

REFLEXIONS SUR LE REGIME JURIDIQUE DE DISSOLUTION ET DE LIQUIDATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET PARA PUBLIQUES AU CAMEROUN DEPUIS LA REFORME DES PROCEDURES COLLECTIVES OHADA

Par

NGUIHE KANTE Pascal,

Docteur en Droit Privé.

Enseignant-chercheur à l'Université de Dschang.

1- Le droit positif Camerounais connaît depuis longtemps l'existence de procédures collectives de liquidation des biens applicables aux personnes morales de droit privé en difficulté¹. Toutefois, les personnes morales de droit public en général, et les entreprises publiques et para – publiques en particulier, ont jusqu'à une époque très récente échappé à ces procédures.

A la réflexion, plusieurs considérations fondées sur les prérogatives dérogatoires et exorbitantes de la puissance publique permettaient de donner des réponses à cette exception ou anomalie².

Aussi peut-on expliquer certainement pourquoi les différents textes³ qui se sont succédés depuis l'indépendance pour réglementer les entreprises

¹ Cette procédure est actuellement organisée par l'acte uniforme OHADA portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, qui a plus ou moins tempéré le système trop. rigoureux issu du Code de Commerce de 1807 applicable jusqu'au 1^{er} Janvier 1999 dans la plupart des pays membres de l'OHADA.

² En fait, ces diverses dérogations étaient dépourvues de réalisme pour des raisons aussi bien abstraites que pratiques. BREDIN, dans son ouvrage sur « *L'entreprise publique et semi - publique et le droit privé* », note très justement que : « La faillite est une institution du droit commun qui élimine des commerçants et punit des hommes. Parce que l'Etat ne peut être éliminé et parce qu'il ne peut être puni, elle se brise contre l'Etat actionnaire et commerçant. » C'est que le but d'intérêt général de l'entreprise publique réduirait la cessation de paiements à un incident financier ne devant pas mettre en cause la poursuite de sa mission ,mais seulement ses modalités, alors qu'elle est pour l'entreprise privée recherchant le profit, le signe d'un échec préluant à sa disparition. En pratique d'ailleurs, l'Etat n'attend pas que la cessation des paiements intervienne pour assurer des moyens de trésorerie aux entreprises publiques.

³ Cf... la loi N°68/LF du 11 Juin 1968 et le décret N°68/DF/ 275 du 15 Juillet 1968, J.O.C, Juillet 1968, P.1347 ; arrêté du 29 Septembre 1971, J.O.C, 15 Janvier 1972, P.128 ; décret N°78/462 du 24 Octobre 1978, J.O.C, 1^{er} Juin 1980, P8871 ; décret N°77 du 04 Août 1977 mod. par le décret N°79/ 200 du 25 Mai 1979, J.O.C, 1^{er} Juin 1979, P621 ; décret N°78/ 484 du 9 Novembre 1978 ; décret N°79/103 du 26 Mars 1979, J.O.C, 1^{er} Avril 1979 , P386.

publiques et para – publiques, n’ont jamais traité de front la question de la liquidation des dites entreprises.⁴

2- En effet, le mythe de la solvabilité des entreprises publiques et para – publiques, fondé sur le concours permanent et inconditionnel de l’Etat, s’est quelque peu effondré au fur et à mesure que s’aggravait la crise économique et financière traversée par notre pays au milieu et surtout à la fin des années 1980. La carence de l’Etat face à son devoir habituel de porter secours aux entreprises publiques et para–publiques à travers l’octroi de subventions⁵ a été d’autant plus durement ressentie que le nombre de ces entreprises était important dans tous les secteurs de la vie économique et sociale⁶. Conditionnée par une définition nouvelle du rôle de l’entreprise publique et para publique, et partant, de ses rapports avec l’Etat, la réforme envisagée est en même temps symbolique d’une philosophie rénovée du secteur public économique, dans laquelle l’objectif de rentabilité financière doit prendre le pas sur celui de l’interventionnisme économique et social⁷

3- A cet égard, la réduction du fardeau des entreprises publiques et para- publiques sur l’Etat dans le cadre de cette politique de réforme du

⁴ Tout appel à un tribunal dans des conditions identiques ou comparables au droit commun était non seulement une vue de l’esprit dans la généralité des cas, mais surtout une violation de la loi. Dès lors, toute disposition tendant à prévoir des sanctions commerciales immédiates et automatiques à l’encontre des entreprises publiques et para publiques, comme elles l’étaient pour des commerçants privés, pouvait en réalité paraître inutile jusqu’à la fin de l’année 1986, date de mise en œuvre du premier Programme d’Ajustement Structurel Camerounais. Evidemment, les moyens financiers fort limités de l’Etat dès ce moment, ainsi que l’ampleur de la crise financière traversée par plusieurs entreprises publiques et para publiques ont déterminé et justifié tout à la fois la mise en œuvre d’une réforme d’envergure du secteur public économique, placée sous la conduite de la Mission de Réhabilitation des Entreprises du secteur public et para public.

⁵ Avant la raréfaction croissante de ses ressources financières, l’Etat versait chaque année à ses entreprises des subventions d’un montant global de cent cinquante (150) Milliards de Francs Cf.a. Source : *Cameroun Tribune*, N° 2455 du 21 Août 1996, P. 4

⁶ Dès le mois de juillet 1987, période à partir de laquelle les travaux de la Mission de Réhabilitation des Entreprises du secteur public et para - public ont effectivement démarré, on dénombrait au moins 150 sociétés et entreprises relevant du porte - feuille de l’Etat. Source : Ibidem

⁷ Cf... MBENDANG EBONGUE Job, *Les entreprises d’Etat au Cameroun*, Thèse de doctorat en droit, Paris I, Mai 1989, tome1, PP 256 et 257. Il convient d’ailleurs de préciser que cette réforme est conduite depuis lors par la Mission de Réhabilitation des Entreprises du secteur public et para public, créée par décret N° 86/656 du 03 Juin 1986, modifié et complété par ceux N° 89/010 du 4 Janvier 1989, N° 90/428 du 27 Février 1990 et N° 90/429 du 27 Février 1990.

secteur public économique, se déroule beaucoup plus par le procédé de la dissolution et de la liquidation⁸.

Déjà, avant la fixation du tout premier cadre juridique approprié pour la dissolution et la liquidation des entreprises du secteur public et para public, de nombreuses opérations de ce genre avaient déjà eu lieu⁹, conformément aux dispositions de la loi ou de la décision prononçant la dissolution et à défaut, dans l'improvisation ou par imitation désordonnée des règles du droit privé¹⁰. Il en résultait des procédures de liquidations longues, anarchiques, coûteuses, voire ruineuses¹¹.

4- Aussi, les dispositions du titre IV de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 portant statut général des entreprises du secteur public et para public, étaient édictées essentiellement en vue de remédier à ces différents maux¹². Seulement, si le grand mérite de ces dispositions est d'avoir comblé un vide juridique en ce domaine et d'avoir neutralisé la plupart des contraintes qui se posaient en pratique auparavant¹³, on peut néanmoins déplorer certaines lacunes observées ici. En effet, le législateur secondaire du 17 Août 1995

⁸En effet, ce procédé de démantèlement concerne essentiellement les entreprises sans potentialité de viabilité. Elles sont en réalité plus nombreuses à être dissoutes et liquidées qu'à être privatisées.

⁹ Il s'agit de l'Ordonnance N°95/003 du 17 Août 1995 dont le titre IV réglementait la procédure de dissolution et de liquidation des entreprises publiques. Et pour de plus amples informations sur ce qui se passait avant, Cf... NDJOM NACK Elie Désiré, in *Les liquidations administratives au Cameroun*, éd. Imprimerie Nationale, 1992, pp. 117 et S.

¹⁰ L'ordonnance N° 003 du 27 Avril 1990 modifiant et complétant les dispositions de l'ordonnance N° 85/002 du 31 Août 1985 relative à l'exercice de l'activité des Etablissements de crédit, puis l'ordonnance N°90/005 du 19 Septembre 1990 modifiant et complétant les dispositions de l'ordonnance N° 003 du 27 Avril 1990 précitée, fixant les conditions de liquidation des banques au Cameroun ne concernaient que les établissements de crédit placés sous la surveillance de l'Etat, et ne s'appliquaient pas aux autres entreprises publiques et para publiques.

¹¹ A titre illustratif, parmi la soixantaine d'entreprises mises en liquidation, moins de cinq étaient officiellement clôturées jusqu'à la fin de l'année 1998, en dépit de l'achèvement des travaux de production des rapports de clôture de la liquidation. Source : Note d'orientation stratégique de la clôture des liquidations de la Commission Technique de Privatisation et de liquidation, Novembre 1998, P.1, Inédite.

¹² Pour quelques réflexions sur le titre IV de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 portant statut général des entreprises du secteur public et para public, Cf.. TCHOKOMAKOUA Venant, « La réforme du cadre juridique des entreprises du secteur public et para public: Essai sur l'Ordonnance N° 95/003 portant statut général des entreprises du secteur public et para public », *Juridis Périodique*, N° 26, PP 97 et s.; MAKANDA Nadine, *Les liquidations des entreprises publiques au Cameroun*, Thèse de Doctorat en droit, Limoges, 1997, pp. 7 et s.

¹³ Pour quelques unes de ces difficultés, Cf... POUGOUE Paul-Gérard, « Compte-rendu du colloque de l'I.D.E.F. sur le thème « Du droit des entreprises en difficulté », Libreville (Gabon), 6 au 13 Mai 1990, *Revue Juridique Africaine*, 1990/2, PP 180 et 181 ; ISSA – SAYEGH Joseph, « La liquidation des entreprises publiques et para publiques en droit sénégalais », *Revue Juridique Africaine*, 1990/3, PP 8 et S.

avait hésité entre le droit privé des procédures collectives et celui des sociétés commerciales, laissant parfois des vides entre les deux législations, créant des contradictions entre elles, ou recourant à la méthode du renvoi aux procédures collectives de droit commun¹⁴.

Inévitablement, des difficultés sérieuses devaient surgir de ces lacunes ou contradictions. Aussi, tirant les leçons résultant des insuffisances et des incohérences observées lors de l'application des législations nationales relatives au régime juridique de dissolution et de liquidation des entreprises publiques¹⁵, le législateur africain a expressément prévu que les procédures collectives d'apurement du passif OHADA s'appliqueront désormais non plus seulement aux personnes morales de droit privé, mais également aux entreprises publiques constituées en la forme d'une personne morale de droit privé¹⁶. Par voie de conséquence, le domaine d'application des procédures collectives d'apurement du passif de droit commun OHADA se trouve considérablement élargi.

4 bis- A cet égard, l'abrogation de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 portant sur le statut général des entreprises du secteur public et para public, dont le titre IV consacrait indistinctement près de 30 articles aux opérations de dissolution et de liquidation, s'imposait. Dès lors, son remplacement par la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 répond prioritairement à l'objectif d'harmonisation de la législation camerounaise dans ce secteur avec les principes édictés par les Actes Uniformes relatifs au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, au droit des procédures

¹⁴ Cf. TCHOKOMAKOUA (V), op.cit., pp 97 et S ; MAKANDA (N), op.cit, pp 162 et s. Et pour une étude comparative, Cf. ISSA – SAYEGH (J), op. cit. P28.

¹⁵ Pour l'exemple du Sénégal, Cf. ISSA SAYEGH (J.), op.cit., pp. 8 et s; quant au Cameroun, Cf. TCHOKOMAKOUA (V.), op. cit. PP. 97 et s.; MAKANDA (N.), Thèse précitée, PP. 7 et s.

¹⁶ Cf. article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA. Ce texte est entré en vigueur le 1^{er} Janvier 1999. Ces groupements ont généralement des créanciers assez nombreux et peuvent exploiter des entreprises de dimensions considérables. Leurs difficultés financières appellent donc un traitement organisé.

collectives d'apurement du passif OHADA et au Traité de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

Mais à dire vrai, la fixation de ce nouveau cadre juridique approprié pour la dissolution et la liquidation des entreprises publiques et qui intervient à la suite du constat de quelques insuffisances et incohérences qui ont jalonné l'application de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995, ne remet nullement en cause dans le fond, l'évolution tracée par l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA du 1er Janvier 1999.

5- Cette évolution rejoint ainsi la position de nombreuses législations étrangères qui avaient déjà réglé très tôt la question¹⁷. Il était en réalité apparu opportun de soumettre aux procédures collectives de droit commun les entreprises qui se livrent à des activités économiques, en empruntant la forme de personnes morales de droit privé. Dès lors, se trouve réglée l'épineuse et insoluble question de l'insaisissabilité des biens et deniers publics de ces entreprises, qui leur assurait une immunité incompatible avec les aléas de la vie économique et la confiance que doivent inspirer les relations d'affaires.¹⁸

Le nouveau cadre juridique de dissolution et de liquidation des entreprises du secteur public et para public abouti à coup sûr à une double distinction entre les personnes morales de droit public au sens strict, c'est-à-dire l'Etat et les collectivités publiques qui ne relèvent pas des procédures prévues par l'Acte Uniforme et les personnes morales de droit public ayant la forme de droit privé, qui seront régies par les dispositions de l'Acte¹⁹. Dans le

¹⁷ Pour le cas de la France, Cf. GUYON Yves, *Droit des affaires*, T2, éd. Economica, 1991, N° 1108 et S. Concrètement, le principe de l'insaisissabilité des biens de l'Etat et l'impossibilité de l'exécution forcée contre l'Etat notamment, étaient invoqués pour justifier l'exclusion de l'Etat et des collectivités publiques de la faillite et de la liquidation judiciaire.

¹⁸ Cf. ISSA-SAYEGH (J), « L'intégration Juridique des Etats africains de la zone franc », *Pénant*, N° 827, Mai – Août 1998, P. 218 ; PONACAM MEYEBA, « Réflexions sur quelques aspects du droit de la faillite au Togo », *Pénant*, N° 823, P.197.

¹⁹ Cf. POUGOUE Paul - Gérard et KALIEU Yvette, *L'organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA*, éd. P.U.A, Yaoundé 1999, N°28. A l'Etat et aux collectivités publiques, il faut ajouter les établissements publics administratifs qui restent soumis aux règles de droit public du moins dans les pays qui ont conservé cette forme d'entreprise publique. Aussi pour la cas du Cameroun, elles sont actuellement soumises à la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 précitée, et abrogeant l'ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995; pour le cas du Sénégal, c'est la loi N°84/6 du 16 Août 1984.

premier cas, on devra se référer à la loi camerounaise N° 99/016 du 22 Décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et par public²⁰. Pour le second cas, à savoir les entreprises publiques constituées en la forme d'une personne morale de droit privé, le régime de la dissolution et liquidation relève dorénavant des dispositions de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA²¹.

6- Incontestablement, la disparition des entreprises publiques et para - publiques au Cameroun pose aujourd'hui le problème fondamental de la législation applicable²². En effet, le régime des activités des entreprises publiques et para publiques présente un caractère mixte. Il est en effet fondé à la fois sur le droit privé et le droit public²³. Aussi, leur régime de dissolution et de liquidation devra s'inscrire incontestablement dans cette même perspective. On comprend dès lors pourquoi le législateur maintient actuellement une réglementation dualiste en la matière.

²⁰ Cf... *Juridis Périodique*, N° 42, PP. 27 à 42. Il ressort de cette loi que peuvent être considérées comme relevant du droit privé, la société à capital public et la société d'économie mixte. Le problème pourra aussi se poser pour les établissements bancaires qui étaient jusque-là soumis eux aussi à une procédure particulière de liquidation contenue dans l'ordonnance N°90/003 du 27 Avril 1990 fixant les conditions de liquidation des banques. Mais à l'heure actuelle, il est admis qu'elles sont régies uniquement par l'Acte Uniforme.

²¹ Tels seront notamment les cas des sociétés à capital public et des sociétés d'économie mixte (Cf. articles 3 et 78 de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 abrogeant l'article 3 de l'ordonnance de 1995). Par contre, demeureront exclus du domaine de l'Acte Uniforme, les établissements publics administratifs qui relèveront normalement de la sphère du titre IV de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 précitée abrogeant l'ordonnance N°95/003 du 17 Août 1995.

²² Avant la soumission légale des entreprises publiques à forme sociétale au régime du droit commun des procédures collectives OHADA, l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 qui régissait jusque là la dissolution et la liquidation de toutes les entreprises publiques et para publiques, hésitait entre l'application à leur égard du droit privé des procédures collectives et celui des liquidations des sociétés commerciales ou des liquidations administratives. La loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 qui a abrogé ce texte avait normalement pour objectif l'harmonisation de la législation camerounaise dans ce secteur avec les principes édictés par l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA. Mais à l'observation, la réalité est toute autre. le législateur national s'est tout simplement contenté de recopier platement l'ancienne Ordonnance du 17 Août 1995 sans se soucier de l'objectif qui avait été déclaré dans l'exposé des motifs du projet de loi y relatif. A l'arrivée, on se retrouve en face d'un texte fondamentalement contradictoire aux objectifs visés.

²³ Aux termes de l'article 1^{er} alinéa 1 de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, les entreprises publiques ayant une forme sociétale, sont désormais soumises expressément aux règles du droit privé. Quant aux établissements publics administratifs, ils doivent être régis exclusivement par les dispositions de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 abrogeant l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995. Pour quelques réflexions sur les raisons de cette mixité du droit applicable, Cf.. Mustapha SOURANG, « Le régime des activités des entreprises publiques », *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, T7, PP. 293 et S.

7- A cet effet, il soumet les entreprises publiques constituées sous la forme de société commerciale au régime du droit commun des procédures collectives de liquidation des biens OHADA, d'une part (I), et réaffirme par voie de conséquence la spécificité du régime juridique de dissolution et de liquidation des entreprises publiques à forme non sociétale d'autre part (II).

I- L'ATTRACTION DU REGIME DE DISSOLUTION ET DE LIQUIDATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES A FORME SOCIETALE PAR LE DROIT DES PROCEDURES COLLECTIVES OHADA.

8- L'application des procédures collectives de liquidation des biens OHADA aux entreprises publiques à forme sociétale est l'une des innovations majeures consacrées par le législateur africain du 1er Janvier 1999. En effet, la question avait déjà été longuement débattue par la doctrine sans qu'on puisse parvenir à trouver un véritable point d'achoppement²⁴.

A l'heure actuelle, bien que la soumission de ces entreprises à la procédure collective de liquidation des biens OHADA ne soit plus discutée (A), le problème continue cependant de se poser quant à la portée de cette procédure qui s'avère encore limitée en pratique (B).

A- LA SOUMISSION DE PRINCIPE DES ENTREPRISES PUBLIQUES A FORME SOCIETALE AU DROIT DES PROCEDURES COLLECTIVES OHADA.

9- Aux termes de l'article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives OHADA, les procédures collectives de règlement préventif, de redressement judiciaire et de liquidation des biens s'appliquent

²⁴ Sur les controverses autour de l'application des procédures collectives de droit commun aux entreprises publiques à forme sociétale, Cf. DEBENE (M.), art. précité, p.254 et S. ; Mustapha SOURANG, art. précité p. 293 et S. ; MBENDANG EBONGUE (J.), thèse précitée, PP 130 et S.

non seulement aux personnes morales de droit privé commerçante ou non, mais également aux entreprises publiques ayant la forme d'une personne morale de droit privé²⁵. Deux justifications peuvent être données à la suite de cette règle nouvelle formulée par le législateur africain.

Tout d'abord, la soumission de la procédure de dissolution et de liquidation des entreprises publiques à forme sociétale au droit commun des procédures collectives OHADA se justifie par l'idée que ces entreprises sont des « commerçants publics »²⁶ exerçant des activités qui les rapprochent considérablement des sociétés commerciales de droit privé (1).

Ensuite, la nature juridique de la personne morale qui constitue l'entreprise publique à forme sociétale justifie également la soumission de ce type d'entreprise au droit commun des procédures collectives OHADA. En effet, seules les entreprises publiques ayant la forme d'une personne morale de droit privé peuvent être placées en règlement préventif, en redressement judiciaire ou en liquidation des biens (2).

1- Un choix imposé par la forme commerciale de l'entreprise publique

10- Le principe de la soumission des entreprises publiques à forme sociétale au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique OHADA à été expressément consacré par l'article 1^{er} de ce texte. Partant de cette énonciation, le législateur africain du 1er Janvier 1999 en a déduit qu'elles étaient par conséquent soumises au droit des procédures

²⁵ Avant l'entrée en vigueur de l'Acte Uniforme OHADA relatif aux procédures collectives d'apurement du passif, il était admis par la doctrine (ISSA SAYEGH (J), MBENDANG EBONGUE (J), MUSTAPHA SOURANG), que seules les personnes morales du droit privé pouvaient être soumises à l'ancienne procédure collective de faillite ou de liquidation judiciaire. Par conséquent, les entreprises publiques, même ayant la forme de personnes morales de droit privé, ne pouvaient pas être soumises aux procédures de concours. Le principe de l'insaisissabilité des biens de l'Etat, l'impossibilité de l'exécution forcée contre l'Etat notamment, étaient invoqués pour justifier l'exclusion de l'Etat et des collectivités publiques de la faillite et de la liquidation judiciaire. Mais en réalité, cette exclusion n'était qu'une exclusion de fait, rien ne s'opposant en droit, à ce qu'elles y soient soumises.

²⁶ L'expression est empruntée au Doyen Georges Vedel Cité par DEBENE Marc, op. cit., P. 254.

collectives OHADA²⁷. Concrètement, c'est parce que l'entreprise publique a la forme d'une personne morale commerçante de droit privé qu'elle devrait être soumise au droit commun des procédures collectives OHADA. De là, l'on pourrait en déduire sa qualité de commerçant par la forme. Incontestablement, elle doit être considérée comme un commerçant au sens du droit privé²⁸.

11- Avant l'aboutissement des deux réformes qu'ont connu les entreprises publiques²⁹, l'attribution de la qualité de commerçant aux entreprises du secteur public et para - public posait d'énormes difficultés, puisque les textes n'avaient pas encore, en règle générale, expressément pris parti sur la question. Aussi on se demandait si les entreprises publiques pouvaient être considérées comme des commerçants au sens du droit privé³⁰. Mais en réalité, le problème s'est surtout posé à propos des établissements publics.

12- En effet, en tant que personne morale de droit public, l'établissement public comporte une part irréductible de puissance publique. Par conséquent la doctrine admettait à juste titre, qu'il ne pouvait pas faire l'objet d'une procédure collective de droit commun même s'il avait un caractère industriel et commercial³¹. Telle ne fut généralement pas la solution adoptée par les

²⁷ Cf. article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, l'article 2 de l'Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique OHADA et article 80 alinéa 2 de la loi N° 99/016 du 12 Décembre 1999 reprenant l'article 67 alinéa 3 de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 précité.

²⁸ Le principe est simple : les entreprises publiques ayant la forme d'une personne morale de droit privé, dans la mesure où elles gèrent une activité dans les mêmes conditions qu'un particulier industriel ou commerçant, sont soumises au droit commun, c'est-à-dire au droit privé. Toutes leurs opérations relèvent en principe des lois et usages du commerce.

²⁹ La première réforme est intervenue dans le cadre de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 tandis que la seconde qui est l'œuvre de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999. Celle-ci, sans remettre fondamentalement en cause les grands principes énoncés là bas, la tout simplement reproduit en oubliant parfois l'évolution nouvelle tracée par le législateur africain des procédures collectives.

³⁰ Face à la controverse doctrinale qui prévalait, le droit camerounais d'avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 Août 1995, soumettait les établissements publics industriels et commerciaux et les sociétés chargées d'un service public aux lois et usages du commerce, au même titre que toutes les autres entreprises d'Etat. La nouvelle législation du 22 Décembre 1999 reprend pour l'essentiel les mêmes principes contenus dans cette ordonnance. Pour un examen de la controverse doctrinale sur ce point, Cf. Mustapha SOURANG, op. cit., PP.293 et S. ; DEBENE (M.), op. cit. PP. 254 et S. ; ISSA-SAYEGH (J) « La liquidation des entreprises publiques en droit sénégalais » article précité, PP. 7et S ; MBENDANG EBONGUE (J), Thèse précitée, PP. 116 et S; MAKANDA (N), Thèse précitée, PP. 18et S.

³¹ Cf. DEBENE (M) op. cit, P. 254; VEDEL (G), « Le régime des biens des entreprises nationalisées et le fonctionnement des entreprises nationalisées en France », 3^{ème} Colloque des Facultés de Droit, 1956, PP. 208 et 209, cité par MBENDANG EBONGUE (J), Thèse doctorat précité, P. 116.

pouvoirs publics camerounais. Aussi faisaient-ils la distinction entre les établissements publics industriels et commerciaux et les sociétés chargées d'un service public d'une part, et les établissements publics administratifs d'autre part. Là bas, on reprenait les solutions françaises au terme de l'évolution du droit français sur cette question, en attribuant la qualité de commerçant à ces entreprises et en tirant toutes les conséquences pratiques. Ici, on leur refusait cette qualité en même temps qu'on les soustrayait du domaine des procédures collectives de droit commun.

13- Quant aux entreprises publiques constituées en la forme de société commerciale anonyme de droit privé, notamment les sociétés à capital public et les sociétés d'économie mixte, leur qualité de commerçant n'a jamais posé de difficulté³².

14- Aujourd'hui, non seulement le statut général des entreprises du secteur public et para-public a été profondément réformé,³³ mais surtout d'autres textes nouveaux sont venus régler expressément la question de l'attribution de la qualité de commerçant aux entreprises du secteur public et para public. Il ressort clairement de ces textes que toute entreprise publique ayant la forme d'une personne morale de droit privé est considérée comme une société commerciale, et par conséquent soumise aux différentes règles de droit privé applicables aux commerçants³⁴. A contrario, les établissements publics administratifs n'ont pas cette qualité et ne pourront pas faire l'objet d'une procédure collective de droit commun OHADA, mais plutôt d'une procédure

³² Cf. DEBENE (M.), op. cit. ; pp. 254 et S. ; MUSTAPHA SOURANG, op. cit. ; PP. 293 et S. ; ISSA SAYEGH (J.), op. cit. ; PP. 7 et S.

³³ Cf. l'ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 portant statut général des entreprises du secteur public et para public ; la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 qui intervient à la suite de ce texte n'a fait que reprendre in extenso les différentes dispositions qu'elle comportait. A dire vrai, à l'image du texte qu'elle a remplacé, la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et para-public institue désormais les trois formes suivantes d'entreprise publique, à l'exclusion de toute autre : l'établissement public administratif, la société à capital public, et la société d'économie mixte (article 3 alinéa 1 de cette loi)

³⁴ Cf. article 1^{er} de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique ; Cf. également l'article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA.

spécifique prévue par les dispositions de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 qui a abrogé l'ordonnance N°95/003 du 17 Août 1995³⁵ C'est dire que l'établissement public administratif est par nature absolument distinct de la société à capital public qui intègre aujourd'hui l'établissement public industriel et commercial qui était considéré comme une catégorie d'entreprise publique avant que n'intervienne la réforme du statut général des entreprises du secteur public et para public.

15- Dans l'ensemble, le mérite des législateurs camerounais et africain est d'avoir levé toute équivoque juridique quant à l'attribution de la qualité de commerçant aux entreprises du secteur public et para public, qu'elles soient constituées sous la forme de société à capital public, d'économie mixte, ou sous celle d'établissement public administratif. En effet, ils ont très largement consacré, et de façon expresse la qualité de commerçant des deux premières formes et en ont tiré toutes les conséquences pratiques. Cette consécration par le droit positif camerounais de la soumission des entreprises publiques à forme sociétale au droit privé des sociétés commerciales et des procédures collectives OHADA, permet de régler définitivement la question³⁶. A vrai dire, la soumission des entreprises publiques à forme sociétale au droit privé des sociétés commerciales et des procédures collectives OHADA ne se justifie seulement pas par leur statut de commerçant exerçant des activités comparables à celles des commerçants de droit privé, mais également par le

³⁵ Cf.. Les articles 3 alinéa 2 et 60 alinéa 2 de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 reprennent les articles 3 alinéa 2 et 50 alinéa 2 de l'ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 portant statut général des entreprises du secteur public et para public.

³⁶ La formulation des textes est très précise. L'article 3 alinéa 3 de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999, reprenant une disposition identique contenue dans l'ancien article 3 alinéa 3 de l'ordonnance du 17 Août 1995 dispose : « Les sociétés à capital public et les sociétés d'économie mixte sont créées et exercent leurs activités conformément aux lois, règlements et usages régissant les sociétés anonymes sous réserve des dispositions de la présente loi. » L'article 28 alinéa 1 de la même loi ajoute « qu'elles sont assujetties à l'inscription au registre du commerce et du crédit mobilier ». En plus, l'article 1^{er} alinéa 1 de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique prévoit que « toute société commerciale, y compris celle dans laquelle un Etat ou une personne morale de droit public, est associé ... est soumise aux dispositions du présent Acte Uniforme ». Par ailleurs, il ressort des dispositions de l'article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif que les procédures collectives s'appliquent non seulement aux personnes morales de droit privé, mais également aux entreprises publiques ayant la forme de personne morale de droit privé.

fait que le droit positif camerounais tient compte de la nature juridique de la personne morale qui constitue l'entreprise publique.

2- Un choix lié à la nature juridique de la personnalité morale de l'entreprise publique.

16- Le recours au droit des procédures collectives OHADA lors de la dissolution et de la liquidation de certaines entreprises du secteur public et para public tient compte de la nature juridique de la personne morale qui les constitue. L'article 2 de l'Acte Uniforme affirme en effet que les procédures collectives de droit commun ne s'appliquent qu'aux entreprises publiques ayant la forme d'une personne morale de droit privé. Cette solution s'admet facilement dans la mesure où le patrimoine de ces sujets de droit est facile à identifier et à liquider, le cas échéant³⁷.

Il ne fait aucun doute que les établissements publics administratifs³⁸ qui constituent des personnes morales de droit public au même titre que l'Etat et les collectivités territoriales, sont indiscutablement aujourd'hui à l'abri des procédures collectives de droit commun OHADA. En effet, en tant que personne publique, l'établissement public administratif comporte une part irréductible de puissance publique et bénéficie par conséquent des avantages reconnus à l'Etat³⁹. La qualité de personne morale de droit public fait de droit

³⁷Cf. ISSA SAYEGH (J), « L'intégration juridique des Etats africains de la zone Franc », *Pénant*, N°827, Mai Août 1998. P. 218 ; SERF Arlette Martin, « Faillite et personnes morales », in *Aspects Actuels du Droit Commercial français : Etudes dédiées à René Roblot*, L.G.D.J, 1984, PP. 449 et S. Certes la portée de cette liquidation sera parfois limitée par la nature juridique de certains biens utilisés par l'entreprise publique. En effet, l'article 4 alinéa 1 de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 précitée, dispose que « les biens du domaine public et national ainsi que les biens du domaine privé de l'Etat transférés en jouissance à une entreprise conformément à la législation domaniale conservent leur statut d'origine »

³⁸ Avec la réforme du statut général des entreprises du secteur public et parapublic, un établissement public ne peut qu'avoir actuellement un caractère administratif. Par conséquent, celui qui était industriel et /ou commercial ne peut qu'être transformé en société à capital public ou se joindre aux capitaux privés pour constituer une société d'économie mixte.

³⁹Cf. DEBENE (M), op. cit, P. 254 ; MBENDANG EBONGUE (J), Thèse précitée, PP.130 et S.

obstacle à l'application des procédures collectives OHADA, à la différence des entreprises publiques ayant la forme d'une personne morale de droit privé⁴⁰.

17- L'application des procédures collectives OHADA à certaines entreprises publiques seulement nous semble justifiée. A vrai dire, en raison de l'existence d'un contrôle de l'engagement des dépenses effectuées par les établissements publics administratifs, ces personnes morales de droit public ne devraient pas pouvoir dépenser plus que les crédits qui leur ont été alloués. Aussi la cessation des paiements sera donc sinon impossible, au moins essentiellement provisoire, car les dépenses non payées seront réglées d'office sur les crédits de l'exercice suivant⁴¹. Incontestablement, l'Etat ou la collectivité publique décentralisée selon le cas, deviendra responsable du passif au cas où la fermeture serait exigée. D'ailleurs, notre analyse est fondée sur le fait qu'en l'état actuel du droit positif camerounais, la loi du 22 décembre 1999 qui a abrogé l'ordonnance du 17 Août 1995 ne mentionne pas la cessation des paiements parmi les causes de dissolution des établissements publics administratifs⁴². Il est donc normal que ces personnes morales de droit public ne puissent être dissoutes et liquidées que par la voie amiable⁴³ et non dans le cadre judiciaire grâce à l'application des règles du droit commun des procédures collectives OHADA.

18- Seulement, si l'intention du législateur africain de soustraire la procédure de dissolution et de liquidation des établissements publics administratifs de la

⁴⁰ Cf. article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives OHADA et article 1^{er} de l'Acte Uniforme sur les sociétés commerciales.

⁴¹ Cf. GUYON Yves, *Droit des affaires*, T2, 1991, 3^e édition, Economica, N° 1111. C'est seulement dans le domaine international que la défaillance prolongée d'une personne morale de droit public peut entraîner des difficultés. Celles-ci ne se règlent pas par l'ouverture d'une procédure judiciaire, mais par l'intervention du Fonds Monétaire International, qui impose aux Etats endettés des mesures d'assainissement.

⁴² Aux termes de l'article 80 alinéa 1 la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et para public, « la dissolution des établissements publics administratifs intervient en cas d'extinction de leur mission ou pour toutes autres causes prévues dans leur acte constitutif... »

⁴³ Cf. article 82 alinéa 1 de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 précitée.

surveillance du juge étatique pour la soumettre à la surveillance des autorités administratives internes⁴⁴ est justifiée par les nécessités d'accomplir un véritable service public désintéressé⁴⁵, on regrettera cependant l'absence d'un contrôle réel et sérieux d'une liquidation effectuée exclusivement dans le cadre amiable. Au demeurant et heureusement, la pertinence du clivage entreprises publiques à forme sociétale disposant de la personnalité morale de droit privé et entreprises publiques ayant la personnalité morale de droit public, ajouté à cela la certitude du critère retenu par l'article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, font que les établissements publics administratifs ne se retrouvent sujets indirects des procédures collectives tout en étant légalement à l'abri de celles-ci.

Si la frontière entre les entreprises publiques soumises ou non au droit des procédures collectives OHADA a été aisément et clairement tracée, il est fort à craindre que des difficultés sérieuses naissent de l'application de ce droit dans les différentes situations prévues.

B- LA SOUMISSION LIMITEE DES ENTREPRISES PUBLIQUES A FORME SOCIETALE AU DROIT DES PROCEDURES COLLECTIVES OHADA.

20- Aux termes de l'article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, il est expressément prévu que les entreprises publiques constituées en la forme d'une personne morale de droit privé sont également soumises à ces procédures. En réalité, l'application de ce droit connaîtra ici en pratique des entraves importantes⁴⁶ Deux facteurs

⁴⁴ Les inconvénients de cette situation avaient déjà été soulignés dans le cadre de la procédure de liquidation des banques au Cameroun ; Cf. à cet effet, POUGOUE (P.G), « Commentaire des ordonnances N°003 du 27 Avril 1990 et 90/005 du 19 Septembre 1990 fixant les conditions de liquidation des banques au Cameroun », in *Juridis Info*, N°3, PP. 76 et suivants, et N°4, PP. 35 et S.

⁴⁵Pour des détails sur le sens de cette notion, Cf.. MBENDANG EBONGUE (J), Thèse précitée, PP. 131 et S.

⁴⁶ Cf. DEBENE (M). op. cit., P. 254 ; MUSTAPHA SOURANG, op. cit., P. 294 ; CHAPUT Yves, « L'inégalité des débiteurs face aux procédures collectives », in *Etudes offertes à E. DE LAGRANGE*, L.G.D.J, 1978 ; SERF Arlette Martin-, op. cit. PP. 452 et S.

principaux sont la cause de cette situation. D'une part, la portée du recours aux procédures collectives OHADA sera limitée parfois par la nature juridique des biens utilisés par l'entreprise publique (1). D'autre part, la détention de la totalité des capitaux par l'Etat dans l'entreprise publique à forme sociétale, provoquera certainement des distorsions au niveau des règles juridiques de dissolution et de liquidation applicables ici (2).

1-Une limitation fondée sur la nature juridique des biens utilisés par l'entreprise publique.

21- En droit commun des procédures collectives OHADA, les biens du débiteur constituent la garantie des créanciers. Evidemment le patrimoine des entreprises publiques ayant la forme d'une personne morale de droit privé en état de cessation de paiements, ne devrait pas échapper à ces contraintes légales⁴⁷. Or, si les entreprises publiques à forme sociétale disposent des biens propres susceptibles d'être saisis par leurs créanciers, elles peuvent aussi utiliser des biens mis à leur disposition sous forme de concession par l'Etat, et qui restent la propriété de ce dernier⁴⁸. C'est ce qu'affirme notamment l'article 4 alinéa 1 de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 qui reprenant littéralement l'ancien article 4 alinéa 1 de l'ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 qui prévoyait que « les biens du domaine public et du domaine national, ainsi que les biens du domaine privé de l'Etat, transférés en jouissance à une entreprise conformément à la législation domaniale, conservent leur statut d'origine ». Par voie de conséquence, seuls les biens propres de l'entreprise publique dissoute pourront être réalisés, ceux précédemment affectés par l'Etat devant revenir purement et simplement dans son patrimoine⁴⁹.

⁴⁷ Cf. article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA.

⁴⁸ Il s'agit des biens qui devront revenir à l'Etat en fin de concession (« biens de retour ») ou faire l'objet d'une reprise à tout moment (« biens de retour »).

⁴⁹ Cf. article 4 alinéa 2 la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 précitée.

22- Par ailleurs, quand bien même l'entreprise publique à forme sociétale disposerait des biens propres, leur réalisation pourrait être neutralisée lorsqu'ils ont été constitués en vue de l'exécution dans l'intérêt général d'activités présentant un caractère industriel et commercial. Cette situation concerne essentiellement les sociétés à capital public qui possèdent des capitaux - actions intégralement détenus par l'Etat, une ou plusieurs collectivités publiques décentralisées ou une ou plusieurs sociétés a capital public⁵⁰. En effet, tout comme l'ancienne ordonnance du 17 Août 1995, la loi du 22 Décembre 1999 a créé cette forme de société pour satisfaire l'intérêt général. Dès lors, leur continuité est indispensable, et l'on voit mal quelle importante société à capital public peut être mise en liquidation des biens sans qu'il en résultât pour la collectivité de graves inconvénients.

23- Evidemment, ces diverses considérations qui conduisent à limiter l'application effective du droit des procédures collectives OHADA aux entreprises publiques à forme sociétale, démontrent à coup sûr que le législateur africain n'a pas réglé totalement l'épineuse question de l'insaisissabilité de leurs biens et deniers publics. Incontestablement, cette immunité qui continue d'affecter le régime de réalisation de certains biens des entreprises publiques au cours de la procédure de liquidation, « est incompatible avec les aléas de la vie économique et la confiance que doivent inspirer les relations d'affaires ».⁵¹ Dès lors, comment surmonter l'obstacle technique constitué par la survivance du principe de l'insaisissabilité de certains biens des entreprises publiques à forme sociétale et qui fait bénéficier à celles-ci d'une véritable immunité à cet égard ? *En d'autres termes, ne serait-il pas plus admissible de laisser l'entreprise publique à forme*

⁵⁰ Cf. article 2 (2), Ibidem

⁵¹ Cf. ISSA- SAYEGH (J), « L'intégration juridique des Etats africains de la zone franc », op. cit. ; p. 218, qui pense plutôt que le législateur africain a complètement résolu l'épineuse et insoluble question de l'insaisissabilité des biens et deniers publics des entreprises publiques à forme sociétale. Tel ne semble pas d'ailleurs être notre avis sur cette question en droit positif camerounais ainsi que nous avons tenté de le démontrer plus haut.

sociétale, déjà soumise aux dispositions du droit commun des sociétés commerciales OHADA⁵², qu'elle supporte également les mêmes contraintes mises à la charge des sociétés commerciales à capitaux privés ?

24- Quelle que soit la solution adoptée, les résultats seront choquants. Mais le mieux serait que le régime de dissolution et de liquidation des entreprises publiques à forme sociétale obéisse à toutes les dispositions de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA, comme l'exige le législateur africain.⁵³ En le faisant, on éviterait ainsi l'irritant problème de l'exclusion de certains biens utilisés par l'entreprise du domaine des procédures collectives d'apurement du passif. Par voie de conséquence, l'Etat ne se verrait plus alors accusé de faire des affaires au détriment des personnes privées. Dès lors, c'est aux juges que reviendra la charge de veiller à ce qu'aucun élément du patrimoine d'une entreprise publique à forme sociétale en liquidation n'échappe aux rigueurs imposées par les procédures collectives d'apurement du passif OHADA. Il s'agit là d'une mission assez délicate, surtout lorsque le capital de l'entreprise concernée est détenu entièrement par les pouvoirs publics.

2- Une limitation justifiée par l'origine publique du capital-actions de l'entreprise.

25- Tout comme l'ordonnance n° 95/003 du 17 août 1995, la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 retient désormais trois types d'entreprises du secteur public et parapublic : l'établissement public administratif, la société d'économie mixte et la société à capital public. Si le premier obéit, en ce qui concerne sa création, son fonctionnement et sa disparition aux seules dispositions de la loi du 22 Décembre 1999⁵⁴, tel n'est pas le cas pour les deux autres qui devraient

⁵² Cf. article 1^{er} de l'Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique OHADA.

⁵³ Cf. article 2 alinéa 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif. OHADA

⁵⁴ Cf. les articles 49 à 60 et 66 à 99 de l'ordonnance n° 95/003 du 17 août 1995, portant statut général des entreprises du secteur public et parapublic, précitée.

être régis plutôt par le droit commun des sociétés commerciales et des procédures collectives d'apurement du passif OHADA⁵⁵.

A la vérité, cette réflexion sur le régime juridique de dissolution et de liquidation des établissements publics et des entreprises du secteur public et para-public est inspirée par les nouvelles orientations de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA. Hélas, cet objectif n'a pas été correctement concrétisé par la loi N° 99/016 du Décembre 1999 qui avait pour vocation à corriger les quelques insuffisances et incohérences de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 qui ont rendu nécessaire son abrogation. En effet, la nouvelle loi axée sur certaines finalités telles que « la fixation d'un cadre juridique approprié pour la dissolution et la liquidation des entreprises publiques d'une part, et l'harmonisation de la législation camerounaise dans ce secteur avec les principes édictés par l'Acte Uniforme N° 2 de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) et le traité de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) d'autre part »⁵⁶, est loin d'être conforme à cette double orientation.

26- Finalement, il se dégage le constat selon lequel le législateur du 22 Décembre 1999 a tout simplement recopié in extenso dans un nouveau moule juridique les anciennes dispositions des articles 66 à 99 de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995, oubliant par là même les objectifs qui avaient été fixés préalablement dans l'exposé des motifs présentés par le Gouvernement. A l'application, on note des incohérences et des contradictions criantes dans la détermination du régime juridique de dissolution et de liquidation des entreprises publiques à forme sociétale, par rapport aux nouvelles exigences

⁵⁵ Cf. article 1er de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique OHADA, et 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif

⁵⁶ Cf..., Exposé des motifs du projet de loi portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et para-public

prévues par le législateur africain des sociétés commerciales et des procédures collectives d'apurement du passif OHADA⁵⁷.

A l'évidence, la perpétuation des problèmes qui se posaient jusqu'alors au niveau de la détermination du régime juridique de dissolution et de liquidation des entreprises publiques à forme sociétale subsistera. Toutefois, il est certain qu'elles n'auront plus la même teneur.

27- A cet égard, en dehors de la limitation de la portée des procédures collectives de droit commun OHADA découlant de la nature juridique des biens utilisés par cette entité économique, un autre problème de même ordre pourrait se poser particulièrement pour les sociétés à capital public dans lesquelles le capital - actions est intégralement détenu par l'Etat ou par l'un de ses démembrés ou, par d'autres sociétés à capital public⁵⁸. En réalité, même si la liquidation de ces sociétés est soumise aux dispositions de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA, la puissance publique aura en pratique la maîtrise totale des opérations de dissolution et de liquidation en dépit du renforcement de leur autonomie, de la redéfinition de la tutelle de la responsabilisation des organes dirigeants par le législateur national⁵⁹. Mais, à cause du fait que le statut des dirigeants des sociétés à capital public demeure toujours différent par rapport à celui de leurs collègues du privé, il est concrètement difficile d'engager une

⁵⁷ Cf. Article 1^{er} de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciale et du G.I.E et article 2 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA, précités.

⁵⁸ Cf. article 2 (2) de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 reprenant les termes de l'ancien article 2 (2) de l'ordonnance N°95/003 du 17 Août 1995 abrogée.

⁵⁹ Cf. Les articles 29 à 58 de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 précitée. Sous le régime de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 (art. 2 alinéa 7 et 21), la puissance publique était assez omniprésente au niveau des organes de gestion et des structures de l'entreprise. Toutefois, il demeure admis d'après une étude empirique sur la question, qu'une bonne coordination et une meilleur supervision des opérations de liquidation des entreprises publiques ne saurait être possible sans la participation de la Commission Technique de privatisations et de Liquidation à toutes les étapes du processus, avec le mandat bien précis d'amener les différents liquidateurs en place à conduire à leur terme et dans des délais bien précis leurs travaux parfois embourbés dans des procédures inutiles. Nul doute qu'une telle immixtion accélèrait à coup sûr la conduite de cet épineux dossier des liquidations d'entreprises au Cameroun. Cet Organe Technique chargé de « superviser, coordonner et contrôler les liquidations d'entreprises du secteur public et para-public », a été créé par le Décret N° 97/003 du 03 Janvier 1997.

action en comblement du passif contre certains dirigeants des entreprises publiques en liquidation⁶⁰.

28- Dès lors, malgré la soumission du régime de dissolution et de liquidation des entreprises publiques à forme sociétale au droit des procédures collectives d'apurement du passif OHADA, les résultats s'avèrent à l'application toujours bien limités. On pourrait alors penser que la référence au droit commun des procédures collectives apparaît plutôt, de ce fait, comme un moyen pour les entreprises du secteur public et para public de bénéficier seulement des techniques et méthodes éprouvées de liquidation des entreprises du secteur privé⁶¹. Le fait pour ces entreprises publiques d'être soumises à certaines règles du droit commun des procédures collectives et non pas à d'autres, provoque ainsi une forme de para - droit des procédures collectives OHADA.

Les difficultés ne se posent pas dans les mêmes termes pour les entreprises publiques qui n'ont pas la personnalité morale de droit privé.

II- l'inadaptation avérée des procédures collectives de liquidation de droit commun aux entreprises publiques à forme non sociétale.

29- L'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif OHADA s'applique non seulement « à toute personne physique ou morale commerçante et à toute personne morale de droit privé non commerçante », mais également, « à toute entreprise publique ayant la

⁶⁰ La plupart des membres du Conseil d'Administration étant des fonctionnaires et assimilés, ne peuvent être atteints par la liquidation des biens de la société. Ceux-ci regagnent généralement leur corps d'origine en cas de difficulté. Il est donc souhaitable que le statut de ces administrateurs soit revu. Mais le sens dans lequel doit s'orienter une révision n'est pas facile à décèler. Néanmoins, toute réforme doit s'orienter dans le sens d'une plus grande responsabilité de ces dirigeants.

⁶¹ Cf. SATIO Jean, *Le statut du commerçant au Cameroun*, Thèse doctorat en droit, Paris I, 1985, PP. 136 et 137.

forme d'une personne morale de droit privé ». ⁶² En revanche, celles qui sont « de droit public » se trouvent exclues de son champ d'application. ⁶³

On comprend aisément que certaines entreprises ayant reçu des participations financières étatiques, ne puissent faire l'objet d'une procédure collective d'apurement du passif OHADA. Ce constat conduit notamment à faire échapper à la liquidation des biens de droit commun les établissements publics administratifs qui sont actuellement les seules entreprises publiques considérées comme des personnes morales de droit public, et par conséquent, demeurent soumis aux dispositions du titre IV de la loi du 22 Décembre 1999 en ce qui concerne le régime juridique de leur dissolution et liquidation ⁶⁴.

30- Evidemment, l'inapplication du régime juridique de liquidations des biens OHADA aux établissements publics administratifs, est justifiée non seulement par leur statut général, mais aussi et surtout par les difficultés découlant des

⁶² Cf. Article 2 de cet Acte Uniforme. Cette disposition, plus large et plus novatrice, soumet toutes les personnes morales de droit privé au régime général des procédures collectives OHADA, applicable également aux commerçants individus. On regrettera cependant que ce texte ait opté pour la solution de facilité en se bornant à adopter simplement la formule « toute personne morale de droit privé », sans autre précision.

⁶³ D'après l'article 3 alinéa 1 de la loi N° 99-016 du 22 Décembre 1999 paraphrasant l'ancien article alinéa 1 de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995, « le secteur public et para-public est essentiellement constitué d'établissements publics administratifs, de sociétés à capital public et de société d'économie mixte, sans préjudice de disposition de l'article 1^{er} alinéa (2) ci-dessus ». Alors que les deux derniers types sont considérés comme des personnes morales de droit privé, tel n'est pas le cas pour le premier qui se définit plutôt comme « une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière et de la personnalité juridique... » (Cf. article 2 (3) de la loi du 22 Décembre 1999 précitée).

Il ne fait aucun doute que l'Etat et les différentes collectivités territoriales constituent également des personnes morales de droit public et par conséquent, se trouvent à l'abri des procédures collectives OHADA, même lorsqu'ils exercent une activité industrielle ou commerciale. Comme le remarque d'ailleurs à juste titre le professeur Yves GUYON, leur mise en redressement judiciaire ou en liquidation des biens étant purement théoriques, « la question ne devrait pas se poser car en raison de l'existence d'un contrôle de l'engagement des dépenses, ces personnes morales ne devraient pas pouvoir dépenser plus que les crédits qui leur ont été alloués ». Et il ajoute pour conclure, que « la cessation des paiements est donc sinon impossible au moins essentiellement provisoire, car les dépenses non payées seront réglées d'office sur les crédits de l'exercice suivant. », Yves GUYON, *Droit des Affaires*, T2, op. cit, N°1111, P. 134.

⁶⁴ L'exposé des motifs du projet de loi portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et para-public mentionnait parmi les raisons de l'abrogation de l'Ordonnance du 17 Août 1995, « la clarification de la typologie des entreprises publiques... et l'harmonisation de la législation camerounaise dans ce secteur avec les principes édictés par certains Actes Uniforme OHADA et le traité de la CEMAC » Paradoxalement, on note des incohérences et des confusions dans sa rédaction. En effet le législateur national du 22 Décembre 1999 semble avoir malencontreusement oublié que le régime juridique de dissolution et de liquidation des entreprises publiques à forme sociétale obéissait depuis le 1^{er} Janvier 1999 au droit commun des procédures collectives d'apurement du passif OHADA. Par conséquent, elles ne devraient plus être incluses dans ce texte qui consacre plutôt un droit des procédures collectives dérogatoire à celui prévu par le législateur africain. Plutôt un droit des procédures collectives dérogatoire à celui prévu par le législateur africain.

contraintes issues des procédures collectives de droit commun(A). Mais tout en étant juridiquement à l'abri de ces procédures, un danger continuerait de les guetter. A cet égard, ils pourront vraisemblablement subir les conséquences légales d'une procédure collective déclenchée contre d'autres personnes (B).

A- Les établissements publics administratifs, une spécificité conceptuelle.

31- Il résulte de l'interprétation à contrario des dispositions combinées des articles 12 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives OHADA, et 1^{er} de celui relatif au droit des sociétés commerciales, que le régime juridique de dissolution et de liquidation des entreprises publiques qui ne revêtent pas une forme de droit privé, obéit à des règles légales particulières dérogatoires au droit commun. Celles-ci sont contenues dans le titre IV la loi du 22 Décembre 1999⁶⁵.

En effet, avec les innovations importantes relativement à l'application des procédures collectives, l'Acte Uniforme OHADA réduit de manière considérable le domaine de ces dispositions qui se trouve ainsi confinées aux seuls établissements publics administratifs. Le maintien isolé de cette forme d'entreprise publique est déterminé à la fois par son statut juridique (1) et par l'inadaptation aux personnes morales de droit public des conditions des procédures collectives de droit commun (2).

⁶⁵ Cf. les articles 78 à 110 de la loi du 22 Décembre 1999 abrogeant les anciens articles 66 à 99 de l'Ordonnance de 1999 précitées.

1-Un statut juridique fortement influencé par le droit public.

32- L'article 2-3 de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 reprenant partiellement les anciennes dispositions de l'article 2-1 de l'ordonnance N°95/003 abrogée, définit l'établissement public administratif comme « une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière et de la personnalité juridique ayant reçu de l'Etat ou d'une collectivité publique décentralisée, un patrimoine d'affectation en vue de la réalisation d'une mission d'intérêt général ou d'assurer une obligation de service public ». En effet, l'ancien article 2-1 de l'Ordonnance du 17 Août 1995 qui a inspiré le législateur national se voulait plus prolix en excluant expressis verbis du champ d'activité des établissements publics administratifs les missions ou obligations présentant un caractère d'activité industrielle, commerciale ou financière. Mais pour autant, la nouvelle définition de l'établissement public telle que contenu dans la loi du 22 Décembre 1999 et qui se veut dépouillé de tout caractère énumératif des différentes missions dévolues à ce genre d'entité juridique, ne remet nullement en cause la teneur de l'ancienne Ordonnance du 17 Août 1995.

33- À dire vrai, le législateur national de 1999 a voulu tout simplement éviter de reprendre un fragment de phrase qui s'apparenterait à une pure redondance. Dans l'un ou l'autre cas, le but principal visé était de mettre à la confusion et aux incertitudes qui régnaient quant à la détermination du statut juridique des établissements publics administratifs à cause des dénominations variables qui étaient utilisées⁶⁶.

Cette nouvelle loi qui prend désormais la place de l'Ordonnance de 1995, retient comme elle l'établissement public administratif dans la catégorie des

⁶⁶ On a ainsi parlé des établissements publics administratifs et des établissements publics à caractère industriel et commercial. Même si le caractère public est toujours prédominant de ces deux formes d'entreprise d'Etat, il était devenu banal de constater que beaucoup d'entre elles se trouvaient à mi - chemin entre le droit privé et le droit public, notamment les établissements publics à caractère industriel et commercial. Pour d'amples précisions Cf. MBENDANG EBONGUE (J), Thèse précitée, PP. 62 et S ; TEDGA Paul John Marc, *Entreprises publiques, Etat de crise au Cameroun : Faillite d'un système*, éd. l'Harmattan, 1990, PP. 119 et S. ; NDJOMNACK (E.D), ouvrage précité, PP. 17 et S. ; TCHOKOMAKOUA (V), art. Précité, P. 98.

personnes morales ayant un statut de droit public, à l'exclusion de toute autre forme d'entreprise du secteur public et para-public. A ce titre, cette structure juridique comporte une part irréductible de puissance publique⁶⁷. Incontestablement, sa situation de personne morale de droit public fait obstacle à l'application de l'une des procédures collectives de droit commun OHADA qui serait susceptible de compromettre le fonctionnement et la continuité du service dont ils ont la charge. Comme l'Etat ou une collectivité territoriale, l'établissement public administratif devrait alors bénéficier des mêmes avantages reconnus à ces derniers. C'est ce que semble affirmé un auteur lorsqu'il compare l'établissement public administratif à « un démembrement spécialisé de l'Etat »⁶⁸.

34- Mais en réalité, c'est aussi parce que l'établissement public administratif n'a ni la qualité de commerçant,⁶⁹ ni la personnalité morale de droit privé, qu'il devrait échapper au droit commun des procédures collectives OHADA.

En effet, l'établissement public administratif est constitué « en vue de réaliser une mission d'intérêt général ou d'assurer une obligation de service public »⁷⁰. Cette clarté dans la précision de l'activité de l'établissement public administratif permet aussi d'éviter toute incertitude sur sa qualité de commerçant. Ainsi, pour que l'Etat et/ou une collectivité publique décentralisée soient particulièrement attentifs au sort de tous les groupements dont ils sont proches sans être considérés comme des « commerçants publics »⁷¹, il faudrait que l'activité concernée n'ait ni un objet économique, ni un but lucratif. Dans le cas contraire, l'entreprise doit être considérée comme une société à

⁶⁷ Cf. DEBENE (M.), article précité, P 254.

⁶⁸ Cf. MBENDANG EBONGUE (J), Thèse doctorat précitée, P. 130.

⁶⁹ Cf. Article 60 alinéa 2 de la loi N°99/016 du 22 Décembre 1999 reproduisant les anciens termes de l'article 50 alinéa 2 de l'Ordonnance N° 95/003 du 17 Août 1995 abrogée.

⁷⁰ Cf. Article 2(3) in fine de cette même loi reprenant également l'Art. 2(1) in fine de l'Ordonnance de 1995 abrogée.

⁷¹ Cf. VEDEL Georges, cit.é par DEBENE (M), in article. précit.é, P. 254.

capital public, soumise par conséquent aux dispositions de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives OHADA.

35- Il appert dès lors que l'établissement public administratif doit être créé par l'Etat ou une collectivité publique décentralisée pour gérer un service public désintéressé, ou tout au moins satisfaire l'intérêt général par cette même voie⁷². Ces considérations conduisent à écarter l'application des procédures collectives de droit commun OHADA à l'encontre des établissements publics administratifs. Sans doute, sont les difficultés de vérification pour ces personnes morales désintéressées de droit public des conditions d'ouverture d'une procédure de liquidation des biens de droit commun qui justifieraient le recours à une procédure spécifique tirée de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 ?

2- L'inadaptation aux établissements publics administratifs des conditions de fond des procédures collectives OHADA.

36- Aux termes de l'article 25 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives OHADA, la procédure collective de redressement judiciaire ou de liquidation des biens ne peut s'ouvrir que si le débiteur qui est dans l'impossibilité de faire face à son passif exigible avec son actif disponible, est en état de cessation des paiements⁷³.

Or cette condition première et essentielle du déclenchement d'une procédure collective, considérée traditionnellement comme le fruit des exigences de la vie commerciale, des nécessités du crédit et de la rigueur des échéances en droit des affaires, est totalement inadaptée aux personnes morales désintéressées de droit public en général, et aux établissements publics

⁷² Sur les controverses autour des notions de service public et d'intérêt général, Cf. MBENDANG EBONGUE (J), Thèse doctorat précitée, PP. 131 et S.

⁷³ Pour plus de détails sur cette notion, Cf. POUGOUE (P.G) et KALIEU (Y.R), ouvr. préc, N°38 et S. Cette notion doit toutefois être distinguée des notions voisines comme l'insolvabilité, le surendettement et la simple situation difficile.

administratifs en particulier, au regard desquels ces impératifs n'ont presque aucun sens⁷⁴.

37- En effet, qu'ils agissent contre l'Etat ou une collectivité territoriale décentralisée en général, et à l'égard d'un établissement public administratif en particulier, les créanciers se heurtent ici à la même interdiction de recourir aux voies d'exécution du droit privé. L'inapplicabilité de ces mesures coercitives aux établissements publics administratifs est due aux liens étroits entre ces entreprises et la puissance publique. Aussi, aucune saisie n'est donc possible contre leurs biens à l'instar de ce qui est édicté pour les diverses personnes du droit public⁷⁵. Incontestablement, l'impossibilité de procéder à une saisie contre les établissements publics administratifs a pour corollaire celle de faire prononcer une procédure collective de droit commun OHADA.

38- A cet égard, on remarquera que l'option offerte au tribunal entre le redressement judiciaire et la liquidation des biens est fort délicate en face d'une personne morale de droit public non commerçante et sans objet économique, alors que les termes de l'option sont guidés par les perspectives purement économiques : comment évaluer les perspectives de redressement d'un établissement public administratif ? Que peut signifier pour un établissement public administratif dépourvu de toute ambition économique « la possibilité de proposer un concordat sérieux » évoquée à l'article 33 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives OHADA ? Malgré la tentation des tribunaux d'effectuer un glissement vers les critères plus neutres, il demeure indiscuté que les établissements publics administratifs n'ont pas une personnalité morale distincte de celle de l'Etat ou de la collectivité

⁷⁴ D'ailleurs l'article 80 alinéa 1 rédigé dans les mêmes termes que l'ancien article 68 alinéa 1 de l'ordonnance de 1995 qui traite uniquement des conditions de dissolution des établissements publics administratifs ne fait nullement allusion à la cessation des paiements, préférant tout simplement déclarer que celle-ci (dissolution) « intervient en cas d'extinction de leur mission ou pour toutes autres causes prévues dans leur acte constitutif ».

⁷⁵ En principe, le passif d'un établissement public administratif n'est pas celui de l'Etat. Celui-ci, en créant une personne morale distincte, a donné aux créanciers un patrimoine d'affectation, auquel se trouve limité leur gage. Toutefois, il faut tenir compte de l'article 80 alinéa 1 in fine de la loi de 1999 précitée, qui déclare que « l'Etat ou la collectivité publique décentralisée selon le cas, est responsable du passif des établissements publics administratifs ».

publique décentralisée qui détient les capitaux⁷⁶. A l'évidence, leur mise en cessation des paiements sera donc impossible car les dépenses non payées seront réglées d'office sur les crédits de l'exercice suivant⁷⁷.

39- Mais le caractère trop général de cette règle est parfois atténué lorsqu'une procédure collective est déclenchée contre d'autres personnes que les établissements publics administratifs.

B- LES ETABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS, SUJETS POTENTIELS DES PROCEDURES COLLECTIVES DE LIQUIDATION DES BIENS OHADA.

40- La question n'est pas uniquement de principe ; elle présente un intérêt pratique considérable. En effet, l'article 180 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, fait peser une responsabilité lourde de conséquences, si elle n'est pas assumée financièrement sur les dirigeants de droit ou de fait d'une personne morale qui a cessé ses paiements : certaines personnes morales de droit public à l'instar des établissements publics administratifs peuvent être menacées à ce titre également.

41- Dans cette perspective, on se demande si un établissement public administratif pourrait être considéré comme dirigeant de fait si un syndic hardi intentait contre lui une action fondée sur les articles 180 et 183 pour stigmatiser son intervention dans une entreprise économiquement condamnée?⁷⁸ Même si une telle voie est possible, l'efficacité de l'action ainsi exercée est à relativiser d'autant plus que les établissements publics

⁷⁶ C'est ce que laisse penser également l'article 80 alinéa 1 in fine de la loi du 22 Décembre 1999 précitée.

⁷⁷ Cf. GUYON (Y.), *Droit des Affaires*, T. 2, op. cit, n°1111, P. 134.

⁷⁸ Certains établissements publics administratifs à l'instar de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNPS), ont pris des participations ou ont fait des interventions nombreuses et actives dans le capital et la vie économique de certaines entreprises à forme sociétale. Or la présence de leurs capitaux dans une entreprise dotée de la personnalité morale de droit privé les expose à un règlement collectif par application de l'article 183 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives OHADA.

administratifs étant des personnes morales de droit public par détermination de la loi, leurs biens sont normalement insaisissables.

42- D'ailleurs, on se demande également quelle sera la juridiction appelée à appliquer ces dispositions à l'égard de l'établissement public administratif mis en cause ? Est-ce la juridiction administrative ou la juridiction judiciaire ? A notre sens, l'établissement public administratif ayant le statut juridique de personne morale de droit public ne peut qu'être jugé par une juridiction administrative et non par une juridiction de l'ordre judiciaire⁷⁹. Par conséquent, le régime spécial des articles 180 et 183 de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives OHADA, ne pouvant être appliqué par la juridiction administrative normalement qualifiée pour en connaître la recherche de sa responsabilité, la compétence du juge judiciaire devrait donc être écartée au profit de l'application du droit administratif par le juge administratif.

43- On pourrait s'interroger sur un autre plan sur la question de savoir si la présomption de responsabilité et de causalité est au moins concevable contre les établissements publics administratifs ? L'article 185 de l'Acte Uniforme⁸⁰ frapperait-il un établissement public administratif en cas d'inexécution de la condamnation au comblement du passif ? Toutes ces questions ne peuvent être résolues convenablement par les textes tirés de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures collectives OHADA, inadaptés au régime juridique de dissolution et de liquidation des établissements publics administratifs.

⁷⁹ En effet, il est traditionnellement interdit aux juges judiciaires de s'immiscer dans les affaires de l'administration en vertu de la règle de la séparation des fonctions judiciaires et administratives. Et pour quelques illustrations jurisprudentielles de cette interdiction, Cf. KAMTO Maurice, *Droit Processuel Administratif au Cameroun*, P.U.C. ; 1990.

⁸⁰ Aux termes de cet article, « la juridiction compétente peut enjoindre aux dirigeants à la charge desquels a été mis tout, ou partie du passif de la personne morale, de céder leurs actions ou parts sociales de celle-ci ou ordonnée leur cession forcée par le soins du syndic, au besoin après expertise, le produit de la vente est affecté au paiement des dettes de la personne morale mise à la charge de ces dirigeants ».

44- Au terme de ces quelques réflexions, quel que soit le sens à donner à nos analyses, il se posera toujours le problème de l'effectivité des voies d'exécution à l'encontre des entreprises du secteur public et para-public, celles-ci bénéficiant d'une véritable immunité à cet égard. De toute évidence, elles se verraient alors à juste titre accusées de faire des affaires au détriment des personnes privées.

On peut déplorer cet état de choses. En effet, il est inadmissible de laisser les entreprises publiques et parapubliques utiliser les mécanismes de droit privé sans qu'elles en supportent les charges. Il est à souhaiter que l'égalité règne réellement entre tous les débiteurs, sujets directs ou indirects des procédures collectives d'apurement du passif OHADA⁸¹.

Ce serait là à notre sens, la meilleure façon de mettre un terme à cette injustice qui règne lors de la mise en œuvre du processus de dissolution et de liquidation des entreprises publiques. On aurait pu penser que l'harmonisation de la législation camerounaise résultant de l'adoption de la loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et para-public, aboutirait enfin à la fixation d'un cadre juridique approprié et adapté à la dissolution et à la liquidation de ces entités qui n'aurait pu s'adapter à la concurrence ou qui n'auraient plus de raison d'être. Hélas, rien n'a été fait dans ce sens. En effet, le législateur national a curieusement oublié les objectifs même qui avaient rendus nécessaire à la révision de l'ancienne réglementation. A l'arrivée, c'est un texte qui recèle encore quelques insuffisances et incohérences qui auraient pourtant dû être corrigées avec la révision législative intervenue le 22 Décembre 1999. Incontestablement, il faudra s'attendre très tôt à la réforme de la réforme avant qu'elle ne soit même appliquée. C'est dire que l'adoption d'un nouveau statut pour les établissements publics et les entreprises du

⁸¹ Cf. CHAPUT YVES, « L'inégalité des débiteurs face aux procédures collectives », op. cit. , PP. 117 et S.

secteur public et para-public n'a pas clarifié d'avantage le régime juridique applicable à ceux ou à celles qui sont condamnés à la dissolution et à la liquidation. Toutefois, n'est-il pas logique de penser que les pouvoirs publics, en créant une personne morale distincte ou en s'associant aux personnes morales de droit privée, ont accepté par ce fait même de donner aux créanciers un patrimoine d'affectation auquel se trouve limité leur gage ? Il est permis de le croire.