clés** : agent public-cumul de fonctions-fondement-prohibition-

## Abstract

*Consecrated by positive Cameroonian law, the principle prohibition of the accumulation of functions in the public service draws its foundations from a legal and extra-angle.*

*From the legal point of view, the principle prohibition of the accumulation of functions for the exercise of lucrative function with regard to public officials, drawing on textual bases like the general statute of the public service. Instrument, by excellence in its essence, of the quest for celerity, probity and efficiency in the exercise of the functions of public officials, which contributes to channeling the action of public officials towards the satisfaction of the general interest.*

*Also, the legislator attaches the prohibition to a number of derogations: derogations relating to the production of scientific and literary, works like dramatic, choreographic, drawings, painting and derogations relating to teaching, consultations, rural productions for the purposes of adapt the rule of law to the fact through its flexibility.*

*From an extra-legal point of view, the principle prohibition of cumulation pursues a number of objectives, including that of ethics, disinterestedness and the needs of societal orders. Exercise over him and prevent him from abusing the prerogatives entrusted to him. Ultimately, he allows public officials to exercise their function in the interest of public service.*

**Keywords:** public official-cumulation of functions-foundation-prohibition-

## Introduction

Le débat sur la prohibition du cumul de fonctions au Cameroun irrigue depuis quelques années le cœur du fonctionnement de la fonction publique camerounaise. Il a pris des proportions inquiétantes, suscitant polémique, controverse et, partant, divisant ainsi l'opinion publique. Ce débat remet au goût du jour les réformes amorcées, à la fin de la décennie 1990, au sein des administrations publiques presque partout dans le monde et plus spécifiquement au Cameroun. Lesdites réformes semblent inachevées dans le pays, entrée à l'ère de la mondialisation de l'économie, du droit, autant que de la globalisation financière ambiante.

La fonction publique camerounaise est confrontée, à l'ère de la modernité, à de

nombreux défis, au rang desquels celui de la performance, de l'efficacité et de la promptitude. Elle constitue la matière vivante de l'administration, formée de l'ensemble des personnels exerçant dans les services des personnes publiques<sup>1</sup>. En effet, au cours de ses trois dernières décennies, l'amélioration et le rendement des services publics a été une préoccupation constante des pouvoirs publics au Cameroun. Cette perception modernisatrice de l'administration s'inscrit dans une mouvance générale à l'échelon mondiale. Pour faire face aux pressions multiformes provenant des environnements endogènes et exogènes, des mesures drastiques ont été prises presque partout dans le monde, plus particulièrement au Cameroun, pour réformer, rénover ou moderniser l'administration publique<sup>2</sup>.

L'objectif étant de doter à terme l'administration publique d'une plus grande flexibilité, favorisant ainsi la croissance et la performance des institutions étatiques à travers l'amélioration des services rendus aux citoyens<sup>3</sup>. Cet objectif ne peut avoir lieu que par le biais d'une gestion rationnelle du personnel de l'administration publique. C'est dans ce sillage que l'Etat est à la quête effrénée de l'aération de la gestion de son administration. L'opacité qui la caractérisait et le caractérise toujours, à certains égards, fait d'elle un mastodonte impénétrable, un monstre froid qui répugne la myriade d'utilisateurs qu'elle est pourtant appelée de servir : « lourdeurs dans les procédures, lenteurs dans le traitement des dossiers, clientélisme, abus d'autorité<sup>4</sup> ». C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente étude axée sur « les fondements de la prohibition du cumul de fonctions dans la fonction publique camerounaise ».

La difficulté semble toutefois résider dans l'appréhension des fondements de la prohibition du cumul. Toute tentative sérieuse d'intelligence du sujet nécessite de préciser le sens des termes clés et l'approche de fonction publique qui seront les nôtres dans les développements subséquents. Pour apporter quelques lumières aux termes clés que revêt le sujet, sans doute conviendrait-il de définir respectivement la notion de fondement,

les expressions de cumul de fonctions et de fonction publique.

La notion de fondement peut être entendue littéralement, comme l'« élément essentiel servant de base à quelque chose<sup>5</sup> ». Le vocabulaire juridique, même s'il appréhende la notion sur un plan strictement juridique, ne s'en éloigne pas. Pour lui, il s'agit du motif juridique, de la base légale, du moyen de justification. Partant de la définition de la notion de fondement comme élément essentiel servant de base, comme moyen de justification<sup>6</sup>, donne ainsi sens à ce titre dans le cadre de cette étude. Car, la question du « pourquoi » dans tout processus d'institutionnalisation ou de réforme de tout système d'administration dans le cadre d'un Etat, est le sarment de toute appréhension institutionnelle des motivations qui ont justifié toute réforme.

Relativement à l'expression de cumul de fonctions, il convient de dissocier l'expression aux fins de mieux la cerner. La notion de cumul, vient du latin *cumulard*, qui signifie entasser, le cumul désigne le fait de réunir en sa personne plusieurs activités, fonctions ou avantages. Notion très usitée en droit privé, notamment en droit pénal. C'est le cas justement de l'interdiction du cumul des poursuites pour les mêmes faits.

D'après le Dictionnaire Universel<sup>7</sup>, le cumul est le fait d'exercer simultanément deux fonctions, deux emplois. Il en va de même du Dictionnaire juridique<sup>8</sup> qui le définit comme le fait de réunir plusieurs éléments distincts, de manière à obtenir plus sûrement un résultat.

D'emblée, il faut définir la notion de fonction. En droit civil, on parle de fonction « lorsqu'une personne met son activité au service du public, pour remplir une tâche déterminée, soit directement, soit dans le cadre d'une organisation collective publique ou privée<sup>9</sup> ». Le cumul de fonctions est, en conséquence, perçu selon le lexique des termes juridiques comme le « fait, en général interdit ou limité, d'occuper simultanément plusieurs emplois publics ou un emploi public et une profession privée<sup>10</sup> ». Le

cumul de fonctions sera saisi dans le cadre de cette étude, comme le fait pour une personne d'exercer simultanément plusieurs fonctions publiques ou emploi public avec une profession privée. Dans le souci de la clarté de l'étude, la notion de fonction et d'activité seront utilisées indifféremment.

Le terme cumul de fonctions ainsi explicité, il échet d'envisager à présent l'appréhension de la fonction publique. Le terme fonction publique, peu usité, il y a plus de trois décennies, est susceptible de revêtir au moins trois acceptions différentes : une acception organique, formelle et matérielle.

Au sens organique, le terme fonction publique désignerait, de façon prosaïque, l'ensemble du personnel, c'est-à-dire la totalité des personnes travaillant pour l'Etat<sup>11</sup>. A cet égard, le rappel des dispositions réglementaires semble éloquent : « la fonction publique de l'Etat est constituée par l'ensemble des postes de travail correspondant à des niveaux de classifications différents. Elle est organisée en corps, cadres, grades et catégories<sup>12</sup> ».

Dans une perspective formelle, la fonction publique désigne un régime juridique applicable à une catégorie d'agents publics. « Le fonctionnaire est une personne titularisé dans un cadre de la hiérarchie des Administrations de l'Etat<sup>13</sup> ».

Exercer une fonction publique de manière générale consiste à assurer une tâche d'intérêt public dans le cadre d'une collectivité publique. Mais, c'est le point de vue organique, plus restrictif, qui retient l'attention du juriste : « la fonction publique regroupe l'ensemble de personnes qui ont été nommées dans un emploi civil permanent et ont été titularisées dans un grade d'un corps, cadre d'emploi ou emploi de la hiérarchie administrative de l'Etat, des collectivités territoriales, et des établissements hospitaliers définis par la loi<sup>14</sup> ».

Cette définition n'est pas satisfaisante, car elle ne concerne que les fonctionnaires qui sont dans une situation statutaire et réglementaire. Elle fait litière des agents non titulaires qui, s'ils ne font pas partie de la fonction publique à

proprement parler, relèvent d'un régime juridique spécifique, différent de celui des employés de droit privé et qui, dans bien des cas, reprend des principes de fonction publique.

A la lumière des précisions sus-évoquées, la conception *lato sensu*, sied au mieux à l'étude. Voilà pourquoi la définition extensive de la fonction publique, proposée par Gérard CORNU, semble plus judicieuse dans le cadre de ce travail. En effet, dans cette perspective, la fonction publique est « a)- activité incombant aux agents publics ; b)- l'ensemble de ceux-ci considéré comme une entité soumise à des règles organiques et fonctionnelles particulières<sup>15</sup> ».

Pour mener à bien la recherche, il convient par conséquent de préciser que le présent travail se déploie dans les champs juridique et sociologique. Il s'agit précisément de l'exégèse des textes en procédant à l'analyse holistique des différents textes en la matière. Cet exercice commande de s'orienter par une approche analytique et critique de l'objectif des fondements de la prohibition du cumul de fonctions. En prenant appui sur la sociologie, la méthode sociologique permettra de faire une analyse sociologique pour démontrer la nécessité de la prise en compte des normes extrajuridiques pour l'exercice efficient et efficace des agents publics dans le cadre de l'exercice de leur fonction.

Curieusement le débat sur le cumul de fonctions au Cameroun, a très souvent cours à l'ombre de toutes règles, d'où la nécessité d'interroger lesdites normes juridiques et non juridiques. S'intéresser aux fondements de la prohibition du cumul de fonctions dans l'ordre juridique conduit à s'intéresser sur les bases de cette notion, sur ce qui l'inspire et la façonne.

Dans cette optique, quels sont les fondements de la prohibition du cumul de fonctions dans la fonction publique camerounaise ? L'examen minutieux de la réglementation en vigueur permet de déceler une panoplie de fondements hétérogènes légitimant leur existence au sein de l'ordre juridique.

Pour mieux les cerner, il échet de rechercher non seulement les fondements juridiques (I) mais également des fondements extrajuridiques (II) de la prohibition du cumul de fonctions dans la fonction publique camerounaise.

## **I- Les fondements juridiques de la prohibition du cumul de fonctions**

Instauré par le Statut Général de la fonction publique camerounaise, le cumul de fonctions fait l'objet d'une réglementation rigoureuse, dans l'optique de permettre aux agents publics d'accomplir sereinement les missions qui leur sont confiées au quotidien. C'est dans cette dynamique que les textes consacrent une prohibition de principe du cumul (A), assortie de dérogations (B) dans la perspective de transcender un certain nombre de contraintes.

### **A-La prohibition textuelle du cumul**

Affirmer avec véhémence dans l'ordre juridique, la prohibition de principe du cumul y trouve une expression singulière, laquelle tire ses fondements (1) d'un nombre de textes juridiques et, qui permettra à coup sûr d'appréhender sa consistance (2).

#### **1-Le fondement statutaire**

L'interdiction de principe de cumul de fonctions au sein de la fonction publique tire son fondement des textes réglementaires.

Relativement à la dimension statutaire, aux termes du Statut Général de la fonction publique, il est interdit à tout fonctionnaire régi par le présent Statut : a) d'avoir, dans une entreprise ou dans un secteur soumis à son contrôle direct ou en relation avec lui, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, des intérêts de nature à compromettre ou restreindre son indépendance. b) d'exercer, à titre personnel, une activité privée lucrative, sauf dérogation spéciale par un texte. Cette interdiction ne s'applique pas à la production rurale, à la production d'œuvres

scientifiques, littéraires ou artistiques, aux enseignements donnés à titre professionnel une activité privée lucrative, déclaration doit en être faite par le fonctionnaire au ministre dont il relève. L'administration prend, s'il y a lieu, les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service<sup>16</sup> ».

Il en va de même de son homologue gabonais qui se pose en ses termes : « L'argent public ne peut cumuler ni plusieurs emplois ni un emploi public avec emploi privé. Celui-ci peut toutefois, donner dans les services publics des consultations, des expertises et enseigner des matières relevant de sa compétence, sous réserve de l'autorisation de l'administration dont il relève. L'agent public peut également, en dehors des heures de service et sans que cela nuise à la préparation quotidienne de ses tâches ou au respect par lui des autres obligations qui lui incombent, conformément à la présente loi et aux textes en vigueur :

-participer à des activités culturelles ou sportives ;  
-produire des œuvres littéraires, artistiques ou scientifiques<sup>17</sup> ».

Ce faisant, le législateur gabonais, tout comme le législateur camerounais, s'inscrivent dans une logique quasi-similaire que leur homologue français qui consacre lui aussi, une prohibition du cumul de principe, assortie de dérogations plus souples en ses termes « les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public consacrent l'intégrité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit ». Ce principe, comme souligné précédemment, est effectivement assorti de dérogations, y compris si les activités sont à but non lucratif.

Le même texte poursuit-il « 1°) La participation aux organes de direction de sociétés ou associations ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts ; 2°) Le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute

personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ; 3°) La prise, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance<sup>18</sup> ».

Mais, ce régime de cumul de fonctions dans la fonction publique française a connu une réforme considérable par un décret en 2007, tendant à assouplir les dérogations au cumul pour l'adapter à l'évolution socioéconomique de ce pays.

Par ailleurs, une circulaire du 11 mars en précise les contours. Celle-ci vient détailler les modifications apportées au régime de cumul de fonctions par la loi de la fonction publique du 2 février 2007 et par le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007. S'agissant du contexte camerounais, évoquons également le cas des autres dispositions réglementaire qui sous-tendent ou constituent le socle réglementaire à l'instar de cet article dispose que « 1) Est incompatible avec l'exercice effectif des fonctions de magistrats :

- a) L'exercice de tout commerce ou industrie et tout emploi dans une entreprise commerciale ou industrielle ;
- b) La qualité d'auxiliaire de justice, notamment celle d'avocat ou d'huissier.

2) Nonobstant les dispositions du paragraphe précédent, le président de la République peut nommer ou autoriser la nomination d'un magistrat dans une société nationale ou dans une entreprise commerciale ou industrielle dans laquelle l'Etat détient une part du capital<sup>19</sup> ».

Tel est aussi le cas de l'article 27 qui se pose en ses termes : « 1) Il est interdit à tout fonctionnaire régi par le présent statut : « a) d'avoir, dans une entreprise ou dans un secteur soumis à son contrôle direct ou en relation avec lui, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, des intérêts de

nature à compromettre ou à restreindre son indépendance ;

- c) d'exercer, à titre personnel, une activité lucrative, sauf dérogation spéciale par un texte.

Cette interdiction ne s'applique pas à la production rurale, à la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques, aux enseignements donnés à titre complémentaire ou de vacataire ;

2) Lorsque le conjoint exerce à titre professionnel une activité privée lucrative, déclaration doit être faite par le fonctionnaire ou ministre dont il relève. L'administration prend, s'il y a lieu, les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service<sup>20</sup> ».

C'est sur la base de ces dispositions juridiques que repose le fondement du cumul de fonctions dans la fonction publique camerounaise. Néanmoins, que recouvre la substance du principe de la prohibition ?

## 2-La substance du principe de la prohibition

Parler de la substance dudit principe, revient à dégager son contenu, lequel met en scène la prise d'intérêts par les fonctionnaires au sein de la fonction publique. Cette dernière peut être perçue sous un double angle.

*Primo*, il est formellement interdit aux agents publics, de prendre des intérêts par eux-mêmes ou par personne interposée. D'emblée, on entend par prise d'intérêts, « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement<sup>21</sup>... ».

Dans le contexte camerounais particulièrement, l'objectif recherché est sans équivoque : éviter qu'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de

service public ou titulaire d'un mandat électif public ne puisse être influencée par la satisfaction d'un intérêt privé ou l'obtention d'un bénéfice et/ou matériel pour elle-même ou pour ses proches. Comme on le constate, il est donc interdit à un agent public de prendre intérêts pour son propre compte.

Aux termes du Statut Général de la fonction publique, « l'obligation de désintéressement interdit au fonctionnaire d'avoir, dans un secteur soumis à son contrôle direct ou en relation avec lui, par lui-même, ou par personne interposée ou sans intérêts de nature à compromettre ou à restreindre son indépendance<sup>22</sup> ».

*Secundo*, il est interdit à un agent de l'Etat à titre personnel, une activité génératrice de revenus que le législateur OHADA<sup>23</sup> tente de cerner en ses termes « L'acte de commerce par nature est celui par lequel une personne s'entremet dans la circulation des biens qu'elle produit ou achète ou par lequel elle fournit des prestations de service avec l'intention d'en tirer un profit pécuniaire. Ont notamment le caractère d'acte de commerce par nature :

- l'achat de biens, meubles ou immeubles, en vue de leur revente ;
  - les opérations de banque, de bourse, de change, de courtage, d'assurance et de transit ;
  - les contrats entre commerçant pour les besoins de leur commerce ;
- L'exploitation industrielle des mines, carrières et de tout gisement de ressources naturelles ;
- les opérations de location de meubles ;
  - les opérations de manufacture, de transport et de télécommunication ;

-les opérations des intermédiaires de commerce, telles que la commission, le courtage, l'agence, ainsi que les opérations d'intermédiaire pour l'achat, la souscription, la vente ou la location d'immeubles, de fonds de commerce, d'actions ou de parts de société ou immobilière ;

-les actes effectués par les sociétés commerciales<sup>24</sup> ».

En outre, tout agent public est censé se consacrer entièrement au service du bien public et, cela passe par son désintéressement. Il en résulte que certains éléments de patrimonialité qui règnent au sein de la fonction publique devraient en principe disparaître absolument par le biais du désintéressement, qui est d'abord et avant tout, une des obligations importantes du fonctionnaire. Il condamne la possibilité des avantages autres que ceux autorisés aussi bien par le Statut Général et autres textes réglementaires. De tels avantages compromettraient ou restreindraient leur indépendance. C'est dans cette dynamique que le Code pénal camerounais sanctionne de son côté tous les délits ayant trait à la violation de l'obligation de désintéressement, indépendamment de toute autre poursuite disciplinaire.

En somme, la réglementation du cumul de fonction apparaît rigoureux, eu égard de son enserrement juridique. Toutefois, dans le souci de répondre à nombre d'exigences conjoncturel ou ponctuel, ladite prohibition est assortie de dérogations.

## **B- Les dérogations consacrées**

Soucieux de rendre la réglementation en matière de cumul de fonctions flexible en vue de répondre aux besoins socioéconomiques, le législateur camerounais l'a assorti d'un nombre de dérogations. Elles sont alternativement relatives à la production d'œuvres scientifiques et littéraires (1) et aux enseignements et la production rurale (2).

### **1-Les dérogations relatives à la production d'œuvres scientifiques et littéraires**

A titre liminaire, il convient de circonscrire la notion de dérogation. La dérogation est « l'opération juridique qui consiste à établir une règle de droit qui a pour effet de restreindre le domaine d'application d'une autre règle de droit<sup>25</sup> ». L'auteur envisage ainsi la notion juridique de dérogation en tant qu'une atteinte à une règle écartée, destinée à permettre

l'application d'une règle et à résoudre un conflit entre leurs domaines matériels d'application.

Dans le même ordre d'idées, la dérogation est définie comme l'« action d'écartier l'application d'une règle dans un cas particulier<sup>26</sup> ». Ainsi, en droit administratif, une dérogation peut être accordée dans un cas particulier, par le législateur qui, en considération d'une situation concrète, fait bénéficier un intéressé d'un régime plus favorable que le régime ordinaire<sup>27</sup>. Selon Aube ROUYERE, « la condition existentielle de la technique dérogatoire est l'existence d'une contrainte normative légale<sup>28</sup> ».

Poursuit-il, l'acte dérogatoire n'existe que parce que l'acte auquel il déroge préexiste, provoque son apparition et fonde sa validité<sup>29</sup>. La dérogation suppose impérativement une habilitation à déroger et un acte de dérogation. L'habilitation à déroger est prévue par l'auteur de la norme de référence. Dans le cas d'étude, c'est le législateur qui en est l'initiateur ; elle attribue à l'autorité en charge de l'exécution, le pouvoir de déroger, le pouvoir normatif lui est transféré. En principe, contraire à la hiérarchie des normes, la dérogation y est réintroduite par l'habilitation. En outre, le pouvoir discrétionnaire est un élément déterminant du processus dérogatoire<sup>30</sup>.

Tout compte fait, le but de l'institution d'une dérogation étant de s'adapter au fait, l'autorité titulaire du pouvoir de déroger dispose logiquement d'un large pouvoir discrétionnaire. C'est ici une composante structurelle de la dérogation, même si cela ne veut pas dire que les conditions ne puissent pas être imposées au pouvoir de déroger<sup>31</sup>. C'est aussi cela qui permet de distinguer la dérogation de l'exception. Cette dernière est prévue par la norme et ne laisse aucun pouvoir discrétionnaire à l'autorité en charge de la mettre en œuvre. Dans le cas de l'exception, « on déroge dans la règle, on ne déroge pas à la règle<sup>32</sup> ».

S'agissant du cadre d'étude, lesdites dérogations peuvent se résumer à la production « d'œuvres de l'esprit », au sens des articles L.112-1 à L.112-3 du Code la propriété

intellectuelle. Sont considérés, notamment comme œuvres de l'esprit au sens du présent Code :

1°-Les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques ;

2°-Les conférences, allocution, sermons, plaidoiries et autres œuvres de même nature ;

3°-Les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales ;

4°-Les œuvres chorégraphiques, les numéros et tours de cirque, les pantomimes ;

5°-Les compositions musicales avec ou sans paroles ;

6°-Les œuvres cinématographiques et autres œuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non, dénommées ensemble œuvres audiovisuelles ;

7°-Les œuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture, de gravure, de lithographie ;

8°-Les œuvres graphiques et typographiques ;

9°-Les œuvres photographiques et celles réalisées à l'aide de techniques analogues à la photographie ;

10°-Les œuvres des arts appliqués ;

11°-Les illustrations, les cartes géographiques ;

12°-Les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie, à la topographie, à l'architecture et aux sciences. Le Code susvisé en matière de propriété intellectuelle détaille à suffisance les dérogations octroyées par le Statut Générale de la fonction publique, repris par des textes réglementaires sur la production d'œuvres scientifiques et littéraires.

Néanmoins, le champ des dérogations est multidimensionnel.

## **2- Les dérogations relatives aux enseignements et la production rurale**

L'enseignement, quant à lui, tout agent public qui y est autorisé, peut désormais

dispenser, à titre accessoire, un enseignement ou une formation dans une matière ou un domaine qui ne présenterait pas nécessairement un lien avec son activité principale. Les administrations sont invitées à demander aux agents sollicitant une autorisation les informations les plus précises possibles sur l'objet exact de l'enseignement ou de la formation dont il s'agit, ainsi que sur l'organisme au sein duquel s'exercera, le cas échéant, cette activité accessoire.

Le caractère accessoire de la formation doit être apprécié cas par cas, en tenant compte de trois éléments suivant le législateur français<sup>33</sup> : «

a) l'activité envisagée : pour caractériser l'activité, la technique du « faisceau d'indices » peut utilement être appliquée à partir des informations obligatoirement mentionnées par l'agent dans sa demande écrite d'autorisation. Elles serviront à l'employeur de critères pour déterminer si l'activité paraît accessoire au regard de l'activité professionnelle principale de l'agent.

b) Les conditions d'emploi de l'agent : cette appréciation est à rapporter aux modalités d'emploi de l'agent. Une même activité peut présenter un caractère accessoire pour un agent à mi-temps alors qu'il pourra en être apprécié autrement pour un agent à temps plein ;

c) Les contraintes et sujétions particulières afférentes au service dans lequel l'agent est employé, au regard notamment de l'impact de cette activité sur le service et la manière de servir de l'agent ».

Ces précisions ont, notamment pour effet d'éclairer l'administration quant au respect des obligations déontologiques qui s'imposent aux agents. Elles vérifieront que l'activité exercée au titre du cumul ne porte pas atteinte à la dignité du service public. De manière générale, tout enseignement ou formation de nature à mettre en cause la dignité des fonctions d'un agent ne saurait être autorisée dans ce cadre.

Relativement à la production rurale, elle renvoie à l'activité agricole. Ainsi, « sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation

d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. Les activités de cultures marines sont réputées agricoles, nonobstant le statut social dont relèvent ceux qui les pratiquent. Ils en est de même des activités de préparation et d'entraînement des équités domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle<sup>34</sup> ».

Toutes les activités agricoles se rattachant à cette définition peuvent être autorisées, pour autant qu'elles revêtent un caractère accessoire et ne s'exercent pas dans le cadre commercial. Il peut s'agir, à titre d'exemple, d'un agent public qui possède un patrimoine agricole de dimension modeste (cultures de petite taille, cultures vivrières...) et produits qu'il en retire, ou bien profiter de ses loisirs pour se constituer des ressources financières accessoires, sans que cette activité le conduise à créer une société civile ou commerciale<sup>35</sup>. Comme le prohibe à son article (2) alinéa 2 un texte réglementaire camerounais en ses termes « Toutefois, est incompatible avec le statut de fonctionnaire, l'exercice d'une activité commerciale, telle que définie à l'article 3 de l'Acte Uniforme de l'OHADA du 17 avril 1997 susvisé<sup>36</sup> ».

Il convient de souligner également que la dérogation relative à l'expertise qui, bien que n'ayant pas été évoquée expressément par le Statut Général de la fonction publique. Ce qui se comprendrait aisément dans la mesure où les dérogations ne sont pas limitées au seul domaine de compétence professionnel de l'agent ou à la nature des missions que celui-ci exerce, actuellement dans l'administration. De portée très vaste, ce cas de cumul accessoire doit cependant tenir compte des règles de déontologies qui s'imposent aux agents publics. En particulier, un agent ne saurait pratiquer des consultations et expertises qui seraient contraires aux intérêts de toute personne publique, et pas seulement de la personne qui l'emploie<sup>37</sup>.

Comme on le voit, le législateur camerounais a assorti, l'interdiction de principe du cumul de fonctions, de la production des œuvres scientifiques, littéraires, la production rurale et des enseignements donnés à titre complémentaire ou de vacataire.

Outre les fondements juridiques, il existe des fondements extrajuridiques légitimant l'interdiction.

## **II-Les fondements extrajuridiques de la prohibition du cumul de fonctions**

Les fondements extrajuridiques légitimant la raison d'être de la prohibition du cumul de fonctions tant sur le plan social et déontologique (A) que sur le plan moral (B) qui occupe une place cardinale quant aux valeurs recherchées au sein de la fonction publique.

### **A-Fondements socio-déontologique**

Le principe est celui en vertu duquel les agents publics ne peuvent pas cumuler plusieurs activités avec leur fonction principale qui est une fonction de service public visant l'intérêt général, intérêt du grand nombre. Trois fondements peuvent justifier le principe d'interdiction de cumul. Il s'agit d'une part d'un fondement social (1) et, d'autre part d'un fondement inhérent au statut du fonctionnaire à savoir son obligation dite déontologique (2).

#### **1-Fondement social**

Relativement au fondement social, « interdire le cumul des uns pour lutter contre le chômage des autres<sup>38</sup> » ainsi peut-on résumer le fondement social de la prohibition du cumul d'emplois. En effet, dans un contexte comme le Cameroun, fortement marqué par le chômage qui ne cesse de s'accroître constamment. L'emploi au Cameroun est caractérisé par un taux de chômage évalué à (4,4%)<sup>39</sup> au sens strict du terme, alors que le taux le taux de chômage élargi<sup>40</sup> qui reflète mieux le contexte camerounais se situe à environ (13%). Ce niveau de chômage masque cependant le sous-emploi dont le taux est de 75%. Cette situation s'est développée de manière concomitante à un accroissement important du

secteur informel qui emploie environ 90% de la population active occupée. Cette dernière est estimée au Cameroun à environ huit millions de personnes dont moins de deux cent mille sont employées dans le secteur public, environ huit cent mille dans le secteur privé formel et le reste dans le secteur informel, y compris le monde rural. L'analyse de la situation du sous-emploi au Cameroun montre que le sous-emploi invisible qui comprend les actifs occupés dont le revenu est inférieur au SMIG<sup>41</sup>, représente 64,8% de la population active, tandis que le sous-emploi visible (11%) concerne les personnes travaillant involontairement moins que la durée légale hebdomadaire (40 heures par semaine<sup>42</sup>).

C'est dans ce sillon que, la loi vise à interdire aux fonctionnaires déjà titulaires d'un emploi, d'occuper un second qui pourrait être occupé par une personne sans emploi selon la formule d'Emmanuel AUBIN.

On pourrait ainsi dire qu'il faut « ne pas travailler plus », pour permettre aux sans-emplois de travailler. Jean COLIN souligne à juste titre que « dans l'exercice d'une activité privée, le fonctionnaire peut être tenté de faire passer son intérêt professionnel privé avant l'intérêt général du service dont il a la charge ». A cet effet, à titre de droit comparé, l'article 1<sup>er</sup> de la loi française du 20 juin 1936 est très explicite quant à la volonté de l'Etat concernant la prohibition du cumul des rémunérations. Celui-ci, dans des termes clairs et précis dispose que doivent être supprimés tous les cumuls (...) de rémunérations quelconques et de fonctions contraires à la bonne gestion administrative et financière du pays. L'exposé des motifs précis, quant à lui, que l'intérêt du pays peut exiger que le même fonctionnaire remplisse simultanément plusieurs emplois : mais, à l'heure où le chômage sévit cruellement dans la jeunesse intellectuelle, ce cumul doit être tout fait exceptionnel.

Il s'agit de lutter contre le chômage. Cet objectif est mentionné également dans le Rapport du conseil d'Etat de 1999 qui rappelle encore une fois le contexte économique difficile que l'on connaît<sup>43</sup> et insiste sur cet objectif légitime de partage du travail qui était déjà en vue dans le

décret d'octobre 1936. Cet objectif est toujours présent en 1999, en atteste la loi du 13 juin 1998<sup>44</sup> dite « Aubry » de réduction de temps de travail dans le secteur privé. Celle-ci fixe, dans le secteur privé, la durée légale du travail à 35 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés et au 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les autres.

Toutefois, dans la fonction publique, les problèmes sont spécifiques ; dans la réalité, la durée réelle du temps de travail se situait d'après le rapport Roche de 1999, entre 29 heures et 38 heures. Il aurait donc fallu augmenter le temps de travail dans certaines hypothèses. De plus, la R.T.T devait dans le secteur privé créer de nouveaux emplois ; il ne pouvait en être question dans la fonction publique. Pour reprendre l'expression de M. PEISER, à « effectifs constants<sup>45</sup> » on devait donc se limiter à des « gains de productivité ». Néanmoins, il ne faut pas trop attendre des prohibitions du cumul d'activités dans la mesure où les activités accessoires qui sont exercées par les fonctionnaires sont des missions qui ne correspondent pas au type d'emploi que peuvent occuper les personnes privées d'emploi. Finalement, le fondement social est un fondement délaissé par la doctrine. La doctrine administrative ne semble pas prendre compte effectivement cette préoccupation sociale qui est la baisse du chômage. Celle-ci semble privilégier fortement le fondement déontologique.

## 2-Fondement déontologique

S'agissant du fondement déontologique qui découle du statut du fonctionnaire est celui-ci qui justifie depuis longtemps la prohibition de cumul opposée aux fonctionnaires. D'où vient cette notion de déontologique et en quoi constituent les règles de déontologie. Il convient d'en donner l'origine de la notion, pour ensuite en étudier les règles qui en découlent et en quoi celles-ci justifie l'interdiction.

Le terme à présent bien connu de déontologie trouve sa source dans l'œuvre de l'utilitariste anglais Jeremy BENTHAM<sup>46</sup> et, notamment dans son ouvrage fameux

« Déontologie ou science de la morale ». Ce dernier crée ce néologisme par l'association de deux termes grecs, de « on » et « logos », le premier signifiant « ce qui convient, le devoir », le second « la science, l'explication, le discours », en clair il s'agit de la connaissance de ce qui est juste ou convenable.

Ce terme est ici appliqué à la morale, c'est-à-dire, à cette partie du domaine des actions qui ne tombe pas sous l'empire de la législation publique. Comme art, c'est faire ce qu'il convient de faire en toute occasion. Dans son œuvre traduite de l'anglais en français par M. Benjamin LAROCHE<sup>47</sup>, BENTHAM livre la base de la déontologie, il considère ainsi que : « la base de la déontologie, c'est donc le principe de l'utilité, c'est-à-dire, en d'autres termes, qu'une action est bonne ou mauvaise, digne ou indigne, qu'elle mérite l'approbation ou le blâme, en proportion de sa tendance à accroître ou à diminuer la somme du bonheur public. Et il serait inutile de chercher à prouver que la sanction publique, en tant que la question sera comprise, s'attachera à la ligne de conduite qui contribue le plus au bonheur public ».

On peut facilement penser que lorsque BENTHAM fait référence au bonheur public, celui-ci fait référence au bonheur du plus grand nombre, en d'autres termes à l'intérêt général. La déontologie viserait donc à établir des règles morales qui lorsqu'elles sont respectées concourent à l'intérêt collectif. Ce néologisme a pour finalité première d'indiquer que dans le cadre de leur mission de services publics, les agents sont soumis à des « obligations éthiques<sup>48</sup> ».

La notion de déontologie apparaît dans la langue française probablement en 1874, cette notion même de déontologie des agents publics était déjà visible dans l'ordonnance de Philippe BEL de 1302 qui incarne la première ébauche d'un code de conduite des agents publics astreints à une obligation de désintéressement et à une vie privée de bonne renommée. En d'autres termes, l'agent public est voué à servir exclusivement l'intérêt général, les missions de services publics, de plus celui-ci doit être un modèle. En quoi

consiste alors la déontologie de l'administration ? Celle-ci peut être définie comme l'ensemble des devoirs et obligations qui s'imposent à elle dans l'accomplissement de ses missions.

Cette déontologie n'est pas uniquement prévue dans les lois et les décrets, mais également issue des pratiques et des usages communs aux agents et aux services administratifs dans leur gestion quotidienne des affaires publiques. La déontologie administrative, qui renvoie à l'idée d'une morale administrative<sup>49</sup> est devenue de nos jours un credo pour les pouvoirs publics soucieux de donner une image moderne et transparente de l'administration<sup>50</sup>. On peut se demander quelles sont les raisons pour lesquelles on a fait appel à la déontologie. On peut citer deux raisons qui justifieraient cette demande :

La première raison est la perception évidente de l'abus, du détournement. Il faut éviter notamment la prise illégale d'intérêts. Le législateur cherche donc à prévenir des situations à risques. Il y a en effet, des situations qui portent le risque de corruption, il faut les éviter à tout prix. La situation la plus risquée est celle qui peut donner lieu à des conflits d'intérêts ; c'est l'hypothèse où la personne chargée de fonctions publiques se trouve en position de choisir son intérêt propre, privé plutôt que l'intérêt général, celui pour lequel il est censé travailler.

La seconde raison est que la déontologie est un des éléments centraux du sens de l'Etat qui doit inspirer tout agent au service d'une personne publique. Plus qu'une simple conscience professionnelle du salarié de la collectivité publique le « sens de l'Etat » s'appuie sur la Constitution, en effet l'article 5 de la Constitution du 18 janvier 1996 dispose que : « Le président est garant de la continuité de l'Etat » et sur la nécessité d'un certain dépassement de soi au service d'un but collectif. L'agent public se définit lui-même par son sens des droits et des devoirs et il applique à ceux qui travaillent avec lui la même grille d'analyse. C'est la raison pour laquelle les questions de déontologie sont constitutives de l'administration. En d'autres termes, la déontologie est la première marque du service public, elle est inhérente à la gestion

publique, qui doit permettre son efficacité par la confiance des usagers du service public qui s'attendent à un service et à des agents de qualité. En revanche, la déontologie dispose de son domaine qui lui propre, elle est à ce sens à distinguer d'une part de la morale, mais également de l'éthique.

La morale peut être définie comme « l'ensemble des règles de conduite socialement considérées comme bonnes<sup>51</sup> ». Étylogiquement, la morale vient du latin « moralitas » qui signifie façon, caractère, comportement approprié. Les morales personnelles définissent et distinguent parmi de bonnes et mauvaises intentions, motivations ou actions qui ont été apprises, engendrées, ou autrement développées par les individus composant ces communautés. Le juge n'as pas à se comporter comme un « moraliste » à l'égard des usagers du service public. La doctrine classique de la séparation de la morale et du droit est une garantie effective contre la tendance de chacun de vouloir imposer son opinion à autrui. Et pourtant, comme l'a montré le Doyen CARBONNIER dans son article « la morale et le droit », RIPERT, par son livre « la règle morale dans les obligations civiles », a réintroduire et reconnu l'influence de la morale dans le droit. La morale s'affiche dans les « bonnes mœurs », se dissimule dans la « faute », et inspire l'objection de la conscience. Le juge doit statuer tous les jours sur des questions qui touchent à la morale, comme la notion de « couple » en matière de divorce ou de garde de d'enfants.

Le fonctionnaire a d'abord à respecter lui-même et à faire respecter la loi, mais il peut s'appuyer sur sa propre morale lorsque celle-ci n'est pas contraire à la loi. Pour la plupart, la morale est ce qui permet de conserver le respect de soi-même. Ce n'est pas un guide négligeable pour une personne chargée d'un service public. Les considérations déontologiques qui se suivent se tiendront à distance de la morale, tout en sachant que même l'approche déontologique de l'énoncé des droits et des devoirs ne va pas sans quelques références à des valeurs et donc à une morale. Encore peut-on distinguer la morale et

l'éthique, le latin et le grec, en suivant Paul RICOEUR, la morale se rattachant à la loi qu'on a choisie, à l'impératif du devoir accepté l'éthique à l'ordre du bien et, selon Aristote, au « souhait de la vie bonne<sup>52</sup> ».

L'éthique en revanche est « l'ensemble des principes qui sont à la base de la conduite de chacun<sup>53</sup> ». Ce qui distingue les deux notions que sont la déontologie et l'éthique réside dans leur caractère. En effet, l'éthique relève a priori du facultatif alors que la déontologie est sinon toujours obligatoire, du moins elle peut être sanctionnée. L'éthique mène à l'interrogation identitaire d'une personne et aussi d'un métier. La déontologie est sociale, pratique et appuyée par le disciplinaire collectif. La déontologie pratique se différencie de l'éthique : les bons sentiments d'un agent public ne font pas nécessairement des actes non répréhensibles. Ainsi, un agent qui affiche de manière ostensible son éthique personnelle peut devenir un trouble-fête pour l'administration.

La Cour de cassation en France, juge qu'un film de télévision qui décrit de manière détaillée les conditions dans lesquelles vivent des personnes handicapées mentalement dans un établissement spécialisé constitue, quel que soit la noblesse de l'intention de l'auteur, une atteinte à la vie privée dès lors qu'une autorisation n'a pas été donnée par les représentants légaux<sup>54</sup>. Pour emprunter la célèbre distinction de Max WEBER dans « Politikals Beruf<sup>55</sup> », le fonctionnaire est tenu de pratiquer l'éthique de responsabilité et, sauf droit (et parfois devoir) à désobéissance dans les conditions ci-après, de confronter son éthique de conviction à la loi en vigueur, la démission étant toujours possible. Une illustration flagrante de la nécessité de déontologie administrative est l'adoption par les Etats membres de l'Union européenne du « Code européen de bonne conduite administrative ».

De fait, le 6 septembre 2001, le Parlement européen a adopté une résolution visant à adopter un Code de bonne conduite administrative que les institutions et les différents organes de la communauté, et bien entendu leurs fonctionnaires devraient respecter dans leurs relations avec le

public. Cette idée n'est pas nouvelle puisque le député européen ROY PERRY en 1998 avait déjà lancée l'idée. Le Code tient compte des principes du droit administratif européen contenu dans la jurisprudence abondante de la C.J.C.E, mais s'inspire aussi et surtout du droit national des Etats membres.

Néanmoins, il existe un autre fondement qui justifie à ce que le cumul de fonctions public soit prohibé, il s'agit du fondement moral.

## **B- Fondement moral**

Deux obligations découlent du Statut des fonctionnaires et, sont à l'origine de la prohibition du cumul de fonctions. Il s'agit de l'obligation d'exercice exclusif de la fonction (1) dont il est investi, mais aussi de l'obligation de désintéressement (2).

### **1-L'exercice exclusif des fonctions**

Pour éviter la « maladie du deuxième métier<sup>56</sup> », le juge de la haute juridiction a affirmé, qu'il appartenait à l'administration de veiller à ce que les fonctionnaires s'acquittent correctement et intégralement de leurs fonctions et, notamment ne se livrent pas à des opérations commerciales<sup>57</sup>. En effet, l'obligation de servir constitue pour l'agent public une obligation première, il s'agit d'une obligation fondamentale. « Le fonctionnaire est tenu d'assurer personnellement le service public à lui confié et s'y consacrer en toute circonstance avec diligence, probité, respect de la chose publique et sens de responsabilité. Il est également tenu de satisfaire aux demandes d'informations du public, soit de sa propre initiative, soit pour répondre à la demande des usagers, dans le respect des règles relatives à l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle<sup>58</sup> ». Ainsi, ils consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées.

Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable des tâches qui lui sont confiées. Ces postulats signifient prosaïquement que le fonctionnaire a l'obligation de servir dans le cadre des ordres qui lui sont donnés. Servir, en premier lieu, c'est remplir les

tâches qui découlent de ses fonctions. Le fonctionnaire qui n'assume pas effectivement ses fonctions, qui ne rejoint pas son poste, est coupable d'abandon de poste : il peut être rayé dans ce cas sans observation des garanties disciplinaires. Servir, c'est également se consacrer exclusivement à la fonction. Cette obligation est à l'origine de la réglementation des cumuls. Règle du non-cumul afin de prévenir le risque de non dévouement exclusif relève de l'évidence et a été exprimé en des termes toujours actuels par CHANTE-GRELLET et PICHAT il y a plus d'un siècle : « est-il besoin de dire que les fonctionnaires doivent s'acquitter de leurs fonctions avec zèle et conscience ? La régularité, l'assiduité, l'ordre de la méthode sont des qualités essentielles qu'il importe de rencontrer dans les administrations publiques comme celles des sociétés particulières, et l'on ne peut comprendre qu'il soit donné de moins de soin de la gestion de la chose publique qu'à l'exploitation des fortunes privées<sup>59</sup> ».

Il a été lumineusement justifié par VIVIEN, sous la monarchie de juillet : le cumul ne peut s'appuyer sur aucune raison sérieuse. Pourquoi concentrer sur un seul des avantages qui sont de nature à être répartis entre plusieurs ? Combien peu d'hommes ont la force d'embrasser à la fois des travaux si multipliés ? Si la vaste intelligence de CUVIER y suffisait, que d'esprits médiocres en sont accablés<sup>60</sup>. La volonté du gouvernement semble claire lorsqu'elle a mis en place cette prohibition de cumul, laquelle semble ainsi de nature à compromettre la bonne exécution du service dans la mesure où les deux activités auront du mal à être exécutées à la fois correctement et peut s'avérer délicate à gérer d'un point de vue déontologique. Comme Christian VIGOUROUX la très bien souligné, la maladie du deuxième métier à savoir le cumul est un « piège de l'agent », il souligne très justement qu'une activité secondaire, qui n'est pas toujours accessoire, outre qu'elle va réduire l'attention portée par le fonctionnaire à sa fonction principale.

Il souligne à juste raison qu'une activité secondaire, qui n'est pas toujours accessoire,

outre qu'elle va réduire l'attention portée par le fonctionnaire à sa mission publique, va multiplier les tentations et les confusions<sup>61</sup>. On peut ici faire un rapprochement avec le monde économique. On se souvient du fordisme, développé par Henry FORD qui est une organisation du travail développé au début du 2<sup>em</sup> siècle et qui s'appuie sur une spécialisation de tâches.

Aussi, le fonctionnaire doit être le plus productif possible pour satisfaire sa mission première, qui est une mission de satisfaction de l'intérêt général, du public. Afin d'être le plus productif possible, il doit se spécialiser dans la mission qui est la sienne. Cette prohibition vise donc à répondre à une préoccupation. Il s'agit non seulement d'éviter que la fonction soit délaissée au profit d'une activité parallèle, mais aussi de faire en sorte que les fonctions exercées au sein de la fonction publique ne soient utilisées à des fins étrangères au service public, voire à des fins personnelles<sup>62</sup>. La deuxième justification de la prohibition de cumul de fonctions est l'obligation de désintéressement à laquelle est soumis le fonctionnaire. Cette obligation fait référence à l'indépendance du fonctionnaire.

Dans le cadre de ses fonctions, l'agent public ne saurait poursuivre des fins autres que l'intérêt du service, d'où l'obligation de désintéressement.

## **2-L'obligation de désintéressement**

L'obligation de désintéressement a été mise en place pour protéger l'administration. Elle trouve son fondement dans l'article 38 de la loi n°2000/ du 12 octobre 2000 modifiant et complétant le décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la fonction publique : « L'obligation de désintéressement interdit au fonctionnaire d'avoir, dans une entreprise ou dans un secteur soumis à son contrôle direct ou en relation avec lui, par lui-même ou par personne interposée ou sous quelque dénomination que ce soit, des intérêts de nature à compromettre ou à restreindre son indépendance. Les fonctionnaires ne peuvent prendre, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au

contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ». C'est l'intérêt du service et celui des administrations qui commandent (...) d'interdire des activités privées rémunérées incompatibles avec son emploi et sa qualité ou susceptible de nuire à son indépendance<sup>63</sup>. Les relations de l'agent public avec l'utilisateur doivent être guidées par un devoir de probité et l'obligation de désintéressement.

L'objectif est de protéger le fonctionnaire des différents pouvoirs susceptibles de s'exercer sur lui et, l'empêcher d'abuser des prérogatives qui lui sont confiées. L'agent public ne saurait mettre en contradiction son intérêt personnel et celui de la collectivité qu'il sert<sup>64</sup>. L'obligation de désintéressement, composante du devoir de probité, exclut en premier lieu l'utilisation des moyens du service à des fins privées, mais ouvre surtout le vaste champ de la corruption : elle se traduit par de nombreux délits assortis de lourdes sanctions pénales visant tout autant l'agent public que celui qui tenterait de le corrompre<sup>65</sup>.

L'intégrité vise l'honnêteté du fonctionnaire dans ses rapports avec l'argent en général, et avec l'argent public en particulier. Cela concerne non seulement à titre personnel mais en tant que chefs de service qui, directement ou par personnes interposées, sommes en charge de dépenses publiques, de deniers et biens publics<sup>66</sup>. L'intégrité des fonctionnaires quand ils ont à manier les deniers publics et à ordonner des dépenses est sévèrement contrôlée par les juridictions financières et le conseil de discipline budgétaire. En sus de la violation des règles des marchés publics et des procédures comptables, lesdites juridictions ne s'interdisent pas d'examiner le comportement moral des agents, leur rectitude et leur loyauté, ou plus encore la recherche d'intérêts personnels, pour apprécier le niveau de gravité de la faute<sup>67</sup>. Le niveau de culture, de connaissance technique et la place dans la hiérarchie pris en compte pour atténuer ou

aggraver la faute : comme gestionnaires de fonds publics.

Le désintéressement moral et le sens de l'Etat sont deux valeurs fortes qui conditionnent l'interdiction du cumul d'une activité privée et d'une fonction publique<sup>68</sup>. Cette obligation est une obligation qui intéresse particulièrement la doctrine. Par qu'elle organise la prohibition des intérêts contraires à l'indépendance de l'agent<sup>69</sup>, cette obligation est qualifiée par la majeure partie de la doctrine comme faisant partie intégrante de la déontologie administrative. L'obligation de désintéressement vise donc à éloigner l'agent public de l'agent privé.

Depuis longtemps, l'édification de la fonction publique a visé à séparer l'administration publique de la sphère privée<sup>70</sup>. Cette obligation est rappelée sporadiquement par le juge administratif<sup>71</sup>.

Il y a un principe général du droit qui affirme « l'interdiction faite aux agents publics de se faire directement et personnellement rémunérer par les usagers<sup>72</sup> ». Ce principe est absolu éventuellement et ponctuellement par une loi contraire<sup>73</sup>. C'est donc parce qu'il doit être désintéressé, que l'agent public ne peut pas cumuler plusieurs activités. En effet, l'interdiction du cumul d'une fonction publique et d'une activité privée cherche à éviter les tentations et les confusions<sup>74</sup>, le cumul ferait peser un éternel soupçon sur l'agent public.

Au demeurant, trois fondements justifient la prohibition des cumuls : le fondement social, le contexte économique particulier avec la lutte contre le chômage, point central des politiques actuelles, en occupant un seul emploi, on permet à une autre personne d'occuper un emploi qu'un cumulard aurait occupé. L'obligation ensuite d'exclusivité qui veut que l'emploi dont à la charge l'agent public à vocation à occuper son temps pleinement et à lui fournir une rémunération substantielle suffisante.

Finalement, l'obligation de désintéressement exige que l'agent soit indépendant et nombreux rapports tendent à renforcer cette idée. Si l'agent cumul, la tentation

de l'agent privé sera plus dure à lutter que si l'agent ne se retrouve pas dans une telle situation.

## Conclusion

Au terme de l'analyse, il ressort que, la prohibition du cumul de fonction est rigoureusement encadrée dans la fonction publique. Elle peut être perçue sous un double prisme.

En premier lieu, la prohibition de principe du cumul de fonctions pour l'exercice des activités lucratives vis-à-vis des agents publics, tirant leur fondement sur des bases textuelles à l'instar du Statut Général de la fonction publique.

Aussi, le législateur assorti la prohibition à nombre de dérogations : dérogations relatives à la production d'œuvres scientifiques et littéraires à l'instar des œuvres dramatiques, chorégraphiques, dessins, peinture et les dérogations relatives aux enseignements, consultations, productions rurales aux fins d'adapter la règle de droit à la pratique.

En deuxième lieu, la prohibition de principe du cumul poursuit nombre d'objectifs au rang desquels celui de la déontologie, du désintéressement et la dimension sociale.

Ambitieuse et fascinante dans sa formulation, la prohibition du cumul de fonctions apparaît comme un puissant levier juridique devant contenir, voire éradiquer, les dérives des agents publics à l'occasion ou dans l'exercice de leur fonction. A ce titre, les pouvoirs publics camerounais ont mis sur pied nombre d'instruments juridiques permettant de réglementer l'activité des agents publics afin que l'exercice de leur fonction soit empreint du sceau de célérité, de probité et d'efficacité. Au demeurant, qu'en est-il de cette réglementation à l'épreuve des faits ?

<sup>1</sup> Les Dossiers du MINFI (Ministère des Finances du Cameroun), mai 2008, p.32.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> **HAYAT BENT SAID**, Gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : étude du cas Canadien et leçon pour le Maroc, Mémoire de Sciences de gestion, p.9.

<sup>4</sup> Les Dossiers du MINFI, op. cit., p.31.

<sup>5</sup> Le petit Larousse illustré, Dictionnaire encyclopédique pour tous, Paris, Librairie LAROUSSE, 2002, p.423.

<sup>6</sup> **G. CORNU**, (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p.360.

<sup>7</sup> Dictionnaire Universel, 4<sup>e</sup> édition, Paris, édicef, 2002, p.306.

<sup>8</sup> [www.cnrtl.fr](http://www.cnrtl.fr), Lexicographie, consulté le 12/10/2020.

<sup>9</sup> Lexique des termes juridiques, Dalloz, 22<sup>ème</sup> édition, 2014/2015.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Cf. article 19 de la loi n°2004/17 du 22 juillet portant orientation de la décentralisation.

<sup>12</sup> Cf. article 3 du Statut Général de la fonction publique.

<sup>13</sup> **J. OWONA**, *Droit de la fonction publique camerounaise*, l'Harmattan, Paris, 2011, p.119.

<sup>14</sup> **P. BANDET**, Les fonctions publiques de A à Z, Dictionnaire commenté, p.249.

<sup>15</sup> **G. CORNU**, (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2017, p.401.

<sup>16</sup> Cf. article 37(1) du Statut Général de la fonction publique.

<sup>17</sup> Cf. Article 67 de la loi n°1/2005 portant Statut Général de la fonction publique au Gabon (ayant pour devise : union-travail-justice).

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Article 15 du décret n°95/048 du 08 mars 1995 portant statut de la magistrature.

<sup>20</sup> Décret n°2000/065 du 12 mars 2001 portant statut spécial du corps des fonctionnaires de la Sureté Nationale.

<sup>21</sup> Article 432-12 du Code pénal français.

<sup>22</sup> Article 38 du Statut Général de la fonction publique camerounaise.

<sup>23</sup> L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.

<sup>24</sup> Cf. Article 3 de l'Acte Uniforme OHADA portant sur le droit commercial général.

<sup>25</sup> **F. LEURQUIN-DE VISSCHER**, *La dérogation en droit public*, Bruxelles, Bruyant, 1991, 309p, cité par **ROBARDET**, Les cahiers du droit, vol. 33, n°2, 1992, pp.646-649.

<sup>26</sup> **G. CORNU**, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p.298.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> **A. ROUYERE**, *Recherche sur la dérogation en droit public*, op.cit.,p.109.

<sup>29</sup> Idem, p.137.

<sup>30</sup> Idem, p.160.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> **J-B AUBY, Hugues PERINET-MARQUET et ROZEN NOGUELLOU**, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 9<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, 2012, p.487.

<sup>33</sup> Cf. Décret n°2007/652 du 02 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et les ouvriers des établissements industriels de l'Etat en France.

<sup>34</sup> L'article L.311-1 du code rural dans des exploitations agricoles non constituées sous forme sociale en France.

<sup>35</sup> Voir, circulaire n°2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités et portant application de la loi n°83/634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiant, notamment son article 25, et du décret n°2007/648 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat français, p.10.

<sup>36</sup> Cf. décret n°2000/691/PM du 13 septembre 2000 fixant les modalités d'exercice des activités privées lucratives par les fonctionnaires camerounais.

<sup>37</sup> Lire circulaire n°2157 du 11 mars 2008 relatif au cumul d'activités, op. cit., p.9.

<sup>38</sup> **M. CARIUS**, *Cumuls et agents publics*, Paris, Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, 2002, p.366.

<sup>39</sup> Rapport du nombre de chômeurs à la population active. L'exclusion des chômeurs invisibles peut conduire à une sous-estimation des taux de chômage.

<sup>40</sup> C'est le rapport entre la population constituée des chômeurs au sens strict du BIT plus les chômeurs découragés à la population active (élargie aux chômeurs).

<sup>41</sup> Salaire minimum interprofessionnel garanti.

<sup>42</sup> Cf. Document de stratégie pour la croissance et l'emploi, p.84.

<sup>43</sup> Rapport du Conseil d'Etat de 1999, « Le cumul d'activités et de rémunérations des agents publics ».

<sup>44</sup> Loi n°98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

<sup>45</sup> **G. PEISER**, *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, 2003, p.59.

<sup>46</sup> 15 février 1748-06 juin 1832.

<sup>47</sup> **J. BENTHAM**, *Déontologie ou science de la morale*, 1834, Traduit par Benjamin LAROCHE.

<sup>48</sup> **E. AUBIN**, *Droit de la fonction publique territoriale*, Paris, Gualino éditeur, 2007, chapitre 7.

<sup>49</sup> Expression que l'on doit au Doyen Maurice HAURIOU.

<sup>50</sup> **E. AUBIN**, op. cit.,p.59.

<sup>51</sup> Préface de l'ouvrage de Didier Jean-Pierre, op. cit. p.VI.

<sup>52</sup> **C. VIGOUROUX**, *Déontologie des fonctions publiques*, Paris, Dalloz, 1995, p.12.

<sup>53</sup> [Http://www.aktif-online.com/fichier/articles/art-verdier-276-277.pdf](http://www.aktif-online.com/fichier/articles/art-verdier-276-277.pdf), consulté le 16/05/2020.

<sup>54</sup> Cass.cil. 1<sup>ere</sup> ,24 février 1993, Hoher c/ association régionale pour la sauvegarde de l'enfant adolescent et adulte.

<sup>55</sup> *Le savant et le politique*.

<sup>56</sup> **C. VIGOUROUX**, *Déontologie des fonctions publiques*, Paris, Dalloz, 1995, p.34.

<sup>57</sup> Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires.

<sup>58</sup> L'article 36 du Statut Général de la fonction publique camerounaise.

<sup>59</sup> **F. MELLERAY**, *Droit de la fonction publique*, Paris, Economica, 2005, p.217.

<sup>60</sup> Etude administrative, tome 1, p.238.

<sup>61</sup> *Déontologie des fonctions publiques*, op. cit., p.156.

<sup>62</sup> **T. BEN SALAH**, *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, 2003, p.182.

---

<sup>63</sup> **J. P DIDIER**, *La déontologie de l'administration*, que sais-je ? PUF, 1999 ? P.128

<sup>64</sup> Principe exposé dans un avis du Conseil d'Etat du 17 février 1954.

<sup>65</sup> Ensemble de délits énumérés dans le nouveau Code Pénal : concussion, corruption passive et trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, délit d'ingérence, atteintes à la liberté d'accès à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public, la soustraction ou le détournement de biens. Particulièrement lourdes, les sanctions pénales peuvent de surcroît être complétées par des sanctions disciplinaires.

<sup>66</sup> **G. ERMISSE**, la déontologie, l'Ethique et les obligations légales et réglementaires des archivistes français, Conférence donnée à l'Institut national du Patrimoine le 2 avril 2002, p.8.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> **O. SCHRAMECK**, *La déontologie du fonctionnaire*, p.15.

<sup>69</sup> **E. PEUCHOT**, *Le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux*, Les Petites Affiches, 1989, p.59.

<sup>70</sup> **ANTONY TAILLEFAIT**, Séminaire du 13 juin 2008, « La corruption des responsables publics en droit administratif comparé, européen et global », p.5.

<sup>71</sup> CCA Paris, 10 février, 1998, p.27.

<sup>72</sup> **J.P IDIER**, L'éthique du fonctionnaire civil. Son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises, Paris, LGDJ, 1979, p.22.

<sup>73</sup> **V. A. HOME**, *Les rémunérations accessoires : l'exemple des corps techniques de l'équipement*, AJFP, 1998, p.6.

<sup>74</sup> **C. VIGOUROUX**, *La déontologie des fonctionnaires publiques*, op. cit., p.13.