

Le *Public Independent Conciliator*: une composante administrative au service du droit (positif) et de l'administration régionale du Nord-Ouest et Sud-Ouest (Cameroun)

Jacques Albert MONTY¹

¹ Université de Yaoundé II, Cameroun, jalbertmonty@gmail.com

Résumé : Cet article analyse le rôle du *Public Independent Conciliator* en contexte non seulement de décentralisation, mais aussi d'administration régionale ou communale. L'objectif poursuivi dans cette réflexion est de savoir dans quelle mesure l'institution du *Public Independent Conciliator*, telle que consacrée par la loi n°2019/024 relative aux collectivités territoriales décentralisées, permet d'améliorer la relation administré-administration dans les régions anglophones du Cameroun, au regard de son héritage historique, du processus de décentralisation et des limites inhérentes à son statut non juridictionnel. Dès lors, la problématique repose sur la question de savoir, dans quelle mesure le *Public Independent Conciliator* constitue-t-il un mécanisme effectif de médiation administrative dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, et quelles sont les conditions juridiques, institutionnelles et historiques qui influencent son efficacité dans la protection des droits des administrés et dans la construction d'un État décentralisé moderne au Cameroun. Il s'agira de présenter par une démarche descriptive et d'analyse en droit positif l'introduction de cet instrument dans l'accomplissement de la décentralisation. Par ailleurs, nous interrogerons les logiques et les instruments de cet outil de la décentralisation. Un arrêt se fera à travers la mise en contexte juridique du PIC, avant d'en appréhender l'incidence contemporaine sur la relation administrés – Administrations. Au regard de ce qui précède, la théorie de médiation administrative qui s'appuie sur les travaux de l'ombudsman permettant d'appréhender, les mécanismes de régulation, le rôle et la légitimation du Pic.

Mots-clés : administration régionale ; administration communale, *Public Independent Conciliator* ; médiation administrative.

Summary: This article analyses the role of the *Public Independent Conciliator* in the context of not only decentralisation, but also regional and municipal administration. The aim of this reflection is to determine to what extent the institution of the *Public Independent Conciliator*, as enshrined in Law No. 2019/024 on decentralised local authorities, can improve the relationship between citizens and the administration in the English-speaking regions of Cameroon, given its historical legacy, the decentralisation process and the inherent limitations of its non-judicial status. The issue therefore centres on the question of the extent to which the *Public Independent Conciliator* constitutes an effective mechanism for administrative mediation in the North-West and South-West regions, and what legal, institutional and historical conditions influence its effectiveness in protecting the rights of citizens and building a modern decentralised state in Cameroon. The aim is to present, through a descriptive and analytical approach based on positive law, the introduction of this instrument in the process of decentralisation. In addition, we will examine the rationale and instruments of this decentralisation tool. We will begin by placing the PIC in its legal context before examining its contemporary impact on the relationship between citizens and administrations. In light of the above, the theory of administrative mediation, which draws on the work of the ombudsman, provides insight into the regulatory mechanisms, role and legitimacy of the PIC.

Keywords: regional administration ; Mmnicipal administration ; Public Independent Conciliator ; administrative mediation.

Classification JEL : D74, H83.

1. Introduction

La compréhension ou même l'appréhension de la notion de *Public Independent Conciliator* (PIC) semble triviale lorsqu'on souhaite y porter un regard profond. Cette notion pourrait trouver pour sens, les racines du concept de médiateur dans la relation administré-administration ou encore dans l'*ombudsmanie* [Note 1]. Dans ce cadre, il n'est pas superfétatoire d'inscrire son action dans un environnement et un contexte précis. Si l'environnement est celui du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, c'est-à-dire des zones anglophones du Cameroun, le contexte du PIC est quant à lui inscrit dans les lignes du livre préliminaire de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). Cette dernière stipule en son article 3 (1) que : « *Les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest bénéficient d'un statut spécial fondé sur leur spécificité linguistique et leur héritage historique* ». Cet héritage historique semble être calqué sur le modèle de l'*indirect rule* en vigueur sous l'administration britannique pendant la période de colonisation.

Comprendre le PIC pourrait mettre en exergue deux sphères aux réalités différentes. D'un côté les administrés et de l'autre, l'administration ; tous dans une relation de construction d'un Etat moderne. Cette association vient connaître un acteur nouveau dont le but est de permettre l'amélioration de ladite relation administrative. Cette perspective est une réponse nouvelle afin de voir dans quelle mesure et peut-être à quelle conditions l'administration pourrait satisfaire les administrés, et apprécier les conditions dans lesquelles les besoins des administrés peuvent correspondre aux services administratifs. Néanmoins, comme instance non juridictionnel, le PIC créé en 2020 sera le point de chute des requêtes des administrés avec possibilités de formuler des propositions à qui de droit.

Cette démarche nous amène à retracer l'historique de la question de la décentralisation au Cameroun, mais aussi à comprendre le PIC en droit de la décentralisation et enfin, à mesurer cette institution par rapport aux droits qui lui sont inhérents.

Le contexte de mise en place du Public Independant Conciliator : Pour comprendre la situation des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest dans leur ensemble, le contexte sociopolitique et administratif sont deux aspects importants à relever dans un cadre national et régional.

1.1. Le Contexte sociopolitique

La politique de gestion des territoires au Cameroun a connu une sérieuse mutation depuis la Constitution de 1996, et dont la dernière en date demeure l'organisation décentralisée à travers le Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). Cette nouvelle donne de gestion des territoires qui vient à peine d'être mise en œuvre, repose sur un important transfert des compétences au profit des collectivités territoriales, surtout au profit des régions et des départements qui ont en charge le développement local. Malgré cette volonté de démocratisation et d'ouverture ; l'on a observé quelques remous dans le Nord-Ouest et le Sud-Ouest. En effet, depuis 2016, ces deux régions connaissent une crise sociale et des revendications de certains corps observées qui ont quelque peu attiré l'attention sur la nature de certaines institutions et leur fonctionnement, la nature des pouvoirs de leur répartition, et sur le rôle de l'administration quant au processus de centralisation administrative, sur l'omnipotence de « Yaoundé » [Note 2] qui semble se confondre au Cameroun. C'est dans ce contexte que le PIC a vu le jour. La mise sur pied du PIC donne une dimension nouvelle à ce processus d'harmonisation des institutions, une légitimité aux acteurs politiques, de même que d'importantes responsabilités. Sur un autre plan, le contexte historique laisse penser que la mise sur pied du PIC au Cameroun a été inspirée de la politique anglaise de l'*indirect rule*. Il faut tout de même

reconnaitre que le contexte et les missions du PIC sont bien différents des « *Native Authorities* » des années 20 et 30

La mise sur pied d'un PIC dans le Nord-Ouest et le Sud-Ouest est ainsi l'expression d'un fait, d'un projet, d'une requête, d'une décision et est indissociable de ce fait, de ce projet, de cette requête, et de cette décision. C'est pourquoi la première lecture que l'on fait du PIC doit intégrer les motifs de son élaboration, c'est-à-dire la poursuite d'une action donnée et le contexte dans lequel il prend place. C'est que tout est important, l'institution bien sûr mais aussi, le contexte. La caractéristique première d'interprétation ou d'analyse du PIC comme institution est une approche sociopolitique. Ainsi, pour comprendre les revendications sociopolitiques qui tendent depuis 2016 [Note 3] à remettre en question la forme de l'Etat et certaines de ses institutions, nous pouvons convoquer la volonté des pères fondateurs à travers les textes ci-dessus cités sur un Cameroun uni et indivisible.

Tous ces moments ont donné lieu à la mise sur pied du PIC qui justifient et justifieront encore pendant longtemps les divergences et les convergences sur la marche du Cameroun. C'est bien là une manière de nous replonger dans le contexte, mais aussi les sources de l'histoire de construction de l'Etat du Cameroun. Le PIC nous renseigne sur la gouvernance administrative en rapport avec la trajectoire ou le vécu politique, sociologique, historique, et administratif du pays sur le plan national ou régional.

Même si le PIC peut s'inscrire dans un registre de pseudo gouvernance locale indirecte ; la gouvernance locale en elle-même n'est pas encore visible et perceptible au Cameroun. Toutefois, par cette institution, il est possible d'y observer cette technique de gouvernance dite semi-directe. Cette position peut se justifier par l'opportunité qui est donné aux administrés à travers le PIC, de participer (indirectement) à la vie démocratique de leur sphère géographique.

1.2. Le PIC : une composante administrative régionale au service de la décentralisation dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest

Dans la nouvelle configuration des CTD des régions du NOSO, il faudra désormais compter et composer avec le PIC. Cette institution apporte un changement au niveau de l'organisation et du fonctionnement des CTD de ces deux régions. Cette adaptation administrative participe à donner à cette institution un pouvoir administratif dans la relation administration – administrés qui se veut de proximité.

Dans un contexte administratif marqué par une décentralisation naissante, le PIC peut être considéré comme un cas de pseudo autonomie administrative à caractère particulier. Ce caractère particulier peut être compris dans le cadre d'une décentralisation dite politique. En effet, le PIC répond à un prototype de décentralisation territoriale consacrée uniquement aux régions du NOSO. Cette décentralisation territoriale semble correspondre à une décentralisation administrative. C'est cette forme de particularité d'autonomie qui montre que le PIC dans ce contexte administratif ne peut jouir de la plénitude de ses actions. Certes, il ne s'agit pas pour les régions du NOSO de se gouverner par leurs propres lois, mais, il n'en demeure pas moins d'y (a)percevoir un modèle d'auto-organisation administrative.

Le cas du PIC au NOSO semble être porté à la réflexion dans une perspective plus portée vers une autonomisation des collectivités territoriales décentralisées. Au-delà de reconnaître à ces dernières une volonté manifeste de construire une démocratie locale, il faudrait aussi y percevoir un désir de rapprocher l'administration des administrés. Par ce rapprochement, émerge aussi une possibilité pour les administrés d'être informé des affaires de la localité. C'est ici que naît le droit à l'information et qui justifie le rôle du PIC de s'inscrire à la construction d'une relation de proximité. C'est dans ce registre que peuvent se greffer l'accès aux documents administratifs municipaux, départementaux, et même régionaux. Même si cet idéal se formule encore sous la forme de doléances, nul doute que de manière concrète, il devienne une réalité dans les années à venir.

Sans revêtir l'autonomie administrative ou territoriale au sens propre du terme, le PIC n'en demeure pas moins une composante régionale selon Franck Moderne [Note 4]. Ce dernier conçoit une composante régionale comme celle dotée d'un pouvoir authentique et non d'un simple pouvoir

administratif. Cet auteur conclut qu'il ne s'agit pas de « collectivité territoriale », mais de centre d'un pouvoir distinct de celui de l'Etat. Cette configuration est valable pour le PIC et justifie d'ailleurs l'esprit de l'article 4(2) du décret n°2020/773 qui dispose qu' « *il peut en outre proposer au Président de la République des modifications législatives et réglementaires, en vue de l'amélioration de la qualité des services régionaux et communaux.* » Certes dans le cas du PIC, le débat peut porter non sur son autonomie, mais surtout sur sa qualité et sa nature. Toutefois, il faut reconnaître au PIC dans ce contexte un certain pouvoir administratif.

Cette nouvelle structure montre bien les efforts de l'Etat du Cameroun dans une perspective d'adaptation de son appareil administratif face à la nouvelle donne qui est celle de la décentralisation. Ces efforts bien que régionaux pourraient s'étendre sur l'ensemble du territoire. C'est un changement de paradigme dans l'organisation publique auquel les collectivités territoriales (celles du Nord-Ouest et du Sud-Ouest devront s'adapter. La mise sur pied du PIC se comprend également comme une stratégie managériale perceptible sur le plan de l'organisation et du fonctionnement des services communaux, départementaux et régionaux. Il ne s'agit pas d'un changement radical dans l'organisation administrative et encore moins d'une révolution, mais d'une adaptation administrative à la décentralisation territoriale. A ce sujet, il faut juste souligner que l'organisation administrative au Cameroun est selon les art. 26 et 27 de la Constitution de 1996, du ressort du Président de la République. Pour justifier la mise sur pied du PIC dans ce contexte, Chartier souligne qu'en effet, l'ensemble des régions du pays présentait et continue de présenter une panoplie de dysfonctionnements liée à la faiblesse de coordination des services (...) (Chartier, 2016). Ce dysfonctionnement peut poser problème au moins en ce qui concerne le devoir et/ou le droit à l'information revendiqué par les populations de ces deux régions.

2. Le Public Independent Conciliator en droit de la décentralisation au Cameroun

2.1. La décentralisation au Cameroun

La décentralisation entendue comme technique d'administration trouve ses origines au Cameroun dans la période qui a précédé l'accession aux indépendances des territoires qui le constitue aujourd'hui. En effet, au lendemain de la Première Guerre mondiale, le Cameroun alors colonie allemande fut placé sous le mandat de la SDN et plus tard sous la tutelle de l'ONU. Ces institutions internationales ont confié l'administration du territoire à la France et à la Grande-Bretagne qui l'ont administré comme une de leurs colonies, appliquant chacun son modèle d'administration. Le *direct rule* pour l'administration française, et l'*indirect rule* pour l'administration britannique. Entre 1920 et 1930, sont créées les « *Native Authorities* », première forme de municipalisation dans le Cameroun d'expression anglophone, qui deviennent, dès 1932, des « *Local Councils* » puis, après fusion, des « *Local Governments* ». Au moment de la réunification en 1961, le Cameroun occidental en comptait une vingtaine. Dans le Cameroun d'expression francophone, il faudra attendre 1941 pour y voir les premières expériences de la décentralisation notamment avec la création des Communes Mixtes Urbaines (CMU) de Douala et de Yaoundé. Elle va progressivement s'étendre avec la création de nouvelles unités communales : six Communes Mixtes Rurales (CMR) en 1952. Puis, en 1955 l'introduction d'une part du concept de Commune de Plein Exercice (CPE) où le Conseil Municipal est élu et élit à son tour, en son sein, le Maire et les Adjoints. Et d'autre part, le concept de Commune de Moyen Exercice (CME) où le Maire et les adjoints sont nommés.

Si les origines de la décentralisation au Cameroun sont lointaines, il faut dire que c'est à la faveur de la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 qu'elle a connu une véritable cure de jouvence avec l'élévation à la dignité constitutionnelle de la décentralisation [Note 5] d'une part, et des Collectivités Territoriales Décentralisées [Note 6] d'autre part. Les lois du 22 juillet 2004 sont venues étayer le régime juridique de la décentralisation notamment en définissant les règles applicables en la matière [Note 7], celles applicables aux communes [Note 8] et celles applicables aux régions [Note 9]. Cependant, en dépit de la pertinence de cette architecture normative, la décentralisation ne s'est pas toujours traduite par une réelle délocalisation du pouvoir du centre à la

périphérie, ce qui n'a pas manqué de susciter l'ire de certaines populations habituées à une gestion de proximité de leur territoire. Il s'agit principalement des populations des deux régions anglophones du pays, à savoir ; celles des Régions du Sud-Ouest et du Nord-Ouest Cameroun. La crise dite « anglophone » qui éclate à la fin de l'année 2016 est aussi une réaction d'une partie du pays contre une hypercentralisation du pouvoir ainsi qu'une répartition inégale des richesses que la décentralisation était sensée juguler. Pour y apporter des solutions, plusieurs voies ont été explorées. Dans l'optique de trouver une voie de sortie de crise par exemple, l'État a opté à l'issue d'un grand dialogue national à un réaménagement en profondeur du cadre normatif de la décentralisation. Ce travail législatif a donné naissance le 24 décembre 2019 au Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). Ce code est porteur de nombreuses innovations au rang desquelles, la création de régions à statut spécial dans les régions du nord-ouest et du sud-ouest. Il est peut-être nécessaire de préciser qu'il s'agit de la partie du Cameroun habituée depuis la période avant l'indépendance à une administration indirecte. Cette nouvelle institution de la décentralisation camerounaise est structurée autour d'un certain nombre d'organes parmi lesquels se trouve en bonne place le *Public Independent Conciliator (PIC)*. Reste maintenant à apprécier son statut et ses attributions au sens du code.

2.2. Le statut juridique du PIC

Le PIC selon le statut qui lui est aménagé par le code est une autorité indépendante nommée par le Président de la République et jouissant d'une solide expérience ainsi que d'une réputation d'intégrité et d'objectivité établie. C'est une autorité indépendante à compétence régionale. La mise en place du PIC vise à consolider le statut spécial accordé aux régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest et répond à l'application des dispositions de l'article 371 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées. Aussi, sa fonction étant circonscrite dans le temps dans le cadre d'un mandat, et est adossée à un régime d'incompatibilité.

2.2.1. Les contours formels et substantiels à la fonction de PIC

Le PIC est une autorité nommée par un décret du Président de la République sur proposition concertée du représentant de l'État et du Président de l'Exécutif Régional [Note 10]. Il est une autorité indépendante, à ce titre, il a une personnalité morale autonome de celle de tous les autres organes de la Région. Il est nommé pour un mandat de six (06) ans non renouvelables. Entre autres conditions que doit remplir le candidat, figurent l'exigence d'être autochtone de la Région et parler les deux langues officielles. Il est « indépendant », car il n'est pas soumis au pouvoir hiérarchique de l'État ou du Président de l'Exécutif Régional et ne peut pas non plus être sous leurs tutelles. Ainsi, ces autorités ont l'interdiction de le révoquer en vertu de la règle du parallélisme des formes et des procédures, de lui faire des suggestions et de lui donner des ordres ou des instructions [Note 11]. Sous réserve des dispositions du décret déterminant les modalités d'exercice de cette fonction, il faudrait retenir qu'au-delà des deux aspects sus évoqués à savoir le procédé de désignation du PIC et son caractère indépendant, il doit jouir de pré requis tant professionnel que moral. C'est pourquoi le code dispose que « Le *public independent conciliator*, autorité indépendante, est une personnalité jouissant d'une solide expérience et d'une réputation d'intégrité et d'objectivité établie » [Note 12]. Son entrée en fonction est subordonnée à une prestation de serment devant la Cour d'Appel territorialement compétente.

2.2.2. L'encadrement de la fonction de PIC

Le décret n° 2020/773 du 24 décembre 2020 déterminant les modalités d'exercice des fonctions de *public independent conciliator* auprès des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest encadre l'exercice de la fonction du PIC. Ce texte, à la suite de la loi réaffirme le cadre spatial (lieu d'exercice de la fonction) et temporel (mandat : 6 ans renouvelable) couvrant la fonction, ainsi que celles relatives à sa saisine et la procédure à observer devant ce dernier [Note 13]. Il fixe donc le cadre

d'exercice de ses fonctions Il détermine par ailleurs le régime des incompatibilités [Note 14] ainsi que les circonstances pour lesquelles cette qualité peut être perdue [Note 15]. A la lecture de ce décret, il devient loisible de se rendre compte de ce que le statut du PIC tel qu'aménagé par le texte assure à ce dernier une véritable autonomie décisionnelle ainsi qu'un pouvoir d'injonction dans la mesure où même s'il ne formule que des recommandations, celles-ci sont chargées d'une certaine valeur contraignante à l'endroit des différentes autorités administratives [Note 16]. Il ne doit pas compromettre son indépendance et la dignité de ses fonctions ; il est également soumis au respect du secret professionnel et de l'obligation de réserve Son statut est accompagné d'un certain nombre d'attributions conformément aux dispositions de l'article 367 (3) du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées.

2.3. Les attributions du PIC

Ses attributions telles que définies par les textes sont à la fois administratives et financière :.

2.3.1. Les attributions administratives du PIC

En se référant aux articles 367 al.3 du code et à l'article 4 du décret, le PIC est chargé ; dans les Régions du Nord-Ouest et du Sud-ouest :

- d'examiner et régler à l'amiable les litiges opposant les usagers à l'administration régionale et communale ;
- de défendre et protéger les droits et libertés dans le cadre des relations entre les citoyens et la Région ou les Communes de la Région
- de concevoir et mettre en œuvre les mesures de prévention et de lutte contre les discriminations, directes ou indirectes ; dont pourraient être victimes les usagers des services régionaux ou communaux
- de veiller au respect par les personnes exerçant au sein de l'administration régionale ou communale de leurs obligations déontologiques ;
- de mener, à la demande de cinq (05) parlementaires ou de cinq (05) Conseillers régionaux toute investigation sur le fonctionnement des services publics régionaux et communaux ;
- de dresser un rapport sur le fonctionnement des services régionaux et communaux

Il formule à l'issue de son travail des recommandations qui, à regarder de près, sont de véritables injonctions [Note 17]. Il est ainsi prévu que le PIC adresse au Président de la République un rapport annuel sur l'état des relations entre les citoyens et les services régionaux et communaux. Ce rapport peut également contenir un ensemble de propositions sur d'éventuelles modifications législatives et réglementaires, en vue de l'amélioration de la qualité des Services régionaux et communaux. Il jouit également d'attributions financières.

2.3.2. Les attributions financières du PIC

En vertu de l'article 2 alinéa 2 du décret n°2020/773 du 24 décembre 2020, le PIC est doté de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière. À ce titre, il dispose de ressources provenant des dotations inscrites au budget de l'État. Ces ressources, qui sont des deniers publics, sont soumises aux règles de gestion et de contrôle y afférentes. Il est par conséquent détenteur d'un budget dont il en est l'ordonnateur principal avec possibilité de désigner des ordonnateurs délégués. Il gère ainsi ces ressources conformément au régime financier de l'Etat. Assujetti au contrôle des services compétents de l'Etat, il est tenu de transmettre annuellement son compte administratif aux instances compétentes, et dispose d'un Agent Comptable et d'un Contrôleur Financier Spécialé. Tout est donc mis en œuvre afin qu'il puisse jouir d'une véritable autonomie financière, toute chose qui participe à la sauvegarde de son impartialité.

Toutefois, il ne peut recevoir directement de ressources provenant d'un Etat étranger, d'une organisation internationale, d'une organisation non gouvernementale, des personnes physiques et des personnes morales de droit privé.

3. Le *Public Independent Conciliator* comme volonté d'un droit d'accès aux services régionaux et communaux

3.1. Un instrument de défense des droits des citoyens

La fonction du PIC peut être difficile à cerner dans le contexte camerounais dans lequel il a vu le jour. A l'analyse des textes qui déterminent les modalités d'exercice du PIC, et de ceux fixant les modalités de rémunération ainsi que les avantages subséquents, il en ressort que ce dernier peut avoir une double casquette. Desdits textes, le PIC semble apparaître comme une personne morale exercée par une personne physique ceci, dans un cadre précis et un environnement déterminé. Toutefois, il s'agit d'une autorité indépendante de manière générale de l'administration centrale ou régionale, et de manière spécifique de l'administration locale. C'est donc une autorité indépendante à compétence régionale. Le contexte de mise en place de cette autorité permet de comprendre, qu'elle se positionne comme outil politique afin de juguler la crispation politique née de la crise sociale observée dans les deux régions (Nord-Ouest et Sud-Ouest) citées depuis 2016. Au-delà de cette volonté politique, elle laisse apercevoir un retour au *leg colonial* dans une construction de *l'indirect rule* de l'ancienne puissance colonisatrice britannique dans cette partie du pays.

De prime abord dans un contexte de rapprochement de l'Administration aux administrés ; le PIC apparaît comme un outil de (re)classement ou de (re)positionnement des acteurs locaux dans le processus d'autodétermination des populations deux régions anglophones fortement mécontentes de la forte centralisation administrative. Le PIC réveille une dynamique d'autonomisation dans l'accompagnement rationnel et objectif de deux régions à statut spécial. C'est un choix issu d'un consensus national pourrait-on dire, celui du grand dialogue national organisé en octobre 2019. La mise en agenda de cet outil est une volonté des autorités centrales, de permettre aux populations à travers les actions du PIC à instaurer ou à impulser une orientation décisive au processus de développement régional. Le choix du PIC est une option de la marche vers l'une autonomie (complète) sans toutefois toucher à la forme de l'Etat. Celle-ci étant construite autour d'un Etat unitaire indivisible.

L'instauration du PIC peut dans le même cas être perçue comme celle de l'instauration de certains droits pour les citoyens de ces deux régions. Nous pourrions ainsi mettre en exergue, le droit de proximité à l'Administration et celui de justice. Le PIC dans son action et en contexte de démocratie administrative dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest devrait ainsi apparaître comme un défenseur des droits des administrés ; en clair cette institution va se positionner contre certaines dérives ou injustices administratives.

« Encore relativement peu stabilisée, la notion de démocratie administrative peut s'analyser comme renvoyant à trois principaux ensembles de significations, entre amélioration des rapports entre les administrés et l'administration, défense des droits des administrés et participation de ces derniers au processus décisionnel de l'administration » [Note 18], tel est le regard porté sur ce concept par Pierre-Yves Baudot et Anne Révillard. Ce regard sur l'ensemble des trois significations permet d'indexer un fort ancrage aux deux premiers pour ce qui est du PIC, à savoir l'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration (régionale ou communale), et la défense des droits des administrés. A partir de leur regard et ceux d'autres auteurs, la notion de démocratie administrative peut ainsi donner lieu à plusieurs sens dont l'un est, celui de réforme. Ces deux auteurs présentant les travaux de Philippe Bezès pensent que ce type de réforme peut s'identifier à un *« réformisme des contre-pouvoirs »* [Note 19]. En d'autres termes, une réforme qui s'inscrit en droite ligne de la défense des droits individuels des administrés face au pouvoir administratif. Cette

dimension qui met en place une interface entre l'administration et les administrés, sera à coup sûr, révélatrice des problèmes et des difficultés rencontrés par les derniers cités. Dans le contexte actuel marqué par les autoroutes de la communication, la multiplication des sources d'information, le PIC peut ainsi laisser émerger les problématiques informationnelles dans l'administration. Ces problématiques pourront porter autant sur les questions organisationnelles administratives que sur celles d'accès à l'administration et à ses services. Le PIC pourrait ainsi être appréhendé comme ce miroir sur lequel, l'administration, s'observe, se décrit, s'analyse et se critique afin de se réajuster. Le droit de proximité qui semble émerger de la volonté de mise en place du PIC est incontestablement rattaché à l'actif de la gouvernance. Comme cela apparaît clairement dans le texte déterminant les conditions d'exercice des fonctions du PIC [Note 20]; à la suite des requêtes des citoyens, il dresse un rapport. Ce dernier est l'expression de ces rapports avec les administrations régionales et communales sur la base des plaintes des administrés. Lesdites plaintes sont la manifestation des problèmes et difficultés rencontrés par les administrés ; donnant ainsi matière à conciliation au PIC. Le PIC est donc, une instance non juridictionnelle au service des litiges administratifs. C'est un Médiateur créé dans un contexte particulier (statut particulier des deux régions) et dans un environnement précis (Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest). Il est un médiateur régional.

Concernant le droit de justice évoqué, le rôle du PIC peut concourir à améliorer l'organisation administrative et la qualité du service. Par la prise en compte des besoins des administrés, l'administration pourrait finir par mettre ce dernier au cœur de son action. La mise sur pied du PIC a tout de même le mérite de mettre au jour les difficultés de la relation administration - administrés, et même des injustices vécues par ces derniers.

3.2. Un instrument au cœur des problématiques informationnelles

La mise en place du PIC dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest permet de relever certaines questions sous jacentes au service administratif. Ces questions jadis périphériques peuvent dans un contexte nouveau, se repositionner au centre des débats. La majorité ou l'essentiel de l'activité du PIC se fera sur la base de la notion du traitement de l'information relative aux plaintes, mieux, à la relation citoyen-administration. Cette position peut être comprise à l'analyse de la mise en place de cet instrument car, issu pourrait-on penser des crises sociales dans lesdites régions, du grand dialogue national qui en ait suivi, le PIC peut revêtir le costume d'un instrument de discours qui précède la notion d'information : discours de crise, juridique, administratif et même intellectuel. A ce titre, comme l'a développé Georges Langrod [Note 21] et André Legrand [Note 22] dans sa thèse, les activités du PIC peuvent également s'identifier à l'affirmation de la science administrative face au droit administratif. Cette position peut se justifier par un contexte marqué par les balbutiements du contentieux administratif ; dès lors ; le PIC peut traduire la construction d'une alternative administrative expérimentale. Dans cet esprit et comme le déclarent Pierre-Yves Baudot et Anne Révillard, le PIC pourrait être considéré comme une justice administrative cristallisant les tensions entre le droit administratif et la science administrative.

Au-delà des considérations discursives, c'est un instrument qui va mettre jour, les modes, mécanismes et processus qui orientent l'action de l'administration régionale ou communale. Il n'est pas tôt d'appréhender derrière l'action du PIC, un inventaire et reconstruction des pratiques informationnelles de l'administration régionale.

3.3. Le PIC : un outil de médiation locale

La question de la relation entre l'administration et les administrés est présente dans le quotidien de toutes les formes et réalités étatiques. Toutefois, en contexte de médiation, elle semble se poser en de termes nouveaux. Alors qu'il s'agit traditionnellement d'un ensemble de services et d'actions de l'administration en direction des administrés, celle-ci tend à être conçue comme le support ou le vecteur d'une (inter)relation renouée : la mise sur pied du PIC traduit bien ce nouveau départ. Ce nouveau départ entend notamment associer, la défense et la protection des droits et libertés

dans le cadre des relations entre les citoyens et la Région ou les Communes de la Région ; le respect par les personnes exerçant au sein de l'administration régionale ou communale, de leurs obligations déontologiques [Note 23].

Parler de PIC revient à identifier deux sphères que la construction d'un Etat moderne cherche par tous les moyens et mécanismes à rapprocher sinon, à associer. Cette démarche étatique participe de la recherche positive d'une démocratie aboutie, et d'une gouvernance objective à travers un fonctionnement administratif rigoureux. Dans la réalité des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest ; la situation semble plutôt se présenter sous un prisme différent ; à priori complexe. La question de la relation entre l'administration et les administrés dans ces zones, comme dans tout le pays est récurrente. Depuis 2016, lesdites régions sont au cœur des revendications et d'une crise sociale qui ont fini pas scléroser la vie politique et même administrative. C'est donc une relation qui se pose en de termes nouveaux à travers la mise sur pied du PIC. Depuis cette date et même bien avant, les efforts des gouvernants se sont penchés sur la recherche de solutions et les conditions permettant à l'administration de répondre efficacement aux attentes des administrés. Cette énième tentative est un angle nouveau et un outil idéal pour de nouvelles perspectives.

Dans ce modèle qui semble correspondre à celui d'un Etat démocratique, Jacques Chevallier [Note 24] présente quatre figures de relation à distinguer :

- l'administration élue,
- l'administration bureaucratique,
- l'administration politisée,
- l'administration démocratique.

De ces quatre figures de relation, celle de l'administration bureaucratique se rapproche énormément de la réalité du PIC. Ce rapprochement est perceptible à travers la réflexion de cet auteur qui déclare que « *comme Max Weber l'a montré, la conjugaison des processus de démocratisation politique et de bureaucratisation administrative a donc abouti à la constitution de deux pôles contrastés, régis par des principes antithétiques, dont la coexistence est jugée indispensable au bon fonctionnement de l'Etat.* » Cette position permet loin de mettre en veilleuse le caractère autonome de l'administration, de lui donner ou d'accroître la légitimité de ses actions à travers une impulsion complémentaire. La mise sur pied du PIC est ainsi indissociable à une profonde transformation de la conception traditionnelle du modèle administratif jusque-là en vigueur dans les deux régions concernées. Cette transformation donne un nouveau visage à la relation entre l'administration et les administrés. Au-delà de ce visage nouveau, c'est un éclairage différent sur les actions de l'administration en direction des administrés ; et même un gage de gouvernance fort appréciable. Nous pouvons ainsi penser qu'au Cameroun et particulièrement dans les régions anglophones, il convient de relever que l'institution et le déploiement du Médiateur s'est effectué dans un contexte juridique, voire judiciaire et socio-politique particulier, qui s'écarte fondamentalement de celui du pays qui a servi de référence, en l'occurrence la France. (Mebiana, G.J.C, 2010 :3)

Le PIC comme outil de médiation locale peut permettre d'observer, au-delà des mutations dans la relation administration- administrés, une certaine reconnaissance de certains droits parmi lesquels, le droit à l'information. Le PIC permettrait ainsi aux administrés d'avoir un instrument de protection, mais aussi de sauvegarde d'un droit essentiellement basé sur les mécanismes et procédures d'accès à l'information locale. Le PIC en lui-même est une ressource informationnelle nouvelle dont l'action auprès de l'administration Régionale ou Communale va permettre de construire plusieurs d'information. Il devient dès lors un outil central dans la (re)configuration administrative, en donnant aux administrés une visibilité réelle et concrète dans l'action administrative.

4. Les limites du PIC comme médiateur

De prime abord, la mise en marche du PIC constitue une évolution notable dans l'organisation administrative et la gestion des relations entre l'administration et les administrés. Nous pouvons toutefois regretter que cette institution soit uniquement circonscrite à deux régions du territoire

national. Il est également permis de remettre en cause le fait que son objectif se limite à l'amélioration de la qualité des rapports entre administration et administrés, ainsi qu'à celle du service public, sans s'inscrire dans une perspective plus large de « démocratisation » totale et complète de l'administration. Le dispositif réglementaire encadrant la mise en œuvre du PIC ne permet donc pas encore d'entrevoir une appréhension globale et systémique de la relation administrative à travers son rôle. Si une telle ambition demeure envisageable à terme, force est de constater que, pour l'heure, son action demeure essentiellement centrée sur la facilitation de la relation administration-administrés.

À titre comparatif, en France, le *Défenseur des droits*, héritier du Médiateur de la République, illustre une approche plus intégrée de la médiation administrative. Institution constitutionnelle indépendante, il intervient non seulement dans les litiges opposant les citoyens à l'administration, mais également dans la protection des droits fondamentaux, la lutte contre les discriminations et la défense des droits des usagers des services publics. Cette extension des compétences confère à l'institution une légitimité démocratique accrue et fait de la médiation un véritable instrument de consolidation de l'État de droit, dépassant la simple logique de conciliation administrative.

Par ailleurs, le droit de proximité ou de justice qui semble se dégager de l'action du PIC peut être assimilé à un rapprochement significatif entre l'administration et les administrés, sans toutefois permettre une représentation complète et exhaustive de leurs aspirations. Contrairement aux droits fondamentaux des administrés, ce droit de proximité apparaît parfois contrasté, voire réducteur, dans un contexte de décentralisation entendue comme démocratie participative. Il se présente davantage comme une réponse fonctionnelle à la mise en œuvre de l'action administrative que comme un levier de légitimation profonde de celle-ci.

Dans cette perspective, l'exemple du Royaume-Uni est éclairant. Le *Parliamentary and Health Service Ombudsman* agit en tant que véritable commissaire parlementaire, nommé et contrôlé par le Parlement, et non par l'exécutif. Cette modalité de désignation renforce son indépendance vis-à-vis de l'administration et lui permet de porter les revendications des administrés au cœur du débat démocratique. Le médiateur britannique apparaît ainsi comme un acteur central de la redevabilité administrative (*accountability*), contribuant à la fois à la protection des droits des citoyens et à l'amélioration structurelle des politiques publiques.

Comme le souligne Moubakani, B., « à la différence de certains exemples étrangers où les homologues du Médiateur apparaissent comme des “Commissaires parlementaires” en raison de leur nomination et de leur contrôle par le Parlement, les Médiateurs africains, suivant en cela l'exemple français, sont nommés par décret du Président de la République » (Moubakani, B., 1999 : 312). Ainsi, certains Médiateurs, notamment au Gabon et au Cameroun, sont dépourvus d'une autonomie pleine et entière, demeurant liés à l'autorité qui les nomme. Pour d'autres, il est difficile de déterminer avec précision leur nature juridique, oscillant entre autorité administrative (Gabon [Note 25]) et institution sui generis (Cameroun, Sénégal [Note 26], Burkina Faso [Note 27]). Dans tous les cas, le degré d'indépendance statutaire constitue un élément déterminant de leur efficacité.

Par ailleurs, « le Médiateur (...) trouve difficilement sa place dans l'univers administratif. Cette situation est accentuée par les faiblesses que l'on peut déceler dans le cadre juridique qui régit son statut et son action » (Mebiama, G. J. C., 2010 : 20). Néanmoins, bien que les Médiateurs ne disposent pas, dans les pays précités, de pouvoirs juridictionnels contraignants, ils conservent un pouvoir de recommandation et de proposition, ainsi qu'un droit d'information à travers la publication de rapports annuels pouvant engager la responsabilité morale et administrative de certains agents publics.

Enfin, loin de brandir la création du PIC comme un trophée institutionnel, celle-ci peut être perçue comme un instrument de socialisation administrative, structuré autour des procédures et visant essentiellement à rendre visible l'action administrative. La mise en place du PIC ne saurait donc être considérée, en l'état, comme un mécanisme d'octroi effectif des droits fondamentaux des administrés, mais plutôt comme un outil de rééquilibrage — et non de rationalisation — de la relation administration-administrés. Si, au Sénégal, l'adaptation de l'institution du Médiateur suscite un certain optimisme, au Cameroun, en raison de sa création récente et de sa limitation géographique

aux régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, le PIC demeure marqué par les tensions sociales, le balbutiement démocratique et les contraintes politiques, culturelles et historiques propres à son environnement.

5. Conclusion

En fin de compte, l'institution du PIC dans le cadre de la décentralisation au Cameroun est assez atypique en ce qu'elle participe de la solution de l'État à la résolution de la crise politique et institutionnelle qui touche la partie anglophone du pays. Des objections peuvent être formulées quant à son procédé de désignation qui aurait pu être électif ou même quant à l'autorité de ses décisions. Néanmoins, il s'agit d'un adjuvant à la construction de la relation administrative dont l'action ne peut être surévaluée.

Le PIC apparaît en définitive comme l'expression d'une importante mutation dans la relation qui lie l'administration Régionale ou Communale aux administrés. Il est un outil qui compose l'ensemble du dispositif et dont les actions devront faciliter l'accomplissement d'une décentralisation complète et abouti au Cameroun. Toutefois, il faut garder à l'esprit qu'il s'agit encore d'une jeune institution qui a besoin de faire ses preuves dans un premier temps, avant d'être évalué dans un second temps. Reste à espérer que les fruits tiennent la promesse des fleurs. Reste aussi à savoir si les objectifs du PIC seront atteints.

Notes

Note 1 : L'expression ombudsmanie, forgée à partir du substantif ombudsman a été utilisée par B. Boumakani dans son article intitulé : *Les médiateurs de la République en Afrique noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina Faso*, R.I.D.C., n° 2, 1999, p. 310, pour illustrer l'adoption de cette institution dans de nombreux pays d'Afrique noire. Il y a une particularité frappante de cette institution qui résulte du fait que son appellation se confond avec celle de la personne chargée de l'animer. D'autres termes sont généralement utilisés pour désigner le Médiateur de la République. Il s'agit des mots « ombudsman », « protecteur du citoyen » ou encore « avocat du peuple ». On retrouve le terme ombudsman dans les associations telles que : Association des ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), Association des ombudsmans et Médiateurs africains (AOMA), Institut international des ombudsmans (IIO). Originellement, l'ombudsman (mot d'origine suédoise qui signifie mandataire) dont le Médiateur de la République est la traduction institutionnelle en France et dans les pays anciennement colonisés par elle, a été créé par Charles XII et systématisé par la constitution suédoise de 1809 avait une double mission. La première consistait à lutter contre l'arbitraire et la corruption. A cet effet, il disposait des pouvoirs de poursuite contre les agents de l'administration ou les magistrats auteurs de ces déviations. La seconde portait sur le contrôle de l'application des lois et règlements. C'est plus tard que cette institution a évolué vers les compétences qui sont les siennes aujourd'hui. Elles consistent essentiellement à améliorer les relations entre l'administration et les administrés. Entendu comme une "autorité indépendante", le médiateur a pour fonction majeure de trouver des solutions aux problèmes opposant l'administration aux citoyens.

Note 2 : A ce sujet, le Président de la République avait déclaré lors d'un meeting à Douala en 1991 que "*Tant que Yaoundé respire, le Cameroun vit!*". Il faut signaler que le Président de la République brandissait la capitale Yaoundé comme symbole de vie du pays alors que sept des dix régions étaient totalement paralysées par les villes mortes.

Note 3 : Depuis 2016 le Cameroun traverse une crise sociopolitique dite crise anglophone (en raison de l'origine de crise qui provient des deux régions anglophones, celle du Nord-Ouest et celle du Sud-Ouest), née des revendications corporatistes et transformée en politique remettant entre autre en question, la forme de l'Etat.

Note 4 : Franck Moderne, Les expériences régionales en Espagne et au Portugal, analyse comparative in Jean Waline (2002). *Gouverner, administrer, juger, liber amicorum*, Dalloz, pp. 321-322.

Note 5 : Art. 1 al.2 de la loi constitutionnelle de 1996.

Note 6 : Art. 55 al.1.

Note 7 : Loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation

Note 8 : Loi N° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes

Note 9 : Loi N° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions

Note 10 : Art.368 al.1 du Code général des collectivités territoriales décentralisées

Note 11 : Art.9 al.3 du décret N° 2020/773 du 24 décembre 2020 déterminant les modalités d'exercice des fonctions de *public independent conciliator* auprès des régions du nord-ouest et du sud-ouest.

Note 12 : Art.368 al.2 du Code général des collectivités territoriales décentralisées

Note 13 : Voir Chap. III du décret N° 2020/773 du 24 décembre 2020 déterminant les modalités d'exercice des fonctions de *public independent conciliator* auprès des régions du nord-ouest et du sud-ouest.

Note 14 : Art.8 du décret N° 2020/773 du 24 décembre 2020 déterminant les modalités d'exercice des fonctions de *public independent conciliator* auprès des régions du nord-ouest et du sud-ouest.

Note 15 : Art.10 du décret N° 2020/773 du 24 décembre 2020 déterminant les modalités d'exercice des fonctions de *public independent conciliator* auprès des régions du nord-ouest et du sud-ouest.

Note 16 : Art.14 du décret.

Note 17 : Art.14 al.4.

Note 18 : Baudot, P.-Y., Révillard ; A. (2011). LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE AU PRISME DE LA DÉMOCRATIE ADMINISTRATIVE In Revue française d'administration publique, 2011/1, (137-138), 193- 207. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2011-1-page-193.htm>, Consulté le 18 août 2021.

Note 19 : Bezès, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF.

Note 20 : Voir Chap. IV Dispositions diverses et finales du décret n°2020/773 du 24 déc. 2020.

Note 21 : Après avoir rédigé plus de dix chroniques de la *Revue administrative* sur les *Ombudsmans* de différents pays, Georges Langrod publie en 1969 deux articles de synthèse sur la question dans *La revue administrative*, *Ibid.*, p. 34.

Note 22 : Legrand A. (1970). *L'Ombudsman scandinave. Études comparées sur le contrôle de l'administration*, Paris : LGDJ.

Note 23 : Voir article 4 (1) du décret n°2020/773 du 24 décembre 2020.

Note 24 : Chevallier, J. (2011). De l'administration démocratique à la démocratie administrative In *Revue française d'administration publique*, (137-138), 217 - 227. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2011-1-page-217.htm>, Consulté le 19 août 2021.

Note 25 : Décret du 16 juillet 1992 portant création du Médiateur de la République.

Note 26 : Loi n° 99-04 du 29 janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi n° 91-14 du 11 février 1991 instituant un Médiateur de la République.

Note 27 : Loi organique n° 22/94/ADP du 17 mai 1994 portant institution du Médiateur du Faso.

Bibliographie

1. Aucoin, P., & Savoie, D. J. (2009). The politics-administration dichotomy: Democracy versus bureaucracy. *The evolving physiology of government: Canadian public administration in transition*, 97-117.
2. Beck, U. (2001). *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*. Paris : Aubier.
3. Bergeron, Gérard (2017). L'État en fonctionnement : la gouverne dans N. Michaud (sous la dir.). *Secrets d'États, Québec*. Presses de l'Université du Québec. 77-104.
4. Bernier, P. (2011). L'organisation de la fonction administrative de l'État. N. Michaud (sous la dir.). *Secrets d'États*. 263-293.
5. Boumakani, B. (1999). Les médiateurs de la République en Afrique Noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina-Faso. *Revue internationale de droit comparé*, 51(2), 307-329.
6. Bourgault, J., & Dion, S. (1989). Brian Mulroney a-t-il politisé les sous-ministres ? *Canadian Public Administration*, 32(1), 63-83.
7. Chartier, A. (2016). *Transferts et appropriations de modèles de développement dans les pays du Sud: pour une analyse du (dys) fonctionnement de l'aide: l'exemple de la décentralisation en Haïti et à Madagascar*. Doctoral dissertation, Université Michel de Montaigne-Bordeaux III.
8. Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. PUM.

9. Mebiama, G. J. C. (2010). Une nouvelle institution dans le paysage administratif africain, le médiateur de la république : les cas du Congo, du Gabon, du Burkina Faso et du Sénégal. Disponible sur www.annales-umng.org
10. Maltais, D., & Harvey, M. E. (2007). Les gestionnaires de l'ombre : les directeurs 1 de cabinets ministériels québécois. *Canadian Public Administration*, 50(1), 53-78.
11. Rosanvallon, P. (2013). *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*. Média Diffusion.