

MANDATS ÉCHUS — SÉRIE EN 4 VOLUMES

# QUAND L'ILLÉGALITÉ A UN PRIX

Le triple naufrage des entreprises publiques camerounaises



Pr. Viviane ONDOUA BIWOLÉ

Jun 2026

#MandatsEchus237



## Avant-propos

---

Ce volume est le deuxième de la série consacrée aux mandats échus dans les entreprises et établissements publics camerounais. Là où le premier texte posait le cadre méthodologique et chiffrait l'ampleur du phénomène à l'échelle du portefeuille public, celui-ci se concentre sur un objet plus précis et, à bien des égards, plus fondamental : démontrer que le non-respect des durées légales de mandat n'est ni un accident de parcours, ni une zone grise du droit administratif, mais un comportement institutionnel devenu, de fait, la règle.

J'ai choisi de consacrer à ce seul texte un volume autonome et développé, car la démonstration qu'il porte mérite d'être déployée dans toute sa rigueur : le raisonnement juridique qui réfute l'argument de la prérogative présidentielle de nomination, la typologie complète des responsabilités encourues, l'examen des situations individuelles les plus emblématiques, et l'analyse du mécanisme légal (pourtant clair) qui encadre les vacances de poste. Chacun de ces éléments, traité avec la concision propre à une communication de synthèse, gagne à être repris, contextualisé et mis en perspective avec les outils de l'analyse en science de gestion publique et en droit administratif.

*« Nommer n'est pas prolonger. » Cette formule, qui structure l'intégralité de ce volume, n'est pas une pétition de principe : c'est une démonstration juridique en trois temps, que ce livre déroule avec toute la rigueur qu'elle mérite.*

Ce volume s'adresse aux décideurs publics chargés de la tutelle des entreprises et établissements publics, aux juristes et chercheurs en droit administratif, aux étudiants en management public, ainsi qu'à toute personne soucieuse de comprendre comment une règle de gouvernance simple (la rotation des dirigeants à peu, faute de sanction, se transforme en son exact contraire : la permanence indéfinie.

Ce volume autonome développe et annoté, en sept chapitres, le deuxième texte de la série « Quand l'illégalité a un prix », consacré à la démonstration que l'illégalité des mandats est devenue, au Cameroun, une pratique institutionnelle structurelle.

## Table des matières

Avant-propos.....	1
Sommaire.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Chapitre 1 : Le cadre légal de 2017 : une rupture inachevée.....	4
1.1 Une règle simple, délibérément contraignante .....	4
1.2 Une double finalité assumée par le législateur.....	5
1.3 Une réforme qui s'inscrit dans une histoire plus longue.....	6
1.4 La rotation des dirigeants, un standard de gouvernance largement partagé .....	6
Chapitre 2 : Le point de droit : nommer n'est pas prolonger .....	8
2.1 Premier raisonnement : le principe de légalité.....	8
2.2 Deuxième raisonnement : la règle de la loi spéciale et postérieure .....	8
2.3 Troisième raisonnement : le principe de l'effet utile .....	9
2.4 Le texte organise lui-même la sanction du dépassement .....	9
2.5 Une pièce documentaire qui atteste, en creux, du caractère dérogatoire de la pratique ..	10
2.6 Implication pratique : un principe directeur pour l'action publique .....	11
Chapitre 3 : Une typologie complète des risques juridiques.....	12
3.1 Premier registre : l'instabilité juridique des actes pris .....	12
3.2 Deuxième registre : la responsabilité administrative .....	12
3.3 Troisième registre : la responsabilité civile.....	13
3.4 Quatrième registre : la responsabilité pénale.....	14
3.5 Les conséquences économiques et stratégiques : un registre souvent négligé .....	14
3.6 Synthèse : une cartographie des risques par registre .....	15
Chapitre 4 : Des conseils massivement hors la loi : la mesure du phénomène.....	17
4.1 L'ampleur actualisée à 2026.....	17
4.2 Une dynamique d'aggravation, non de résorption.....	17
4.3 Pourquoi l'asymétrie entre présidents et directeurs généraux est significative .....	18
4.4 Ce que cette mesure ne dit pas encore.....	19
Chapitre 5 : Longévités, cumuls et incompatibilités : les visages de l'enracinement.....	20
5.1 Les longévités hors normes : six situations exemplaires.....	20
5.2 Le cumul de présidences : seize cas, une logique de concentration .....	22
5.3 L'incompatibilité de principe : le cas de l'ANAFOR.....	23
5.4 Ce que ces situations révèlent, prises ensemble .....	23
Chapitre 6 : Les sièges vacants et l'intérim : un mécanisme légal sous-utilisé .....	25
6.1 Des sièges vacants par décès, inégalement régularisés.....	25

6.2 Des transitions menées à leur terme : la preuve que le mécanisme peut fonctionner .....	25
6.3 Le mécanisme légal d'intérim, étape par étape .....	26
6.4 Une asymétrie révélatrice entre présidences et directions générales.....	27
6.5 L'intérim largement vécu : un usage détourné du mécanisme transitoire.....	28
Chapitre 7 : Grille d'analyse et voies de régularisation.....	29
7.1 Une seule racine, trois manifestations.....	29
7.2 Pourquoi l'activation fait-elle défaut ? Trois hypothèses explicatives.....	30
7.3 Cinq leviers de régularisation, du plus immédiat au plus structurel .....	31
7.4 Une mise en garde méthodologique : éviter la lecture punitive exclusive.....	32
Conclusion : de l'irrégularité tolérée à la règle de droit retrouvée .....	33
Annexe A : Chronologie commentée .....	35
Annexe B : Glossaire juridique et institutionnel.....	37
Annexe C : À propos de l'auteure .....	39

# Chapitre 1 : Le cadre légal de 2017 : une rupture inachevée

Les lois jumelles du 12 juillet 2017 (la loi n°2017/010 portant statut général des établissements publics et la loi n°2017/011 portant statut général des entreprises publiques) ont fait de la rotation des dirigeants un principe cardinal de bonne gouvernance dans le secteur public camerounais. Avant d'examiner pourquoi ce principe demeure largement inappliqué près de neuf ans après son adoption, il convient de comprendre ce qu'il visait à corriger, et la manière précise dont le législateur l'a formulé.

## 1.1 Une règle simple, délibérément contraignante

Le législateur de 2017 a posé une règle d'une lisibilité remarquable, qui ne laisse guère de place à l'interprétation : un mandat de trois ans, renouvelable une fois pour les présidents de conseil d'administration (soit six ans au plus), et renouvelable deux fois pour les directeurs généraux et leurs adjoints, soit neuf ans au plus. Cette architecture à seuils fixes, sans clause d'exception ni mécanisme de prorogation discrétionnaire, traduit un choix politique explicite : celui de privilégier la prévisibilité et l'automatisme de la limite sur la souplesse d'appréciation au cas par cas.

Organe	Durée d'un mandat	Renouvellements possibles	Plafond légal
Président du conseil d'administration	3 ans	1 fois	6 ans
Membres du conseil d'administration	3 ans	1 fois	6 ans
Directeur général	3 ans	2 fois	9 ans
Directeur général adjoint	3 ans	2 fois	9 ans

Tableau 1.1 — Architecture des durées de mandat fixée par les lois n°2017/010 et n°2017/011 du 12 juillet 2017.

Ce choix de seuils fixes (plutôt que, par exemple, un critère de performance évalué périodiquement, ou une limite d'âge) mérite d'être souligné, car il en dit long sur l'intention du législateur. En optant pour un compteur temporel automatique, le texte rend la limite indépendante de toute appréciation discrétionnaire de l'autorité de tutelle : un mandat arrive à échéance non parce qu'un évaluateur en décide ainsi, mais parce

qu'une durée objective est atteinte. C'est précisément cette automaticité qui, comme on le verra, constitue le verrou que la pratique administrative est parvenue à contourner.

## 1.2 Une double finalité assumée par le législateur

L'objectif poursuivi par cette règle de rotation est double, et les deux volets se renforcent mutuellement plutôt qu'ils ne s'opposent.

### *Prévenir l'enracinement*

Le premier objectif est préventif : empêcher qu'un dirigeant ne s'installe durablement dans une fonction, au point que sa position devienne une source de routine managériale et, plus gravement, de captation des ressources et des réseaux de décision propres à l'entité dirigée. La littérature en gouvernance des organisations publiques documente de longue date ce phénomène d'enracinement (« entrenchment », dans la littérature anglo-saxonne) : plus un dirigeant demeure en place, plus il développe des relations de dépendance mutuelle avec son environnement (conseil d'administration, tutelle, partenaires), ce qui réduit progressivement la probabilité qu'il soit évalué avec la rigueur attendue, et accroît sa capacité à orienter les décisions stratégiques en fonction de ses intérêts propres plutôt que de l'intérêt de l'entité.

### *Faire de la rotation un levier de performance*

Le second objectif est positif : transformer le renouvellement périodique en instrument actif d'amélioration de la performance. Un nouveau dirigeant apporte, en principe, un regard neuf, des pratiques actualisées, et une absence de loyautés accumulées qui pourraient faire obstacle à des décisions difficiles mais nécessaires : restructuration, rationalisation des effectifs, remise en cause de pratiques contractuelles établies. La rotation n'est donc pas conçue, dans l'esprit du texte, comme une simple mesure de précaution contre les abus : elle est un outil de gestion à part entière, au même titre qu'un audit ou qu'un plan stratégique.

#### **Une intention claire, un constat sans appel**

Près de neuf ans après l'entrée en vigueur des lois jumelles de 2017, ces deux objectifs (prévenir l'enracinement, dynamiser la performance par la rotation) demeurent très largement hors de portée. Les lois sont entrées en vigueur ; elles ne sont, dans une très large mesure, pas appliquées.

### 1.3 Une réforme qui s'inscrit dans une histoire plus longue

Il importe de resituer la réforme de 2017 dans une trajectoire plus longue, car elle n'est pas la première tentative camerounaise d'encadrer la durée des mandats dans le secteur public. Dès la loi de 1999 portant statut général des établissements publics, des dispositions relatives à la durée des mandats et aux incompatibilités de fonctions existaient déjà. Cette antériorité est cruciale pour la compréhension du phénomène analysé dans ce volume : elle signifie que l'inapplication observée aujourd'hui n'est pas le produit d'un texte récent, mal connu ou mal diffusé, mais la reconduction d'un pattern de contournement déjà à l'œuvre depuis plus d'un quart de siècle.

Cette continuité historique a une conséquence analytique importante. Si l'inapplication des règles de durée de mandat avait été un phénomène nouveau, consécutif à la seule réforme de 2017, on aurait pu l'attribuer à des facteurs conjoncturels : délai d'appropriation du nouveau texte, vacance temporaire de l'autorité de nomination, difficultés transitoires de mise en œuvre administrative. Le fait que les mêmes dirigeants en poste depuis l'ère de la loi de 1999 aient été reconduits dans leurs fonctions sans interruption, sans jamais être remplacés, exclut cette explication conjoncturelle. Il s'agit d'un comportement institutionnel structurel, reproduit indépendamment du contenu précis des textes successifs.

### 1.4 La rotation des dirigeants, un standard de gouvernance largement partagé

La limitation de la durée des mandats des dirigeants d'entreprises publiques n'est pas une singularité camerounaise. Ce principe figure, sous des formes variées, dans de nombreux référentiels de gouvernance des entreprises publiques à travers le monde, où il est généralement justifié par les mêmes deux arguments que ceux retenus par le législateur camerounais : la prévention de la captation et le renouvellement des pratiques de gestion. La spécificité du cas camerounais documenté dans cet ouvrage ne réside donc pas dans l'existence de la règle (qui est conforme aux standards internationaux de gouvernance des entreprises publiques), mais dans l'écart considérable entre cette règle, écrite avec précision, et sa mise en œuvre effective.

Cet écart entre la qualité formelle d'un texte et son application réelle est un objet d'étude classique en science administrative : on parle, dans la littérature spécialisée, d'un découplage entre la structure formelle d'une organisation ou d'un système normatif et ses pratiques effectives. Le cas analysé dans ce volume en offre une illustration

particulièrement nette, documentée et chiffrée, ce qui en fait un matériau précieux pour l'analyse comparée des dispositifs de gouvernance publique en Afrique centrale.

---

*Sources : lois n°2017/010 et n°2017/011 du 12 juillet 2017 ; loi de 1999 portant statut général des établissements publics ; base de données consolidée « gouvernance des EEP 2026 ».*

## Chapitre 2 : Le point de droit : nommer n'est pas prolonger

---

Au cœur de la justification (explicite ou implicite) du maintien de dirigeants au-delà du terme légal de leur mandat figure un argument constitutionnel récurrent, mobilisé par certains cercles juridiques et administratifs camerounais : l'article 8 de la Constitution dispose que le Président de la République nomme aux emplois civils et militaires. Ce pouvoir constitutionnel l'autoriserait-il à maintenir des dirigeants en fonction au-delà des durées fixées par les lois de 2017 ? Ce chapitre reprend et développe la démonstration selon laquelle la réponse, en droit, est négative et l'articule autour de trois raisonnements complémentaires, avant d'en tirer les conséquences pratiques.

### 2.1 Premier raisonnement : le principe de légalité

Le premier raisonnement repose sur le principe de légalité, pierre angulaire du droit administratif. La compétence de nommer, qu'elle qu'en soit la source (constitutionnelle, légale ou réglementaire), s'exerce nécessairement dans le cadre fixé par la loi, et non au-dessus d'elle. Nommer est un acte d'application du droit, non un acte de création du droit. Le pouvoir de désigner une personne à une fonction n'emporte donc pas, par construction logique, celui de déroger aux conditions de durée que le législateur a expressément fixées pour cette même fonction.

Cette distinction entre l'acte de nomination et le cadre temporel de son exercice est fondamentale, et elle est souvent obscurcie dans le débat public camerounais par un raccourci qui mérite d'être nommé : la confusion entre la légitimité de l'origine d'un pouvoir et l'étendue de son exercice. Que le pouvoir de nommer appartienne au plus haut niveau de l'État ne dit rien sur les limites temporelles que ce même État, par la voix du législateur, a choisi de poser à l'exercice des fonctions ainsi pourvues. Un pouvoir de nomination de rang constitutionnel reste, par hypothèse, encadré par la loi qui en précise les modalités d'exercice y compris dans sa dimension temporelle.

### 2.2 Deuxième raisonnement : la règle de la loi spéciale et postérieure

Le deuxième raisonnement mobilise un principe classique d'interprétation juridique, celui de la hiérarchie et de la spécialité des normes. Les lois de 2017 présentent une double caractéristique qui leur confère une portée normative renforcée sur la question précise

de la durée des mandats : elles sont à la fois spéciales (dédiées explicitement et exclusivement au statut des entreprises et établissements publics) et postérieures aux textes généraux relatifs à la fonction publique et à la nomination aux emplois civils.

En droit, une règle spéciale et postérieure prévaut, sur son objet propre, sur une règle générale antérieure ou de portée plus large. Une compétence générale de nomination (telle que celle fondée sur l'article 8 de la Constitution) ne neutralise donc pas une règle spéciale expresse relative à la durée des mandats : elle s'exerce en la respectant. Autrement dit, l'autorité de nomination demeure pleinement compétente pour désigner les dirigeants des entreprises publiques ; mais cette désignation doit s'inscrire dans le cadre temporel précisément fixé par les lois de 2017, et ne saurait s'en affranchir au nom d'une prérogative de nomination plus générale.

### **2.3 Troisième raisonnement : le principe de l'effet utile**

Le troisième raisonnement, d'inspiration téléologique, s'attache à l'objet même de la loi. L'objet des lois de 2017, en ce qui concerne la durée des mandats, est sans ambiguïté : instaurer la rotation des dirigeants des entreprises et établissements publics. Si l'on interprète ces mêmes lois comme autorisant, par le biais d'un pouvoir de nomination concurrent, le maintien indéfini d'un dirigeant en fonction, on aboutit à une lecture qui vide la loi de toute portée normative réelle, une loi qui s'autoriserait, par interprétation, à se contredire elle-même dans son application.

Ce principe de l'effet utile est un outil d'interprétation reconnu en droit administratif : lorsqu'une disposition légale est susceptible de plusieurs lectures, celle qui doit être retenue est celle qui donne à la loi sa pleine portée pratique, et non celle qui la prive de tout effet réel. Appliqué au cas des lois de 2017, ce principe conduit à une conclusion sans détour : une lecture qui permettrait le maintien indéfini des dirigeants en fonction serait une lecture qui prive la réforme de 2017 de tout effet utile, ce qui ne saurait être l'intention du législateur.

### **2.4 Le texte organise lui-même la sanction du dépassement**

Au-delà de ces trois raisonnements d'interprétation, un argument textuel direct vient conforter la démonstration : les lois de 2017 organisent elles-mêmes, explicitement, la sanction du dépassement de mandat. Le président dont le mandat est échu n'est pas habilité à convoquer le conseil d'administration, et la tutelle technique a l'obligation légale d'en informer l'autorité de nomination. Cette disposition n'a de sens que si le

dépassement de mandat est conçu, par le texte lui-même, comme une anomalie à corriger et non comme une situation tolérée ou tolérable dans l'attente d'une décision discrétionnaire.

### **La conclusion juridique centrale**

Le maintien hors délai d'un dirigeant relève donc, en droit, d'un défaut de mise en œuvre administrative (c'est-à-dire d'une carence d'exécution des textes existants) et non d'une faculté juridique reconnue à quiconque, fût-ce à la plus haute autorité de l'État. La distinction est essentielle : on ne se trouve pas face à un vide juridique que le pouvoir de nomination viendrait combler, mais face à l'inexécution d'une obligation légale déjà précisément définie.

## **2.5 Une pièce documentaire qui atteste, en creux, du caractère dérogatoire de la pratique**

La démonstration juridique qui précède trouve une confirmation institutionnelle remarquable dans un document administratif précis, dont l'existence même éclaire la nature de la pratique observée. Une correspondance du Secrétaire Général de la Présidence de la République, en date du 13 août 2019, mérite d'être citée et commentée dans son intégralité, tant sa portée est significative pour l'analyse conduite dans ce volume.

*« J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Chef de l'État demande au Premier Ministre, Chef du Gouvernement, de bien vouloir rappeler aux chefs de département ministériels assurant la tutelle technique des entreprises et établissements publics que le pouvoir de nomination des dirigeants des organes sociaux de ces structures relève de la compétence exclusive du Président de la République. A cet égard, il voudra bien leur faire savoir qu'en attendant ses très hautes décisions du Chef de l'État, les responsables en poste devront continuer à exercer normalement leurs fonctions. »*

L'analyse de ce document appelle plusieurs observations. Premièrement, son existence même présuppose qu'une difficulté s'est posée : si le maintien en fonction au-delà du terme légal avait été d'emblée considéré comme une faculté normale et incontestée, aucune instruction de cette nature n'aurait eu besoin d'être formulée. Deuxièmement, les termes employés (« en attendant ses très hautes décisions », « continuer à exercer normalement leurs fonctions ») situent explicitement le maintien en fonction dans un registre temporaire et provisoire, dans l'attente d'une décision à venir, et non dans celui

d'une situation stabilisée ou durablement régulière. Troisièmement, le fait que cette instruction émane du niveau le plus élevé de l'appareil d'État, et qu'elle ait dû être formellement rappelée aux ministres de tutelle, suggère que la pratique spontanée de l'administration (en l'absence d'instruction expresse) n'allait pas nécessairement dans le sens du maintien en fonction, ce qui aurait justifié ce rappel.

En d'autres termes : si cette correspondance a dû être initiée, c'est la preuve qu'il s'agit d'une dérogation expresse, décidée au cas par cas et encadrée par une instruction ponctuelle, et non d'une situation normale, générale et pérenne. Un document qui autorise une exception confirme, par construction, l'existence de la règle à laquelle il déroge.

## **2.6 Implication pratique : un principe directeur pour l'action publique**

De cette démonstration juridique en trois temps, complétée par l'analyse de la pièce documentaire de 2019, se dégage un principe directeur clair, qui doit guider l'action des autorités de tutelle et, plus largement, l'appréciation portée sur les situations de maintien prolongé en fonction : toute prorogation de fait d'un mandat échu doit être traitée comme l'exception qu'elle est en droit (strictement justifiée, formellement documentée et explicitement limitée dans le temps), et non comme une modalité ordinaire de gestion des ressources humaines de direction dans le secteur public.

---

*Sources : Constitution de la République du Cameroun, article 8 ; lois n°2017/010 et n°2017/011 du 12 juillet 2017 ; correspondance du Secrétariat Général de la Présidence de la République du 13 août 2019.*

## Chapitre 3 : Une typologie complète des risques juridiques

---

Le maintien de dirigeants au-delà du terme légal de leur mandat n'est pas une simple irrégularité formelle, sans conséquence pratique sur la marche de l'entité ou sur la situation personnelle des intéressés. Ce chapitre reprend, organise et développe l'ensemble des registres de responsabilité juridique mobilisés par cette situation, en les présentant selon une gradation de gravité croissante : l'instabilité des actes pris, la responsabilité administrative, la responsabilité civile et la responsabilité pénale. Il prolonge l'analyse par un examen des conséquences économiques et stratégiques, souvent moins discutées mais tout aussi réelles.

### 3.1 Premier registre : l'instabilité juridique des actes pris

Le premier niveau de risque touche directement à la validité des décisions prises par les organes irrégulièrement constitués. Le dépassement de mandat emporte la nullité potentielle des actes pris par les intéressés, à commencer par les délibérations des conseils d'administration tenus hors mandat. Siéger au conseil d'administration en dehors de la période de mandat légalement reconnue entraîne, en droit, la nullité des actes ainsi adoptés.

Cette fragilité juridique a une portée pratique considérable, qui dépasse largement le cadre formel de la conformité administrative. Chaque délibération adoptée par un conseil d'administration siégeant hors mandat (qu'il s'agisse de l'approbation des comptes annuels, de la validation d'un budget, de l'autorisation d'un investissement stratégique ou de la nomination d'un cadre dirigeant) repose sur un fondement juridique potentiellement contestable à tout moment, devant toute juridiction compétente, par toute partie ayant intérêt à agir. Cette exposition n'est pas théorique : elle constitue un risque latent qui peut se matérialiser à l'occasion d'un contentieux commercial, d'un audit, d'un changement de majorité actionnariale, ou simplement d'une contestation portée par un tiers lésé.

### 3.2 Deuxième registre : la responsabilité administrative

Le maintien hors mandat engage ensuite la responsabilité administrative des dirigeants concernés, pouvant donner lieu à une sanction disciplinaire graduée — de l'avertissement

à la révocation, en passant par les sanctions intermédiaires prévues par les textes applicables à la fonction publique et aux emplois de direction du secteur public.

### **L'absence de sanction n'efface pas la faute**

Un constat s'impose avec une netteté particulière : si aucune sanction administrative n'a été prononcée à ce jour à l'encontre des dirigeants en situation de dépassement de mandat, ce n'est pas parce que la faute n'existe pas en droit. Elle n'est simplement pas activée. Les responsables institutionnellement en charge de cette activation (autorités de tutelle technique, organes de contrôle) se réservent, dans les faits, la marge de manœuvre de ne pas y procéder. Cette distinction entre l'existence d'une faute en droit et son activation effective par l'autorité compétente est au cœur du diagnostic posé dans cet ouvrage : ce n'est pas le cadre normatif qui fait défaut, c'est sa mise en œuvre.

Cette carence d'activation mérite d'être analysée pour elle-même, car elle constitue, en réalité, le maillon central de l'ensemble du phénomène documenté dans ce volume. Un cadre légal, aussi rigoureusement rédigé soit-il, ne produit d'effet que par l'action des autorités chargées de le faire respecter. Lorsque cette action fait systématiquement défaut, la règle de droit se trouve, dans les faits, neutralisée non par son abrogation formelle, qui n'a jamais eu lieu, mais par le simple non-exercice, répété et prolongé, du pouvoir de sanction qui lui est attaché. C'est un mécanisme bien identifié en théorie des organisations publiques : une norme dont la violation n'est jamais sanctionnée perd, à terme, sa force contraignante effective, quand bien même sa validité juridique formelle demeure pleinement intacte.

## **3.3 Troisième registre : la responsabilité civile**

La responsabilité civile est engagée au titre de l'illégitimité des personnes en situation de dépassement de mandat. Cette configuration relève, en droit pénal camerounais (la frontière entre responsabilité civile et pénale étant ici particulièrement étroite), de l'usurpation de fonction au sens de l'article 216 du Code pénal, sanctionnée d'une peine d'un mois à cinq ans d'emprisonnement.

La qualification d'usurpation de fonction mérite d'être commentée, car elle souligne un aspect souvent sous-estimé du phénomène analysé : au-delà de la question de la régularité formelle des actes pris, c'est la légitimité même de l'exercice de la fonction qui se trouve posée. Un dirigeant dont le mandat est échu et qui continue néanmoins à exercer les prérogatives attachées à sa fonction (signature d'actes, représentation de l'entité, exercice de l'autorité hiérarchique) agit, en droit, en dehors du titre qui seul

l'habilitait à le faire. Cette situation n'est pas propre au droit camerounais : elle traduit un principe général selon lequel l'exercice d'une fonction publique ou parapublique est strictement subordonné à la détention d'un titre juridique valide, et non à la seule continuité de fait de l'exercice antérieur.

### 3.4 Quatrième registre : la responsabilité pénale

Le registre de responsabilité le plus grave est la responsabilité pénale, qui se noue à l'intersection de la question du titre juridique et de celle de la rémunération perçue. Lorsque les deniers publics obtenus par un dirigeant ne sont plus en rapport avec un statut ou une fonction juridiquement reconnus (c'est-à-dire lorsque le mandat qui fondait juridiquement la perception de cette rémunération est échu), la qualification de détournement de deniers publics peut s'appliquer, au sens des articles 74 et 184 du Code pénal camerounais.

#### **Une exposition pénale qui ne relève pas de l'hypothèse théorique**

Il est établi que la situation de ces dirigeants emporte, pour les intéressés, l'exposition à une peine d'emprisonnement à vie pour détournement de fonds publics, dès lors que le montant détourné dépasse 500 000 FCFA : seuil aisément atteint puisque le salaire minimum mensuel de l'ensemble des dirigeants actuellement concernés excède largement ce montant. Ce n'est pas affirmer une culpabilité individuelle constatée par une juridiction à l'égard de telle ou telle personne nommément citée dans cet ouvrage ; c'est souligner l'écart considérable entre la sévérité du cadre pénal applicable et l'absence quasi totale, à ce jour, de sa mise en œuvre à l'encontre des situations documentées.

Cette disproportion entre la gravité théorique de l'exposition pénale et le très faible nombre de poursuites engagées à ce jour constitue, en elle-même, un objet d'analyse pour la science administrative : elle illustre un phénomène de sous-application sélective du droit pénal dans la sphère des emplois de direction du secteur public, phénomène qui mériterait, au-delà du périmètre de ce volume, une étude comparative avec d'autres juridictions confrontées à des situations similaires.

### 3.5 Les conséquences économiques et stratégiques : un registre souvent négligé

Au-delà des quatre registres de responsabilité juridique individuelle qui précèdent, le dépassement de mandat produit des effets économiques et stratégiques qui affectent

directement l'entité elle-même, indépendamment de toute mise en cause personnelle de ses dirigeants.

### ***L'insécurité juridique vis-à-vis des tiers***

Le dépassement de mandat crée une insécurité juridique vis-à-vis des tiers qui contractent avec ces entités : banques prêteuses, partenaires commerciaux, investisseurs internationaux. Un cocontractant prudent, informé de l'irrégularité de la composition des organes sociaux de son partenaire public, est fondé à s'interroger sur l'opposabilité et la sécurité juridique des engagements pris en son nom. Cette insécurité peut se traduire, concrètement, par un renchérissement du coût du financement, par l'exigence de garanties supplémentaires, ou par la réticence pure et simple de certains partenaires à s'engager.

### ***La fermeture d'options stratégiques majeures***

Le dépassement de mandat ferme également certaines options stratégiques de premier plan, au rang desquelles l'introduction en bourse, qui suppose, par construction réglementaire, des organes sociaux régulièrement constitués. Cette conséquence éclaire d'un jour particulier la volonté affichée par l'État camerounais de faire entrer certaines entreprises publiques en bourse : cette ambition demeure, en l'état actuel des organes dirigeants documenté dans cet ouvrage, structurellement inatteignable pour les entités concernées, dans la mesure où leurs mandataires sociaux se trouvent, pour la plupart, déjà en situation d'illégalité de mandat.

Ce constat mérite d'être souligné car il illustre, de façon particulièrement concrète, la thèse centrale de la série dont ce volume est issu : l'illégalité des mandats n'est pas une question cantonnée au registre juridique abstrait, elle a un coût réel et mesurable, qui se traduit notamment par l'impossibilité, pour l'État actionnaire, de mobiliser certains leviers de financement et de gouvernance qu'il appelle pourtant lui-même de ses vœux.

## **3.6 Synthèse : une cartographie des risques par registre**

<b>Registre de risque</b>	<b>Fondement juridique</b>	<b>Sanction encourue</b>
Validité des actes	Principe de régularité de la composition des organes	Nullité potentielle des délibérations
Responsabilité administrative	Statuts de la fonction publique / emplois de direction	De l'avertissement à la révocation

Registre de risque	Fondement juridique	Sanction encourue
Responsabilité civile	Article 216 du Code pénal (usurpation de fonction)	1 mois à 5 ans d'emprisonnement
Responsabilité pénale	Articles 74 et 184 du Code pénal (détournement de deniers publics)	Jusqu'à l'emprisonnement à vie (seuil : 500 000 FCFA)
Risque économique (tiers)	Sécurité juridique des engagements contractuels	Renchérissement du coût du financement
Risque stratégique	Conditions réglementaires d'introduction en bourse	Fermeture de l'accès aux marchés financiers

Tableau 3.1 — Cartographie synthétique des registres de risque associés au dépassement de mandat.

Cette cartographie a une vertu pédagogique et opérationnelle : elle montre que le dépassement de mandat n'est jamais un risque isolé, mais un faisceau de risques qui se déploient simultanément à plusieurs niveaux : individuel et institutionnel, juridique et économique, immédiat et différé. C'est précisément cette accumulation de risques, rarement présentée de façon synthétique, qui justifie le traitement de l'urgence comme telle plutôt que comme une simple question de conformité administrative parmi d'autres.

---

Sources : Code pénal camerounais (articles 74, 184 et 216) ; lois n°2017/010 et n°2017/011 du 12 juillet 2017 ; statuts de la fonction publique camerounaise.

## Chapitre 4 : Des conseils massivement hors la loi : la mesure du phénomène

Après avoir établi le cadre légal et la typologie des risques juridiques encourus, ce chapitre revient sur la mesure chiffrée du phénomène, en la contextualisant et en l'analysant dans sa dynamique temporelle plutôt que comme une simple photographie statique.

### 4.1 L'ampleur actualisée à 2026

Au regard des durées légales et après actualisation à 2026, soixante-dix-sept présidents de conseil d'administration exercent leur fonction au-delà de six ans, et trente-six directeurs généraux au-delà de neuf ans. Ces deux chiffres méritent d'être lus ensemble, car leur écart est en lui-même significatif : le phénomène touche plus du double de présidents de conseil que de directeurs généraux, ce qui pointe d'emblée vers une asymétrie entre les deux organes : asymétrie que ce volume documente et qu'un texte ultérieur de la série analyse plus en détail entité par entité.

#### De la marge à la norme

L'irrégularité n'est donc pas marginale ou résiduelle : elle est devenue la norme, en particulier au sommet des conseils d'administration. Ce constat doit être pris au sens fort : dans le périmètre documenté, le respect de la durée légale de mandat est désormais l'exception, et son dépassement la situation la plus fréquemment observée parmi les présidents de conseil.

### 4.2 Une dynamique d'aggravation, non de résorption

La mesure du phénomène ne serait pas complète sans une lecture de sa trajectoire dans le temps. Ce résultat de 2026 prolonge et aggrave le constat rendu public en juin 2025, qui dénombrait soixante-et-onze présidents en situation d'illégalité. En l'espace d'une seule année, le nombre de présidents en situation d'irrégularité est passé de soixante-et-onze à soixante-dix-sept : soit une progression de six cas en douze mois.

Cette évolution s'explique par un mécanisme mécanique et prévisible : les dirigeants restés en poste ont vu leur ancienneté croître d'autant que le temps écoulé, et plusieurs de ceux qui se trouvaient, en 2025, juste à la limite des six années légales, l'ont désormais franchie au cours de l'année écoulée. Ce mécanisme a une implication importante pour l'interprétation du phénomène : en l'absence de toute action corrective, le nombre de présidents en situation d'irrégularité ne peut, par construction arithmétique, que croître

ou se maintenir d'une année sur l'autre, il ne saurait diminuer spontanément, puisque chaque renouvellement non opéré prolonge mécaniquement le dépassement déjà constaté, et que de nouveaux dirigeants franchissent chaque année le seuil légal.

Année de mesure	PCA en situation d'illégalité	Évolution
Juin 2025	71	—
2026 (actualisation)	77	+ 6 (progression continue)

Tableau 4.1 — Évolution du nombre de présidents de conseil d'administration en situation d'illégalité, 2025-2026.

Cette trajectoire haussière constitue, en elle-même, un argument décisif contre toute lecture complaisante du phénomène comme un simple retard administratif appelé à se résorber naturellement. Un retard, par définition, se rattrape avec le temps ; un dépassement structurel de mandat, lui, s'aggrave avec le temps tant qu'aucune action corrective n'intervient. La distinction entre ces deux lectures n'est pas qu'une nuance sémantique : elle commande directement la nature de la réponse institutionnelle à apporter, comme le développe le chapitre 7 de ce volume.

### 4.3 Pourquoi l'asymétrie entre présidents et directeurs généraux est significative

L'écart entre les soixante-dix-sept présidents et les trente-six directeurs généraux en situation d'irrégularité mérite une analyse spécifique, car il n'est pas anodin du point de vue de la gouvernance institutionnelle. Le conseil d'administration est, en théorie de la gouvernance d'entreprise, l'organe de surveillance : celui qui est censé contrôler l'action du directeur général, organe de gestion exécutive. Or c'est précisément l'organe de surveillance qui présente, dans les données examinées, le taux d'irrégularité le plus élevé.

Cette configuration a une implication directe et préoccupante pour la qualité de la gouvernance : un conseil d'administration dont le président siège lui-même en dehors du cadre légal de son mandat voit sa légitimité à exercer une fonction de contrôle rigoureux sur la direction générale structurellement affaiblie. Comment un organe de surveillance peut-il exiger de la direction générale une rigueur de gestion et une reddition de comptes exemplaires, si sa propre présidence ne respecte pas elle-même le cadre temporel que la loi lui impose ? Cette question, qui dépasse le strict registre juridique pour toucher à la cohérence morale et institutionnelle de la gouvernance, mérite d'être posée avec la même netteté que les questions strictement juridiques traitées au chapitre précédent.

## 4.4 Ce que cette mesure ne dit pas encore

Il convient de rappeler, dans un souci de rigueur méthodologique constant tout au long de cette série, que le chiffre global de soixante-dix-sept présidents et trente-six directeurs généraux en situation d'irrégularité, s'il établit l'ampleur du phénomène, ne dit rien, à ce stade, de sa répartition entre entités. Une entreprise où seul le président est hors délai ne se trouve pas dans la même situation institutionnelle qu'une entreprise où l'ensemble de la chaîne dirigeante (président, directeur général, directeur général adjoint) est simultanément hors mandat. Cette distinction, essentielle pour hiérarchiser l'urgence de l'action corrective entité par entité, fait l'objet d'un développement spécifique dans un autre texte de cette série, auquel le lecteur soucieux d'une cartographie fine est renvoyé.

---

*Sources : base de données consolidée « gouvernance des EEP 2026 » ; constat public de juin 2025 ; actualisation à 2026.*

## Chapitre 5 : Longévités, cumuls et incompatibilités : les visages de l'enracinement

---

Au-delà des chiffres globaux examinés au chapitre précédent, ce sont les situations individuelles documentées qui donnent à l'enracinement managérial son visage le plus concret. Ce chapitre reprend l'ensemble des cas cités dans le texte source, les développe et les met en perspective analytique, avant d'examiner le phénomène, distinct mais lié, du cumul de fonctions.

### 5.1 Les longévités hors normes : six situations exemplaires

Quelques situations individuelles donnent la pleine mesure de l'enracinement observé dans le périmètre des entreprises et établissements publics camerounais. Leur examen, au-delà de l'anecdote, révèle des régularités qu'il importe de souligner.

#### *M. Luc Ayang : Office national du cacao et du café (ONCC)*

M. Luc Ayang a présidé le conseil d'administration de l'Office national du cacao et du café de 1991 jusqu'à son décès, survenu le 14 octobre 2025. Au moment de sa disparition, son ancienneté à la présidence de cette institution approchait trente-cinq années, ce qui représente un dépassement d'environ vingt-neuf ans par rapport au plafond légal de six ans fixé par les lois de 2017 et, en réalité, par rapport au plafond déjà fixé par la loi de 1999. Son siège demeure vacant à ce jour, ce qui constitue, comme on le verra au chapitre 6, une difficulté distincte mais liée.

Ce cas mérite d'être commenté pour sa valeur de cas-limite : trente-cinq années à la tête du même conseil d'administration représentent, à elles seules, davantage que l'ensemble de la période de mise en œuvre cumulée des lois de 1999 et de 2017. La présidence de M. Ayang a ainsi traversé, sans interruption, deux réformes législatives successives explicitement conçues pour mettre fin à ce type précis de situation : une circonstance qui illustre, mieux qu'aucun raisonnement abstrait, l'écart entre l'intention du législateur et la réalité de son application.

#### *M. Fai Yengo Francis : Agence d'électrification rurale (AER)*

M. Fai Yengo Francis, président du conseil d'administration de l'Agence d'électrification rurale, dépasse le plafond légal de l'ordre de vingt ans. Ce cas sera repris plus loin dans

ce chapitre, car il s'accompagne d'une situation de cumul de présidences qui en complexifie l'analyse.

***M. Albert Ekono Nna ; Mission d'étude pour l'aménagement de l'océan***

M. Albert Ekono Nna, magistrat de profession, préside la Mission d'étude pour l'aménagement de l'océan depuis le début des années 2000, soit un dépassement du plafond légal également de l'ordre de vingt ans. Une circonstance récente mérite d'être signalée : M. Ekono Nna a été nommé au Conseil supérieur de la magistrature par décret n°2026/201 du 2 juin 2026, en sa qualité de personnalité désignée par le Président de la République, alors même que sa présidence en situation de dépassement de mandat demeurerait active.

Cette coïncidence chronologique (une nomination à une instance prestigieuse intervenant alors que le mandat antérieur du même responsable demeure, depuis vingt ans, en dehors du cadre légal) illustre une question structurelle déjà évoquée dans cette série : celle du critère effectivement mobilisé pour la sélection et la promotion des élites administratives camerounaises. La régularité de l'exercice antérieur d'une fonction ne semble pas, à l'examen de ce cas, constituer un facteur disqualifiant pour l'accès à des responsabilités nouvelles, fussent-elles de premier plan.

***Mme Rose Gana Fomban Leke : Institut de recherches médicales et d'études des plantes médicinales (IRGM)***

Mme Rose Gana Fomban Leke cumule dix-huit années à la présidence du conseil d'administration de l'Institut de recherches médicales et d'études des plantes médicinales, soit un dépassement de douze ans par rapport au plafond légal de six ans.

***M. Monkam Nitcheu Jean Fabien : Bureau central des recensements et des études de population (BUCREP)***

M. Monkam Nitcheu Jean Fabien affiche quinze années d'ancienneté à la présidence du Bureau central des recensements et des études de population. Cette situation s'accompagne d'un cumul avec la présidence du conseil d'administration de la SCDP, examiné plus loin dans ce chapitre.

***M. Jules Doret Ndongo : Crédit foncier du Cameroun***

M. Jules Doret Ndongo affiche également quinze années d'ancienneté à la présidence du conseil d'administration du Crédit foncier du Cameroun. Ce cas présente une particularité supplémentaire : M. Doret Ndongo occupe simultanément la fonction de Ministre de la

Forêt et de la Faune, ce qui signifie qu'il cumule une responsabilité ministérielle de plein exercice avec la présidence, en situation de dépassement de mandat, d'un établissement public de crédit.

### Un constat transversal sur le profil des dirigeants les plus anciens

La plupart des responsables présentés dans cette section sont de hauts profils de l'administration camerounaise : magistrats, ministres en exercice, personnalités scientifiques de renom. Ce constat appelle un commentaire qui dépasse la seule observation factuelle : un niveau de responsabilité administrative élevé devrait, en toute logique institutionnelle, accroître l'exigence d'exemplarité attachée à la fonction exercée, et non constituer, comme l'examen de ces cas pourrait le suggérer, un facteur de tolérance accrue à l'égard du dépassement du cadre légal.

## 5.2 Le cumul de présidences : seize cas, une logique de concentration

À ces longévités individuelles s'ajoute un phénomène distinct, quoique lié par la même logique d'enracinement : le cumul de fonctions. Seize présidents siègent simultanément à la tête de plusieurs conseils d'administration d'entreprises ou d'établissements publics distincts.

Personnalité	Mandats cumulés	Implication
M. Louis Paul Motaze	PCA Caisse autonome d'amortissement ; PCA Hydro-Mekin ; PCA BDEAC	Triple présidence simultanée
Mme Madeleine Tchuinté	PCA ASRAN ; PCA IRGM	Double présidence, deux secteurs distincts
M. Fai Yengo Francis	PCA Agence d'électrification rurale ; PCA BUNEC	Double présidence + dépassement de 20 ans à l'AER

Tableau 5.1 — Cas emblématiques de cumul de présidences de conseil d'administration.

Le cumul de présidences soulève une difficulté de gouvernance qui n'est pas nécessairement de même nature que le simple dépassement de durée de mandat, mais qui s'y articule étroitement. Une présidence de conseil d'administration suppose, pour être exercée avec la diligence attendue, une disponibilité, un temps de préparation des dossiers et une capacité d'attention proportionnés aux enjeux de l'entité concernée. La présidence simultanée de trois conseils d'administration (comme dans le cas de M. Louis Paul Motaze, qui préside à la fois la Caisse autonome d'amortissement, Hydro-Mekin et la BDEAC) pose, indépendamment de toute appréciation sur la compétence individuelle

de l'intéressé, une question structurelle de soutenabilité de l'exercice effectif et diligent de ces trois fonctions de surveillance.

### **5.3 L'incompatibilité de principe : le cas de l'ANAFOR**

Un cas mérite un traitement à part, car il ne relève pas du simple cumul de présidences mais d'une incompatibilité de principe plus radicale : celui de l'Agence nationale d'appui au développement forestier (ANAFOR), dont le président de conseil d'administration est, par ailleurs, directeur général d'une autre société publique, la SODEPA.

Cette configuration place un même individu, simultanément, du côté de l'organe de surveillance d'une entité (la présidence du conseil) et du côté de l'organe de gestion exécutive d'une autre entité : la direction générale. Si cette double casquette ne concerne pas formellement la même entité, ce qui éviterait la qualification la plus stricte de conflit d'intérêts, elle contrevient néanmoins à l'esprit de la séparation des fonctions de surveillance et de gestion qui structure l'ensemble de l'architecture de gouvernance voulue par les lois de 2017. Un dirigeant accoutumé, dans l'exercice de ses fonctions de directeur général, à une logique de gestion opérationnelle et d'exécution, aborde nécessairement avec une grille de lecture particulière son rôle de président de conseil dans une autre structure : rôle qui suppose, à l'inverse, une posture de surveillance, de mise à distance et de contrôle critique de la gestion exécutive.

### **5.4 Ce que ces situations révèlent, prises ensemble**

La lecture conjointe des longévités individuelles et des cumuls de présidences fait apparaître une caractéristique structurelle du vivier de dirigeants mobilisé pour les fonctions de gouvernance des entreprises et établissements publics camerounais : un nombre restreint de personnalités, souvent dotées de profils administratifs de haut niveau, concentre une part disproportionnée des responsabilités de gouvernance, sur des durées qui excèdent très largement le cadre légal.

Cette concentration a un coût d'opportunité qu'il convient de nommer explicitement, dans la logique même du titre de cette série : chaque présidence ou direction maintenue, au-delà du terme légal, par une même personnalité déjà en situation de cumul, est une fonction qui n'est pas ouverte au renouvellement des compétences que la loi de 2017 visait précisément à organiser. Le coût de l'enracinement ne se mesure donc pas seulement en années de dépassement individuel : il se mesure aussi en opportunités de renouvellement managérial structurellement écartées par la pratique du cumul prolongé.

*Sources : base de données consolidée « gouvernance des EEP 2026 » ; décret n°2026/201 du 2 juin 2026 ; décrets de nomination successifs.*

## Chapitre 6 : Les sièges vacants et l'intérim : un mécanisme légal sous-utilisé

---

Le phénomène de l'enracinement, examiné au chapitre précédent, a son exact symétrique : celui des sièges laissés vacants, parfois durablement, à la suite d'un décès en fonction. Ce chapitre examine ce second versant du dérèglement institutionnel, avant de revenir sur le mécanisme légal (pourtant clair et complet) que les lois de 2017 prévoient pour traiter ces situations, et d'en évaluer la mise en œuvre effective.

### 6.1 Des sièges vacants par décès, inégalement régularisés

Plusieurs sièges de direction se trouvent aujourd'hui vacants à la suite du décès de leur titulaire, sans avoir été suivis d'un remplacement dans des délais conformes à ceux fixés par la loi.

- La présidence de l'Office national du cacao et du café (ONCC) est vacante depuis le décès de M. Luc Ayang en octobre 2025, situation déjà évoquée au chapitre 5 au titre de l'analyse des longévités.
- La présidence de l'Agence de régulation du secteur de l'électricité (ARSEL) est vacante depuis juin 2024 soit, à la date de publication de ce volume, près de deux années de vacance non régularisée.
- La présidence du Fonds national de l'emploi (FNE) est vacante depuis mars 2020, soit plus de six années de vacance non régularisée, la plus longue durée documentée dans cette catégorie.
- Le poste de directeur général adjoint du Crédit foncier du Cameroun est vacant depuis le décès de son titulaire, M. Jean Calvin Tjonog, survenu en juin 2025.
- Le poste de directrice générale adjointe de la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS) est vacant depuis le décès de Mme Lysette Ngatchou en 2019, soit plus de sept années de vacance non régularisée à ce jour.

### 6.2 Des transitions menées à leur terme : la preuve que le mécanisme peut fonctionner

À l'inverse des situations qui précèdent, certaines transitions consécutives à un décès ont été régularisées avec une diligence qui mérite d'être soulignée, car elle démontre que le

mécanisme légal d'intérim, lorsqu'il est effectivement mobilisé, fonctionne conformément à son objet.

- Au Chantier naval, la direction est assurée par intérim depuis février 2026, après la disparition de M. Roland Maxime Aka'a Ndi'i.
- À l'Autorité portuaire nationale, un nouveau directeur général a été nommé fin 2025, après le décès de M. Louis Eboupeke.
- Le directeur général adjoint de l'Agence de promotion des investissements (API) assure l'intérim de la direction générale, décédée en décembre 2023.
- La directrice générale adjointe de l'Agence des normes et de la qualité (ANOR) assure l'intérim de la direction générale, décédée en juin 2024.

La coexistence, au sein du même périmètre documenté, de transitions rapidement régularisées et de vacances prolongées sur plusieurs années constitue, en elle-même, une donnée analytique de premier intérêt : elle exclut l'hypothèse d'une incapacité générale et structurelle de l'administration camerounaise à mettre en œuvre le mécanisme légal d'intérim. Le problème n'est donc pas, ou pas principalement, un problème de capacité administrative : c'est un problème d'application inégale et discrétionnaire d'un mécanisme dont l'existence et le fonctionnement, lorsqu'il est activé, ne sont pas sérieusement contestables.

### 6.3 Le mécanisme légal d'intérim, étape par étape

Il importe de rappeler, dans toute sa précision, le mécanisme que les lois de 2017 prévoient pour traiter la vacance consécutive au décès d'un dirigeant en fonction. Le décès d'un dirigeant n'ouvre, en droit, aucun vide juridique : la loi organise la vacance selon une séquence précise, qui mérite d'être détaillée étape par étape.

1. L'administration courante de l'entité est provisoirement assurée par le directeur général adjoint, dès la survenance du décès, sans qu'aucune délibération préalable du conseil ne soit nécessaire pour cette première phase ;
2. Le président du conseil d'administration convoque sans délai une session extraordinaire du conseil, afin que l'organe collégial compétent se saisisse de la situation ;
3. Le conseil désigne un directeur général par intérim, qui peut être le directeur général adjoint en fonction ou un autre cadre de l'entité, selon l'appréciation du conseil ;

4. Cet intérim ne peut excéder une durée de six mois, ce qui constitue un délai impératif fixé par la loi elle-même ;
5. Au terme de ce délai de six mois, le conseil saisit l'autorité de tutelle afin qu'une nomination définitive soit prononcée par décret du Président de la République, mettant ainsi fin à la phase d'intérim.

### **Un mécanisme complet, mais un délai qui n'est pas toujours respecté**

Ce mécanisme présente toutes les caractéristiques d'un dispositif juridique complet : il couvre l'ensemble de la séquence, de la survenance du décès à la nomination définitive, et il fixe un délai impératif de six mois pour la phase d'intérim. Les vacances documentées à l'ARSEL (depuis juin 2024) et au FNE (depuis mars 2020) excèdent très largement ce délai légal de six mois : respectivement de plusieurs dizaines de fois et de plus de douze fois ce délai dans le cas du FNE. Le problème n'est donc pas, ici encore, l'absence de cadre légal : c'est le non-respect du délai que ce cadre fixe pourtant explicitement.

## **6.4 Une asymétrie révélatrice entre présidences et directions générales**

Un examen attentif des cas documentés dans ce chapitre révèle une asymétrie intéressante : les vacances les plus longues et les moins régularisées concernent principalement des présidences de conseil d'administration (ONCC, ARSEL, FNE), tandis que les transitions de directions générales (Chantier naval, Autorité portuaire nationale) ont, dans l'ensemble, été traitées avec davantage de diligence.

Cette asymétrie fait écho à celle déjà relevée au chapitre 4 s'agissant du dépassement de mandat : c'est, dans les deux cas, l'organe de présidence du conseil d'administration qui concentre la part la plus importante de la difficulté, qu'il s'agisse d'un maintien prolongé au-delà du terme légal, ou d'une vacance prolongée au-delà du délai légal d'intérim. Cette convergence suggère que la fonction de présidence de conseil d'administration occupe, dans la pratique administrative camerounaise, un statut particulier, sans doute en raison de sa dimension symbolique et politique plus marquée que celle de la direction générale, fonction plus directement opérationnelle et soumise à une pression de résultat plus immédiate.

## 6.5 L'intérim largement vécu : un usage détourné du mécanisme transitoire

Les situations observées à l'Agence des normes et de la qualité (ANOR) et à l'Agence de promotion des investissements (API), où l'intérim assuré par le directeur général adjoint se prolonge bien au-delà du délai légal de six mois sans nomination définitive, illustrent un troisième mode de dérive, distinct des deux précédents : celui d'un mécanisme conçu pour être transitoire, mais dont la prolongation indéfinie en fait, de fait, un mode de gestion ordinaire et durable.

Cette troisième figure de la dérive mérite une attention particulière, car elle est, à certains égards, la plus insidieuse des trois. Une vacance non comblée est visible et, en un sens, appelle d'elle-même la régularisation. Un dirigeant maintenu en fonction au-delà du terme légal demeure identifiable comme tel. Un intérim qui se prolonge, en revanche, conserve l'apparence formelle de la conformité légale (une personne exerce bien, nominalement, une fonction d'intérim, conformément à ce que prévoit la loi) tout en vidant, dans les faits, ce même mécanisme de sa nature transitoire. C'est une forme de contournement par la lettre du texte, qui respecte la forme du mécanisme légal tout en trahissant son intention.

---

*Sources : lois n°2017/010 et n°2017/011 du 12 juillet 2017 ; base de données consolidée « gouvernance des EEP 2026 ».*

## Chapitre 7 : Grille d'analyse et voies de régularisation

Les six chapitres qui précèdent ont établi, dans le détail, l'ampleur du dépassement de mandat dans les entreprises et établissements publics camerounais, le raisonnement juridique qui en exclut toute légitimation par la prérogative présidentielle de nomination, la typologie complète des risques encourus, et les deux figures complémentaires de la dérive institutionnelle : l'enracinement prolongé et la vacance non régularisée. Ce dernier chapitre, qui constitue l'apport analytique propre de ce volume, propose une grille de lecture synthétique du phénomène et en tire des pistes de régularisation opérationnelles.

### 7.1 Une seule racine, trois manifestations

L'analyse conduite dans ce volume permet d'identifier une racine commune à l'ensemble des situations documentées, quelle qu'en soit la manifestation apparente. Cette racine commune n'est pas l'absence de cadre légal, celui-ci est, comme l'a montré le chapitre 2, précis, complet et rigoureusement rédigé. Elle réside dans l'absence systématique d'activation des mécanismes de sanction et de régularisation que ce même cadre légal prévoit pourtant explicitement.

Manifestation observée	Mécanisme légal correspondant	Niveau d'activation observé
Maintien au-delà du terme légal (chap. 4-5)	Sanction disciplinaire, obligation d'information de la tutelle	Très faible à nul
Vacance prolongée au-delà de 6 mois (chap. 6)	Procédure d'intérim puis nomination définitive sous 6 mois	Inégal selon les organes
Intérim prolongé sans nomination définitive (chap. 6)	Obligation de nomination définitive au terme de l'intérim	Faible — contournement par la forme
Cumul de présidences (chap. 5)	Principe de séparation des fonctions de surveillance et de gestion	Non sanctionné à ce jour

Tableau 7.1 — Grille de lecture unifiée des manifestations du dépassement de mandat et de leur traitement institutionnel observé.

Cette grille a une portée qui dépasse la simple récapitulation : elle montre que les quatre manifestations recensées, en apparence distinctes, répondent toutes au même schéma explicatif. Ce n'est donc pas quatre problèmes distincts qu'il convient de traiter séparément, mais un seul problème (l'absence d'activation effective des mécanismes de

sanction et de régularisation existants) qui se manifeste sous quatre formes selon le contexte institutionnel et le profil du dirigeant concerné.

## **7.2 Pourquoi l'activation fait-elle défaut ? Trois hypothèses explicatives**

Comprendre pourquoi des mécanismes légaux aussi clairement formulés demeurent si largement inactivés suppose d'examiner les logiques institutionnelles qui peuvent expliquer cette carence, au-delà du simple constat de son existence. Trois hypothèses, non exclusives l'une de l'autre, méritent d'être formulées, à titre d'éléments d'analyse plutôt que de certitudes établies, la prudence méthodologique qui a guidé l'ensemble de cette série commande de les présenter comme des pistes d'explication plutôt que comme des conclusions définitives.

### ***L'hypothèse de la rétribution politique différée***

La première hypothèse, déjà esquissée dans cette série, tient à la fonction de rétribution politique que peut remplir le maintien prolongé en fonction, en particulier pour des personnalités proches du pouvoir en place ou ayant rendu des services significatifs à l'appareil d'État. Sous cette hypothèse, la durée de mandat légale constitue moins un horizon de gestion contraignant qu'une variable d'ajustement, mobilisable ou non selon des considérations étrangères à la seule performance managériale de l'intéressé.

### ***L'hypothèse du coût politique de la sanction***

La deuxième hypothèse tient au coût politique que représenterait, pour l'autorité de tutelle ou pour l'autorité de nomination, l'activation effective d'une sanction administrative à l'encontre d'une personnalité de haut rang. Sanctionner un dirigeant en situation de dépassement de mandat suppose, par construction, de désigner cette situation comme une faute : démarche qui peut se heurter à des résistances lorsque l'intéressé bénéficie d'appuis institutionnels ou politiques significatifs, indépendamment de la solidité du fondement juridique de la sanction envisagée.

### ***L'hypothèse de la défaillance organisationnelle de suivi***

La troisième hypothèse, de nature plus technique, tient à l'absence d'un dispositif de suivi systématique et automatisé des échéances de mandat à l'échelle de l'ensemble du portefeuille des entreprises et établissements publics. En l'absence d'un tel dispositif, l'identification d'un dépassement de mandat suppose une démarche volontariste et ponctuelle de la part de l'autorité de tutelle, démarche dont rien ne garantit qu'elle soit

systématiquement entreprise, alors qu'un dispositif de suivi automatisé rendrait, par construction, l'identification du dépassement immédiate et indépendante de toute initiative individuelle.

Ces trois hypothèses ne s'excluent pas mutuellement, et il est vraisemblable qu'elles se combinent, à des degrés variables, selon les situations individuelles documentées dans ce volume. Leur intérêt principal, pour la suite de l'analyse, est qu'elles appellent des réponses institutionnelles de nature différente (politique pour les deux premières, technique et organisationnelle pour la troisième), ce qui éclaire la diversité des leviers d'action présentés dans la section suivante.

### **7.3 Cinq leviers de régularisation, du plus immédiat au plus structurel**

De l'analyse qui précède se dégagent cinq leviers d'action, présentés selon un ordre croissant de profondeur institutionnelle : du plus immédiatement actionnable au plus structurellement transformateur.

1. Activer, sans délai supplémentaire, le mécanisme de sanction administrative déjà prévu par les textes en vigueur (de l'avertissement à la révocation) à l'encontre des dirigeants dont le dépassement de mandat est documenté et avéré, en commençant par les cas de dépassement les plus anciens, tels que ceux présentés au chapitre 5.
2. Régulariser sans délai les vacances de poste excédant le délai légal de six mois, en particulier les présidences durablement vacantes de l'ARSEL et du FNE, en mobilisant le mécanisme d'intérim suivi de nomination définitive déjà décrit au chapitre 6.
3. Mettre un terme aux situations d'intérim prolongé au-delà du délai légal (comme à l'ANOR et à l'API) par une décision explicite de nomination définitive, conformément à l'obligation légale qui pèse sur l'autorité de tutelle au terme du délai de six mois.
4. Arbitrer les situations de cumul de présidences les plus problématiques, en particulier les cas de triple présidence simultanée, par une décision explicite sur la priorité à accorder à chacun des mandats détenus par une même personnalité.
5. Instituer un dispositif de suivi systématique et automatisé des échéances de mandat à l'échelle de l'ensemble du portefeuille public, afin de rendre l'identification du dépassement indépendante de toute initiative ponctuelle et de neutraliser l'hypothèse de la défaillance organisationnelle de suivi exposée plus haut.

### **Le principe directeur de ces cinq leviers**

Aucun de ces cinq leviers ne suppose une réforme législative nouvelle. C'est là un point capital pour l'appréciation de la faisabilité de la régularisation : le cadre légal existant, tel qu'analysé en détail dans ce volume, est suffisant pour traiter l'intégralité des situations documentées. Ce qui fait défaut n'est pas le texte, mais sa mise en œuvre : un diagnostic qui, loin d'être décourageant, ouvre la voie à une action corrective immédiate, sans attendre l'aboutissement, toujours incertain dans son calendrier, d'un nouveau processus législatif.

## **7.4 Une mise en garde méthodologique : éviter la lecture punitive exclusive**

Il importe, en clôturant ce chapitre analytique, de prévenir une lecture réductrice de la démonstration qui précède. L'objectif de la rigueur juridique exposée dans ce volume n'est pas de désigner des coupables individuels (démarche qui relève, le cas échéant, des juridictions compétentes et non de cet ouvrage), mais de documenter un dysfonctionnement institutionnel systémique, dont la correction suppose une action de portée collective et organisationnelle, et non la seule sanction de quelques situations individuelles, aussi emblématiques soient-elles.

Une régularisation conduite au seul travers du prisme punitif individuel risquerait, paradoxalement, de manquer l'essentiel : si les cinq leviers présentés ci-dessus ne s'accompagnent pas d'une transformation durable des pratiques de suivi et de gestion des mandats, rien ne garantit que les dirigeants nouvellement nommés en remplacement de ceux régularisés ne reproduisent pas, à leur tour et sur le même temps long, les mêmes pratiques de maintien prolongé. C'est pourquoi le cinquième levier (le dispositif de suivi systématique et automatisé) revêt, dans l'analyse qui clôt ce volume, une importance qui dépasse celle des quatre premiers : il est le seul des cinq à s'attaquer directement à la cause organisationnelle de la défaillance, plutôt qu'à ses symptômes les plus visibles.

## Conclusion : de l'irrégularité tolérée à la règle de droit retrouvée

Ce volume a repris, développé et mis en perspective le deuxième texte de la série « Quand l'illégalité a un prix », consacré à la démonstration que l'illégalité des mandats dans les entreprises et établissements publics camerounais est devenue, au fil du temps, une pratique institutionnelle structurelle plutôt qu'un accident managérial isolé.

La démonstration conduite dans ces pages s'est appuyée sur trois piliers complémentaires. Le premier est juridique : l'examen rigoureux de l'article 8 de la Constitution établit, sans ambiguïté raisonnable, que la prérogative présidentielle de nomination ne saurait être interprétée comme une habilitation à proroger indéfiniment des mandats dont la durée est par ailleurs strictement encadrée par une loi spéciale et postérieure. Le second pilier est empirique : la mesure chiffrée du phénomène (soixante-dix-sept présidents de conseil et trente-six directeurs généraux en situation d'irrégularité, dans une dynamique d'aggravation continue d'une année sur l'autre) établit que cette irrégularité n'est ni marginale ni résiduelle, mais qu'elle est devenue, au sommet des conseils d'administration en particulier, la situation la plus fréquemment observée. Le troisième pilier est analytique : la grille de lecture proposée au chapitre 7 montre que les quatre manifestations distinctes du phénomène (maintien prolongé, vacance non régularisée, intérim détourné de sa nature transitoire, cumul de présidences) répondent à une même cause profonde, l'absence d'activation des mécanismes de sanction et de régularisation pourtant prévus par un cadre légal qui, lui, ne fait nullement défaut.

*« Nommer n'est pas prolonger. » Cette formule, qui ouvre la réflexion juridique de ce volume, en constitue aussi sa conclusion la plus opérationnelle. C'est en distinguant clairement ces deux actes que l'on peut espérer transformer une pratique d'irrégularité tolérée en une règle de droit pleinement retrouvée, et c'est précisément cette transformation que les cinq leviers présentés au chapitre 7 visent à enclencher, sans attendre une hypothétique réforme législative dont ce volume a montré, à chaque étape, qu'elle n'est nullement nécessaire.*

L'analyse des irrégularités documentées dans ce volume, mise en regard des exigences précises du droit applicable et des risques juridiques considérables encourus par les contrevenants (qu'ils soient de nature administrative, civile ou pénale), ne laisse guère

de place à l'hésitation quant à la conduite à tenir. Il est urgent de régulariser l'ensemble des situations recensées dans ce volume, afin de rompre avec des irrégularités devenues structurelles : un signal aujourd'hui préoccupant, mais qui peut devenir, demain, le signe d'une République fidèle à l'exemplarité qu'elle se donne pour ambition.

Ce deuxième volume de la série appelle naturellement le troisième, consacré à la cartographie fine des entités selon les organes effectivement touchés par l'irrégularité, et le quatrième, qui met cette irrégularité juridique en regard de son coût financier réel. Ensemble, ces quatre textes forment une démonstration cumulative dont ce volume constitue le socle juridique et conceptuel.

---

## Annexe A : Chronologie commentée

Cette chronologie reprend, dans l'ordre des événements, les principaux jalons cités dans ce volume (textes fondateurs, décès en fonction et nominations associées, document administratif de référence) afin d'offrir au lecteur une vue d'ensemble synthétique de la trame temporelle sur laquelle s'appuie la démonstration développée dans les sept chapitres qui précèdent.

Date	Événement
1991	Début de la présidence de M. Luc Ayang à l'ONCC.
1999	Loi portant statut général des établissements publics, première limitation des durées de mandat.
Vers 2000	Début de la présidence de M. Albert Ekono Nna à la Mission d'étude pour l'aménagement de l'océan.
12 juillet 2017	Adoption des lois jumelles n°2017/010 et n°2017/011 portant statut général des établissements et entreprises publics.
2019	Décès de Mme Lysette Ngatchou, DGA de la CNPS — poste demeuré vacant.
13 août 2019	Correspondance du Secrétaire Général de la Présidence de la République rappelant aux ministres de tutelle la compétence exclusive du Président de la République en matière de nomination.
Mars 2020	Vacance de la présidence du Fonds national de l'emploi (FNE).
Décembre 2023	Décès du DG de l'Agence de promotion des investissements (API) ; intérim assuré par le DGA.
Juin 2024	Décès du DG de l'ANOR ; intérim assuré par la DGA. Vacance de la présidence de l'ARSEL.
Juin 2025	Constat public antérieur recensant 71 présidents de conseil en situation d'illégalité.
Juin 2025	Décès de M. Jean Calvin Tjonog, DGA du Crédit foncier du Cameroun ; poste demeuré vacant.
14 octobre 2025	Décès de M. Luc Ayang, président de l'ONCC depuis 1991 ; siège demeuré vacant.
Fin 2025	Nomination d'un nouveau directeur général à l'Autorité portuaire nationale, après le décès de M. Louis Eboupeke.
Février 2026	Intérim assuré au Chantier naval après le décès de M. Roland Maxime Aka'a Ndi'i.
2 juin 2026	Décret n°2026/201 portant nomination de M. Albert Ekono Nna au Conseil supérieur de la magistrature.

Date	Événement
2026 (actualisation)	Constat actualisé : 77 présidents de conseil et 36 directeurs généraux en situation d'illégalité.

*Tableau A.1 — Chronologie consolidée des événements cités dans ce volume, classée par ordre chronologique.*

La lecture de cette chronologie met en évidence un fait qui synthétise, à lui seul, l'ensemble de la démonstration conduite dans ce volume : la première limitation légale de la durée des mandats, déjà posée par la loi de 1999, est antérieure de plus d'une décennie à plusieurs des situations de longévité documentées au chapitre 5. L'inapplication du cadre légal n'est donc pas un phénomène récent consécutif à la seule réforme de 2017 : elle traverse, sans rupture apparente, deux générations législatives successives.

## Annexe B : Glossaire juridique et institutionnel

Terme ou sigle	Définition
PCA	Président du Conseil d'Administration.
DG	Directeur Général.
DGA	Directeur Général Adjoint.
EEP	Entreprises et Établissements Publics.
Écart de légalité	Différence entre l'ancienneté actualisée d'un dirigeant et la durée maximale de mandat autorisée par la loi (6 ans pour un PCA, 9 ans pour un DG ou un DGA).
Usurpation de fonction	Infraction prévue par l'article 216 du Code pénal camerounais, sanctionnant l'exercice d'une fonction sans titre juridique valide, sanctionnée d'un mois à cinq ans d'emprisonnement.
Détournement de deniers publics	Infraction prévue par les articles 74 et 184 du Code pénal camerounais, pouvant être constituée lorsque des deniers publics sont perçus sans rapport avec un statut ou une fonction juridiquement reconnus.
Loi spéciale	Principe d'interprétation juridique selon lequel une loi à objet spécifique prévaut, sur cet objet, sur une loi à portée plus générale.
Effet utile	Principe d'interprétation selon lequel, entre plusieurs lectures possibles d'un texte, doit être retenue celle qui lui donne sa pleine portée pratique plutôt que celle qui le prive d'effet.
Tutelle technique	Autorité ministérielle chargée du suivi et du contrôle de l'activité d'une entreprise ou d'un établissement public relevant de son secteur.
Intérim (mécanisme légal)	Dispositif prévu par les lois de 2017 permettant d'assurer la continuité de la direction d'une entité en cas de vacance, pour une durée maximale de six mois, avant nomination définitive.
ONCC	Office National du Cacao et du Café.
AER	Agence d'Électrification Rurale.
BUNEC	Bureau National de l'État Civil.
ARSEL	Agence de Régulation du Secteur de l'Électricité.
FNE	Fonds National de l'Emploi.
IRGM	Institut de Recherches Médicales et d'Études des Plantes Médicinales.
BUCREP	Bureau Central des Recensements et des Études de Population.
SCDP	Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers.
ANAFOR	Agence Nationale d'Appui au Développement Forestier.
SODEPA	Société de Développement et d'Exploitation des Productions Animales.
CNPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale.

Terme ou sigle	Définition
ANOR	Agence des Normes et de la Qualité.
API	Agence de Promotion des Investissements.
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement.
BDEAC	Banque de Développement des États de l'Afrique Centrale.
ASRAN	Agence de Sûreté Radiologique et Nucléaire.

---

## Annexe C : À propos de l'auteure

---

Le Professeur Viviane Ondoua Biwolé est Professeur titulaire des universités, spécialiste du management public et de la gouvernance des organisations publiques en Afrique centrale. Ses travaux portent sur l'analyse institutionnelle des entreprises et établissements publics, la conformité réglementaire des organes de gouvernance, et l'évaluation de la performance des politiques de gestion des ressources humaines de haut niveau dans le secteur public.

Depuis 2017, elle conduit un programme d'observation continue de la gouvernance des entreprises et établissements publics camerounais, dont ce volume constitue l'une des publications. Ce travail s'appuie sur une base de données consolidée, actualisée régulièrement, et sur des entretiens conduits avec des dirigeants et des parties prenantes des structures concernées.

Cette série d'e-books, diffusée gratuitement, s'inscrit dans une démarche de vulgarisation scientifique et de redevabilité publique, destinée à mettre des données rigoureusement documentées à la disposition des décideurs publics, des chercheurs, des journalistes et de la société civile camerounaise.

Ce volume est le deuxième d'une série de quatre textes consacrés aux mandats échus dans les entreprises et établissements publics camerounais. Le premier pose le cadre méthodologique de l'ensemble de la série ; le présent volume établit la démonstration juridique et empirique du caractère structurel de l'irrégularité ; le troisième propose une cartographie fine des organes touchés entité par entité ; le quatrième met l'ensemble de ces constats en regard de leur coût financier réel.

---

— MERCI —