

# L'exécution Des Décisions De l'Agence De Régulation Des Télécommunications Au Cameroun

**LACDO MEZAGUE Larissa**

Doctorante en Droit privé, Université de Dschang - Cameroun

Diplômée de l'École Nationale Supérieure des Postes et Télécommunications du Cameroun « SUP'PTIC ».

Email : lacdolarissa@yahoo.fr

## **RÉSUMÉ**

« Réguler c'est faciliter », tel est le slogan de l'Agence de Régulation des Télécommunications au Cameroun. Cela suppose que soient prévues des mesures destinées à assurer l'exécution des décisions de l'Agence, mais surtout leur exécution paisible, celle-ci étant le gage de l'absence de crispation et de méfiance entre les acteurs majeurs du secteur. Le législateur a manqué à cette exigence. Il semble n'avoir pas été plus soucieux de l'exécution paisible des décisions de l'ART autant qu'il l'a été pour les hypothèses d'exécution difficile. Une telle posture n'est pas de nature à « faciliter » l'exécution des missions de régulation, qui doit pouvoir allier avec sagesse la prévention et la répression. Donner une meilleure place aux possibilités d'exécution paisible de ses décisions semble pourtant plus à même d'assurer l'effectivité des décisions rendues par l'ART, sans créer de tension avec les opérateurs. Qui veut la paix ne prépare pas forcément la guerre.

Mots- clés : mise en demeure – sursis – privilège – pénalités – effectivité.

## **ABSTRACT**

"Regulating is facilitating" this is the slogan of the Telecommunications Regulatory Board in Cameroon. This presupposes that measures are planned to ensure the execution of the Agency's decisions, but above all their peaceful execution, this being the guarantee of the absence of tension and mistrust between the major actors in the sector. The legislator failed to meet this requirement. He seems to have been no more concerned with the peaceful execution of TRB decisions as much as he was for the difficult execution hypotheses. Such a posture is not likely to "facilitate" the execution of regulatory missions, which must be able to wisely combine prevention and repression. Giving greater importance to the possibilities of peaceful execution of its decisions, however, seems more likely to ensure the effectiveness of the decisions rendered by the TRB, without creating tension with the operators. Whoever wants peace does not necessarily prepare for war.

Keywords: formal notice – reprieve – privilege – penalties – effectiveness.

## **INTRODUCTION**

Il existe de nos jours un domaine dans lequel se créent des rapports nouveaux entre le droit et l'économie, à la fois des rapports d'organisation et de contrainte et un rapport détaché du passage nécessaire par l'État et son organisation administrative. Il s'agit du droit de la régulation<sup>1</sup>. En dépit des discussions existant au sujet de son admission en tant que branche autonome du droit<sup>2</sup> ou pas<sup>3</sup>, certains de ses traits principaux peuvent d'ores et déjà être mis en exergue. Tout d'abord, il s'agit d'une branche du droit regroupant l'ensemble des règles affectées à la régulation de secteurs qui ne peuvent engendrer leurs équilibres par eux-mêmes. Ensuite, sa méthode est entièrement tournée vers l'objectif de construction et de maintien forcé de cet

<sup>1</sup> Voir A. M. FRISON-ROCHE, « Droit de la régulation », Concurrence-Distribution, *LE DALLOZ*, 2001, n° 7, p. 610.

<sup>2</sup> C'est la position défendue notamment par Madame Frison Roche. Voir principalement Frison-Roche M.-A. : « Le droit de la régulation », D. 2001, précité. Voir aussi Boy L. : « Réflexions sur "le droit de la régulation" (à propos du texte de M.-A. Frison-Roche) », D. 2001, chron., p. 3031 ; Frison-Roche M.-A. : « La régulation, objet d'une branche du droit », in Frison-Roche M.-A. (dir.) : « Droit de la régulation : questions d'actualité », Rencontres petites affiches, 6 février 2002, L.P.A. n°110, 3 juin 2002, p. 3.

<sup>3</sup> Comme le rapporte un auteur, pour certains, la régulation est une notion descriptive renvoyant à l'utilisation de procédés de police en matière économique (Linotte D., Romi R., Droit public économique, Litec, 6ème éd., 2006, n° 906 et s.). Pour d'autres il s'agit d'une police spéciale de la concurrence (Delvolvé P., Droit public de l'économie, Précis, Dalloz, 1998, n°32, 359, 453 et s.) ou une « police économique justifiée par un objectif explicite, l'ouverture à la concurrence et le maintien de celle-ci » mais en utilisant des formes et des techniques nouvelles (Gaudemet Y. : « La concurrence des modes et des niveaux de régulation. Introduction », R.F.A.P., 2004, n° 109, pp. 14 et 15). Voir H. DELZANGLES, L'indépendance des autorités de régulation sectorielles Communications électroniques, Énergie et Postes, Thèse pour le Doctorat en droit, Université de Montesquieu-Bordeaux IV, 2008, p. 5.

équilibre, pour la réalisation duquel tous les pouvoirs sont requis, dans un usage proportionné et transparent. Enfin, les domaines sur lesquels il se déploie sont aujourd'hui très variés.

Au Cameroun, cadre principal de la présente réflexion, plusieurs secteurs font déjà l'objet d'une régulation. En mettant de côté le domaine des marchés financiers ou de la bourse dont la régulation a une envergure supra nationale<sup>4</sup>, l'on peut citer le secteur de l'électricité, le secteur des marchés publics et le secteur des télécommunications. Dans tous ces secteurs, et comme l'explique la doctrine, l'option pour la régulation a été prise, afin de maintenir un équilibre entre les différents éléments, dont le premier terme est toujours la concurrence et le second un impératif au mieux hétérogène, au pire contraire<sup>5</sup>. Présentant les raisons ayant conduit à l'institution d'un droit de la régulation, particulièrement dans le secteur des télécommunications en France, la doctrine relève qu'à un moment donné, la dynamique économique et technologique du secteur des télécommunications du moment soulevait de nouveaux enjeux ne pouvant pas toujours être résolus par les forces du marché. Quoiqu'il en soit, en France ou au Cameroun, et quel que soit par ailleurs le secteur économique concerné, le trait d'union entre toutes les initiatives de régulation est, à n'en point douter, l'existence des autorités de régulation.

C'est trivial de le dire, les autorités de régulation sont au cœur du droit de la régulation. En dépit de la difficulté que des auteurs ont présentées à propos de l'effort pour les cerner convenablement<sup>6</sup>, elles sont considérées comme des organismes indépendants, tant du secteur régulé que du gouvernement, qui émettent des règles, surveillent un secteur et sanctionnent les violations que les opérateurs font des règlements qui les gouvernent<sup>7</sup>. Ce sont les entités publiques qui ont pour objectif de faciliter l'introduction de la concurrence sur des marchés de services publics en réseaux tout en garantissant le respect

<sup>4</sup> Le secteur des marchés financiers camerounais est régi par un système de régulation plus large, élaboré au niveau de la CEMAC, et à la tête duquel se trouve la Commission de Surveillance du Marché Financier d'Afrique Centrale (Cosumaf). Pour des détails concernant la régulation des marchés financiers en Afrique centrale, voir D. KEUFFI, *La régulation des marchés financiers dans l'espace OHADA*, Thèse de doctorat en droit de l'Université de Strasbourg et de doctorat/Ph.D en droit, de l'Université de Dschang, 2010, 481 p.

<sup>5</sup> Il peut s'agir par exemple de l'intérêt général. Voir A. M. FRISON-ROCHE, « Droit de la régulation », *Concurrence-Distribution*, préc., p. 612.

<sup>6</sup> Voir T. PERROUD, *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, Tome I, décembre 2011, pp. 61-90.

<sup>7</sup> Voir A. M. FRISON-ROCHE, « Pourquoi des autorités de régulation », *In Le politique saisi par l'économie Economica*, 2002, p. 271.

d'autres impératifs d'intérêt général<sup>8</sup>. Leur présence est absolument nécessaire dans ces secteurs ouverts partiellement à la concurrence mais soumis en même temps à un autre impératif, afin de construire et maintenir l'équilibre global. Les différents secteurs déjà soumis à un droit de la régulation au Cameroun n'échappent guère à cette logique<sup>9</sup>. Cette nécessité a même poussé les pouvoirs publics à instituer dans le secteur des communications électroniques deux organes, que sont d'une part l'ANTIC (Agence Nationale des Technologies de l'Information et de la Communication)<sup>10</sup> et, d'autre part, l'ART (Agence de Régulation des Télécommunications). Institué deux ans plutôt par la loi régissant les communications électroniques au Cameroun<sup>11</sup>, l'ART sera organisé en 2012 par décret du Président de la République<sup>12</sup>. Elle a été par la suite réorganisée en 2020<sup>13</sup>. Établissement public à caractère spécial, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, elle assure pour le compte de l'État, la régulation, le contrôle et le suivi des activités des opérateurs et exploitants du secteur des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication. Elle veille également au respect du principe d'égalité de traitement des usagers dans toutes les entreprises de communications électroniques<sup>14</sup>. L'ensemble des missions de l'ART

<sup>8</sup> Voir S. BRACONNIER, « La régulation des Services Publics », R.F.D.A., (17), janv.-fév. 2001, spéc., p. 47 et 48.

<sup>9</sup> C'est ainsi qu'une autorité de régulation, parfois expressément désignée de cette manière, existe pour chacun des secteurs concernés par le droit de la régulation. Dans le secteur de l'électricité, l'on retrouve l'ARSEL, Agence de Régulation du Secteur de l'Électricité ; dans le secteur des marchés publics, l'on retrouve l'ARMP, Agence de Régulation des Marchés Publics ; et dans le secteur des télécommunications, l'on retrouve notamment l'Agence de Régulation des Télécommunications.

<sup>10</sup> Le rôle de l'ANTIC semble se cantonner à la sécurité des réseaux de communications électroniques et des systèmes d'information, bien qu'une collaboration entre elle et l'ART soit imposée sur cet aspect par les textes. Voir art. 5 al. 5 du décret de 2020 réorganisant l'ART.

<sup>11</sup> Article 36 de la loi n°2010/013 du 21 décembre 2010 régissant les communications électroniques au Cameroun.

<sup>12</sup> Décret n° 2012/180 du 10 avril 2012 portant organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale des Technologies de l'Information et de la Communication. Mais il convient de préciser que sous la loi de 1998, cette instance existait déjà.

<sup>13</sup> C'est l'objet du décret n° 2020/727 du 03 décembre 2020 portant réorganisation et fonctionnement de l'Agence de Régulation des Télécommunications.

<sup>14</sup> Voir article 2 al. 1 et 5 al. 1 du décret de 2020 réorganisant l'ART. Il convient de remarquer que l'art. 36 de la loi régissant les communications électroniques, et 4 du décret de 2012 précisaient plutôt que l'ART est un « établissement public administratif dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et décisionnelle ».

définies par les textes applicables<sup>15</sup> laisse apparaître clairement qu'il revient à cette agence le devoir d'édicter certaines règles et mesures applicables au secteur et d'en contrôler la mise en œuvre, au besoin en ayant recours aux sanctions. L'accomplissement de ce devoir suppose que l'ART soit amenée à prendre des décisions diverses. Mais l'efficacité des missions de l'ART est surtout tributaire des modalités d'exécution des décisions qu'elle prend. C'est ce qui justifie le choix du sujet de la présente réflexion, dont il importe, avant de poursuivre, de préciser le sens des termes clés.

Les textes organisant l'ART insistent sur son aptitude à réguler le secteur sur la base de décisions diverses. Le choix du terme décision vise à couvrir la diversité sous laquelle les mesures envisagées peuvent se présenter<sup>16</sup>. Il peut en effet s'agir de décisions d'admission de certains opérateurs, de mesures édictant la marche à suivre pour certaines opérations, de décisions de règlement des litiges entre opérateurs, et surtout de sanctions en cas de manquements constatés à l'égard d'un opérateur. En d'autres termes, il s'agit de mesures diverses prises notamment dans l'exercice du « pouvoir d'injonction » reconnu de manière générale aux Autorités Indépendantes<sup>17</sup> et en particulier par le décret portant réorganisation de l'ART<sup>18</sup>. Quelle que soit la mesure envisagée, le premier problème qui surgit est celui de l'effectivité de son exécution et il se pose dans le même contexte, celui de l'efficacité et même de l'efficience des missions de la régulation.

La notion d'exécution pour sa part, est au cœur des systèmes juridiques, que l'on l'envisage au regard du droit objectif (exécution des lois et règlements) ou sous l'angle des droits subjectifs (accomplissement par le débiteur de l'obligation due). *Executio* en latin, du verbe « *exsequor* », signifie « *suivre jusqu'au bout* ». C'est ainsi que dans une conception simple, l'exécution a été entendue comme étant « *la réalisation et la traduction dans les faits* »<sup>19</sup>. Elle est

également entendue comme étant « *la réalisation d'une obligation ou un devoir juridique, le processus qui permet de faire passer le droit dans les faits, de faire coïncider ce qui est et ce qui doit être* »<sup>20</sup>. Ces deux définitions reflètent exactement le sens que revêt la notion d'exécution dans le cadre de la présente réflexion, à savoir la réalisation de l'obligation arrêtée par une autorité compétente, en l'occurrence l'ART, ou encore sa « *mise à effet* »<sup>21</sup>, peu important par ailleurs au profit de qui elle a lieu. Dans ce sens, exécute une décision de l'ART l'opérateur historique qui raccorde effectivement un nouvel opérateur au réseau d'interconnexion tel que décidé dans le procès-verbal de conciliation à l'issue d'un règlement de différend; exécute également la décision l'opérateur qui procède au paiement des pénalités qu'il a été condamné à verser. Dans tous les cas, les facettes de l'exécution n'ont de limites que les modalités prescrites par la décision concernée, prise en l'occurrence dans le cadre des pouvoirs de régulation, de contrôle, d'investigation, d'injonction, de coercition et de sanction reconnus à l'ART<sup>22</sup>.

Ces précisions étant faites, il convient à présent de relever que l'exercice des pouvoirs du régulateur, dans un souci d'équilibre entre la promotion de la concurrence saine et la protection de l'intérêt général, ne doit pas conduire à des dérives ou compromissions. Des auteurs ont d'ailleurs attiré l'attention sur les risques d'instauration d'un droit à une inapplication du droit « de fait » et « de droit », qui pourrait résulter de l'exercice peu judicieux des pouvoirs de décision des autorités de régulation<sup>23</sup>. De plus, des auteurs signalent que les instruments de régulation que sont entre autres le choix des sanctions et leur exécution, ne sont efficaces que si leur application se fait de manière adaptée et dans un contexte précis<sup>24</sup>. Et justement, le contexte précédant la publication du décret de 2020 réorganisant l'ART, se caractérise par une multiplicité d'opérateurs de divers services, pas toujours faciles à gérer, et surtout par les difficultés rencontrées par l'Agence pour assurer l'effectivité de ses décisions. Partant de là, la question principale qui guide cette étude est celle de savoir si au regard de la particularité de ses missions marquées par la recherche constante de l'équilibre, les modalités entourant les décisions de l'ART sont de nature à simplifier leur exécution effective.

<sup>15</sup> Art. 5 al. 1 du décret de 2020 ; art. 36 al. 2 de la loi de 2010 ; 4 al. 1 du décret de 2012.

<sup>16</sup> L'on se souvient que le décret de 2012 dans ses toutes premières dispositions insistait sur « *l'autonomie décisionnelle* » de cet organe. Voir art.

<sup>17</sup> Voir J. DE SAINT SERNIN, « Le pouvoir d'injonction des Autorités indépendantes », RFDA, septembre-octobre 2020, p. 861-870. D'après cet auteur, le pouvoir d'injonction consiste en un droit de prendre une décision qui s'impose à son destinataire. Le nom de cet ordre, dit-il, peut consister en une obligation de faire ou de ne pas faire, peut prendre différentes formes : « injonction » (ou emploi du verbe « enjoinde » correspondant au substantif « injonction ») ; « mise en demeure » (ou emploi de l'expression « mettre en demeure »). Le législateur peut aussi employer avec la même intention un verbe ayant un sens impératif : « exiger », « ordonner », « décider ».

<sup>18</sup> Art. 6 de ce décret de 2020.

<sup>19</sup> D. CHOLET, « Exécution des jugements et des actes », *Rép. pr. civ. Dalloz*, Mars 2011, p. 3.

<sup>20</sup> Ph. THERY, « Exécution », *Dic. Culture juridique, Puf*, coll. Quadrige, 2003, p. 678.

<sup>21</sup> A. LEBORGNE, *Droit de l'exécution ; voies d'exécution et procédures civiles de distribution*, *Dalloz*, 2<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 3, n° 2.

<sup>22</sup> Voir art. 6 du Décret de 2020 réorganisant l'ART.

<sup>23</sup> C. KALOUDAS, « Le pouvoir de sanction des autorités de régulation : vers la reconnaissance d'un droit à l'inapplication du droit au profit des opérateurs économiques ? », *Communication aux Xème journées de l'UMR Droit International et Comparé Européen (DICE)*, octobre 2017, p. 151-168.

<sup>24</sup> J. URIBE MAZA, « Les principes d'organisation des autorités de régulation indépendantes pour les télécommunications », *Policy Brief GEMPB-2007-10*, October 2007, p. 5.

Pour répondre à cette question, recours sera fait pour l'essentiel aux textes et aussi aux analyses peu nombreuses consacrées dans le contexte camerounais à l'ART. L'accès à un nombre intéressant de décisions proprement dites de l'Agence n'ayant pas été possible, les aspects empiriques de l'étude seront limités, obligeant à s'accommoder parfois d'approximation. Cette limite n'a cependant pas empêché une appréciation globale des mesures de nature à assurer l'exécution des décisions de l'Agence. L'on est dès lors en mesure d'avancer que le dispositif contenu dans les dispositions législatives et réglementaires régissant l'ART ne facilite<sup>25</sup> pas toujours l'exécution de ses décisions. Au détriment de l'esprit d'équilibre et d'apaisement que requiert l'œuvre de régulation, l'on remarque une modicité des garanties d'exécution paisible des décisions de l'ART (I), qui contraste avec la multiplicité des mesures destinées à obtenir l'exécution sous la contrainte (II).

### **I. La modicité des garanties de l'exécution paisible des décisions de l'ART**

Quelle que soit l'appellation qui est leur est donnée dans certains contextes, les autorités de régulation sont de plus en plus investies de pouvoir de coercition et de sanction, jugé nécessaire pour l'accomplissement de leur mission, pour autant qu'il s'exerce dans le respect du principe de proportionnalité. Cependant, tout le secteur, et c'est heureux de le dire, se satisfera souvent que ce pouvoir soit mis en œuvre le moins possible. En d'autres termes, l'exécution paisible des décisions prises par l'autorité de régulation est la situation la plus recherchée, dans la mesure où elle reflète l'équilibre qui fonde l'existence de celle-ci et qui constitue en même temps son but premier. La régulation idéale serait donc celle dans laquelle existent des mesures formelles visant à faciliter l'exécution des décisions prises par l'autorité en charge du secteur. Pourtant, il n'est pas possible de dire que ce soit le cas du secteur des télécommunications, le législateur n'ayant consacré que peu de mesures formelles dans ce sens. L'analyse de l'important corpus législatif et réglementaire existant laisse apparaître d'une part la mise en demeure (A), et d'autre part le caractère non suspensif des recours formés contre les décisions de l'Agence (B).

#### **A. La mise en demeure en vue de l'exécution des décisions de l'ART**

Étudiée principalement en droit des obligations, la mise en demeure n'y a pourtant pas bénéficié d'un régime général dans le Code civil. Les principaux articles qui lui sont consacrés laissent penser qu'elle se limiterait au domaine des obligations contractuelles. Pourtant, il convient de relever qu'elle se trouve au cœur du régime d'exécution des obligations qui n'ont pas toujours une origine

<sup>25</sup> Il convient de relever d'ailleurs la devise de l'ART qui est « réguler c'est faciliter ».

contractuelle. A la vérité, son champ d'application est particulièrement large. Elle peut être utilisée quelle que soit la nature de l'obligation, qu'elle trouve sa source dans un contrat, un engagement par déclaration unilatérale de volonté ou dans la loi<sup>26</sup>, ou encore, comme dans le cas de l'ART, dans les décisions de nature et de caractéristiques variées. Il conviendra ici de présenter les termes de sa consécration (1), qui permettent d'apprécier les contours de sa mise en œuvre (2).

#### **1. Les termes de la consécration de la mise en demeure pour l'exécution des décisions de l'ART**

Pour rappel, la mise en demeure désigne l'acte par lequel le créancier manifeste sa volonté en vue d'exiger l'exécution des prestations qui sont dues et, à défaut, de tirer les conséquences légales de l'inexécution des obligations. Dans le même sens, un auteur la définit comme « l'interpellation du débiteur en termes énergiques, par laquelle le créancier lui rappelle, d'une manière claire et non équivoque, la nécessité d'exécuter en nature son obligation »<sup>27</sup>. La difficulté à illustrer le rapport débiteur créancier dans la relation existant entre l'ART et les opérateurs des télécommunications, n'enlève rien à la fonction essentielle que joue la mise en demeure, à savoir attirer l'attention du débiteur d'une obligation ou d'un devoir sur la nécessité de l'exécuter ou de l'accomplir<sup>28</sup>. On peut donc la considérer largement comme une mesure comminatoire unilatérale par laquelle l'ART interpelle un opérateur, pour lui prescrire ou lui rappeler de faire, de ne pas faire ou de donner quelque chose.

Elle est étudiée ici comme une modalité garantissant l'exécution paisible des décisions de l'ART justement dans la mesure où elle agit comme une interpellation des destinataires des décisions de cet organe, d'avoir à les exécuter, sous peine de la mise en branle des sanctions prévues en cas d'inexécution, ou plus subtilement, selon un auteur, sous peine « d'attribuer des conséquences juridiques à l'inexécution »<sup>29</sup>. Elle est même considérée à ce titre comme une « faveur »<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> P. WERY, « Les sources des obligations extracontractuelles et le régime générale des obligations », *Rép. Not.*, t. IV, Les obligations, Livre 1/2, Bruxelles, *Larcier*, 2016, p. 461, n° 506.

<sup>27</sup> P. WERY, « Les sources des obligations extracontractuelles et le régime générale des obligations », précité, p. 425, n° 442.

<sup>28</sup> Il est vrai qu'en droit des obligations, même si elles tendent à se diversifier, les fonctions précises de la mise en demeure sont les suivantes : les dommages et intérêts, la résolution du contrat et le transfert des risques. Voir T. BONNEAU, « Mise en demeure », *Rép. pr. civ. Dalloz*, avril 2004, pp. 4-6, n°s 24-44.

<sup>29</sup> T. DELAHAYE, « Mise en demeure », *J.T.*, 2018, n° 6725, p. 282, n°3.

<sup>30</sup> T. BONNEAU, précité, p. 2, n° 2.

La mise en demeure est donc une importante garantie mise à la disposition de l'ART pour s'assurer que ses décisions seront exécutées avant qu'il soit besoin d'envisager des sanctions. Cette mise en demeure est d'abord consacrée de manière générale par la loi de 2010 sur les communications électroniques, qui prévoit que « *lorsque le titulaire d'une convention de concession, d'une licence, d'un agrément ou d'un récépissé de déclaration, délivrés en application de la présente loi ne respecte pas les obligations qui lui sont imposées par les textes législatifs et réglementaires, il peut être mis en demeure de s'y conformer* »<sup>31</sup>. Mais elle est surtout consacrée pour l'exécution de certaines décisions particulières prises par l'autorité de régulation. C'est le cas notamment, en matière de cyber sécurité et de cybercriminalité. De même, en matière de règlement des différends entre opérateurs, le législateur prévoit qu'en cas de non-respect du protocole d'accord ou de son calendrier, l'Agence met en demeure la partie défaillante de s'y conformer<sup>32</sup>. Cette consécration décisive de la mise en demeure contraste avec le manque de précisions au sujet des contours de sa mise en œuvre.

## **2. Les contours de mise en œuvre de la mise en demeure**

Avant toute chose, il convient de préciser que la mise en demeure n'est pas formellement instituée comme une étape obligatoire à l'infliction de sanctions. Des dispositions évoquées plus haut, il ressort que la faculté est souvent laissée au régulateur de passer par ce préalable ou pas<sup>33</sup>. De plus, s'agissant des délais, ils sont souvent de 15 jours, accordés à l'opérateur concerné, pour exécuter la décision concernée selon les modalités fixées. En outre, en ce qui concerne sa forme, aucune exigence ne ressort des dispositions législatives et réglementaires régissant le secteur. Mais il est de règle générale qu'elle se fait par tout moyen laissant trace écrite, les exploits d'huissiers et les correspondances diverses que le régulateur peut adresser à cette fin constituant le moyen par excellence. Enfin, pour la rendre plus efficace, le législateur a prévu que l'ART peut rendre publique la mise en demeure adressée à l'opérateur qui rechigne

<sup>31</sup> Art. 67. L'article 68 est dans le même sens, quand il prévoit que « *en cas de manquement dûment constaté, conformément aux articles 66 et 67 ci-dessus, l'Agence met en demeure l'opérateur contrevenant de se conformer aux dispositions législatives et réglementaires ou aux prescriptions du titre en vertu duquel il exerce son activité...* ».

<sup>32</sup> Voir article 20 al. 4 de la Décision n° 00000191 ART/DG/DAJPC/SDAJ/SREG du 02 octobre 2014 fixant les modalités de règlement des différends entre opérateurs des réseaux de communications électroniques au Cameroun.

<sup>33</sup> C'est l'utilisation du terme « peut » qui conduit à une telle déduction.

à exécuter l'une de ses décisions<sup>34</sup>. Cette publicité de la mise en demeure vise à mettre en jeu la réputation de l'opérateur récalcitrant afin de le persuader de la nécessité de procéder sans plus de réticence tel que l'indique la décision prononcée.

On le voit donc, la mise en demeure est un puissant outil permettant d'obtenir l'exécution des décisions de l'ART, sans avoir immédiatement recours à la panoplie de sanctions existantes<sup>35</sup> et qui permettent de dénouer les situations ou l'exécution s'avère plus compliquée.

## **B. Le caractère non suspensif des recours contre les décisions de l'ART**

Le caractère non suspensif des recours contre les décisions de l'ART est de nature à faciliter leur exécution paisible. Il joue dans ce domaine le même rôle que joue la brièveté des délais, à savoir restreindre les possibilités de contestation et donc d'inexécution de la décision<sup>36</sup>. La teneur de ce caractère non suspensif mérite d'être présentée avant tout (1). Son effet est renforcé par le conditionnement du sursis à exécution des décisions de l'ART (2).

### **1. La teneur du caractère non suspensif des recours**

L'effet suspensif des voies de recours a toujours été considéré comme l'un des piliers du droit judiciaire privé, en tant qu'il s'intègre directement à l'édifice essentiel et protecteur des droits de la défense, au même titre que les voies de recours dont il est destiné à garantir l'efficacité et l'utilité. Mais dans le même temps, parce qu'il interdit toute exécution pendant la durée du recours, il constitue souvent une mesure favorisant le dilatoire<sup>37</sup>. C'est pour cela que dans certains domaines, a plutôt été consacré le caractère non suspensif des recours, notamment en matière de contentieux administratif de manière générale, et particulièrement à propos de certaines décisions de l'ART.

En effet, dès la loi de 2010 sur les communications électroniques, le législateur encadre le règlement des

<sup>34</sup> Voir notamment l'article 68 de la loi de 2010 sur les communications électroniques.

<sup>35</sup> Dans la pratique il est reconnu que la mise en demeure a pour objet de permettre à l'opérateur de respecter ses obligations, et donc d'échapper à toute sanction s'il s'y conforme. Voir J. ADDA, chef du service juridique de l'ARCEP, « Le pouvoir de sanction de l'ARCEP », *La lettre de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes*, Juillet-août 2008, p. 27.

<sup>36</sup> Pour ce qui est des délais en effet, « *plus le délai de recours est bref et appliqué strictement, plus est étroite la voie de la contestation* ». Voir J. LEFEBVRE, « Le pouvoir de sanction, le maillage répressif », *In N. DECCOPMAN (Dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier*, PUF, Coll. CEPRISCA, 2002, p. 187.

<sup>37</sup> Ph. HOONAKKER, « Exécution provisoire », *Rép. pr. civ. Dalloz*, Septembre 2000, p. 2.

différends entre opérateurs du secteur, différends relatifs notamment à l'interconnexion ou à l'accès à un réseau de communications électroniques, au dégroupage de la boucle locale, à la numérotation, à l'interférence des fréquences, à la co-localisation physique et au partage des infrastructures<sup>38</sup>. Il prévoit en substance que lorsque l'ART échoue dans sa tentative de conciliation entre les opérateurs parties à un litige, elle peut saisir l'organe prévu en son sein, lequel est chargé du règlement des différends conformément aux lois et règlements en vigueur. Les décisions de l'organe visé sont susceptibles de recours, soit devant l'arbitre, soit devant les juridictions de droit commun. Il termine en disposant que le recours à l'une des procédures prévues à l'alinéa 8, c'est-à-dire le recours devant l'arbitre ou devant les juridictions de droit commun, ne suspend pas l'exécution de la décision lorsque le litige porte sur l'un des domaines visés à l'alinéa 1 ci-dessus<sup>39</sup>. L'on retient donc que malgré le recours que fait la partie insatisfaite de la décision, elle doit tout de même l'exécuter en attendant la suite.

Cette absence d'effet suspensif des recours contre ces décisions de l'organe de règlement des différends de l'ART rapproche cette dernière des règles du contentieux administratif, dans lequel justement, elle est souvent présentée comme « *un socle du régime juridique des recours* »<sup>40</sup>. Elle y est également considérée comme s'imposant avec la « *force de l'évidence* »<sup>41</sup>. Au demeurant, elle est de nature à pousser le destinataire d'une décision de l'ART à l'exécuter quand même, en attendant l'issue de la contestation qu'il vient d'introduire. Sa consécration vise probablement à éviter les échappatoires qui pourraient provenir d'un opérateur peu scrupuleux, cherchant à différer absolument l'exécution des décisions du régulateur. Il s'agit donc d'une mesure utile pour l'effectivité et l'efficacité de la régulation. Elle est d'ailleurs renforcée par un conditionnement du sursis à exécution qui pourrait être utilisée pour la mettre en échec.

## 2. Le conditionnement du sursis à exécution

L'opérateur des télécommunications, destinataire d'une décision de l'ART pourrait avoir un intérêt à ce que celle-ci ne soit pas exécutée, du moins, pas tout de suite. Il lui est reconnu la possibilité de demander le sursis à exécution de cette décision. L'article 65 alinéa 11 de la loi de 2010 précitée dispose qu'en cas de recours auprès de l'arbitre ou des juridictions de droit commun, le sursis à exécution peut être ordonné

<sup>38</sup> Article 65 al. 1 loi de 2010 sur les communications électroniques.

<sup>39</sup> Article 65 alinéa 11 de la loi de 2010 sur les communications électroniques.

<sup>40</sup> M. LEI, Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours en recours contentieux en droit administratif, Thèse de doctorat en droit public, Université de Toulon, 2018, p. 18.

<sup>41</sup> S. HOURSON, « Les recours suspensifs en matière administrative », *DA*, 2012, n° 5, ét. n° 9, p. 7.

par la juridiction de recours ou par le représentant de l'Agence entendu. Mais, pour s'assurer que le sursis ne sera pas demandé ou accordé avec légèreté, le législateur a fixé de restrictions. Ainsi prévoit-il des conditions dans lesquelles le sursis peut être prononcé.

Le sursis à exécution des décisions de règlement des litiges prononcées par l'organe compétent de l'ART est ordonné, dans deux situations : d'une part, si la décision est susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou s'il est survenu, postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité, et, d'autre part, qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à sa légalité<sup>42</sup>. Ce conditionnement qui s'impose à la fois aux juridictions chargées de connaître des recours, permet de s'assurer que l'exécution des décisions de l'ART ne sera suspendue que pour des raisons sérieuses. Dans cette mesure, il est permis d'y voir une garantie visant à faciliter l'exécution paisible des décisions de l'ART.

Au finale, la mise en demeure et l'absence du caractère suspensif des recours constituent donc l'essentiel des mesures de garantie de l'exécution paisible des décisions de l'ART. Le législateur n'a pas été autant parcimonieux en ce qui concerne les possibilités d'exécution difficile.

## II. La multiplicité des garanties de l'exécution difficile des décisions de l'ART

L'exécution difficile ici renvoie aux hypothèses dans lesquelles le destinataire d'une injonction de l'ART n'a pas cru devoir y déférer, éventuellement malgré une mise en demeure, et s'expose à une sanction, ou à des mesures coercitives destinées à obtenir de force l'exécution qui est attendue de lui. Autrement dit, il s'agit des cas dans lesquels l'opérateur astreint à une décision de l'ART a déjà montré une volonté non équivoque de ne pas l'exécuter, où la violation d'une décision a déjà été commise ; à la différence des cas étudiés plus haut, dans lesquels l'objectif visé était encore d'obtenir de lui qu'il exécute la décision, sans y être contraint. À l'observation, les garanties offertes à l'ART dans ces cas s'avèrent plus importantes, ce qui peut laisser penser que le législateur s'est davantage soucié de vaincre la résistance des opérateurs du secteur au respect de ses décisions et de la réglementation en générale. Une telle option s'explique probablement par la perception des enjeux particuliers que revêt l'exercice notamment du pouvoir de sanction dans l'ensemble des secteurs économiques et particulièrement dans le secteur des télécommunications. Le risque de sanction et la teneur estimée de celle-ci rentrent en effet, dans ces secteurs, dans la stratégie des opérateurs qui, en cas de sanctions inexistantes ou faibles par rapport à la

<sup>42</sup> Article 65 alinéa 12 de la loi de 2010 sur les communications électroniques.

violation commise, auraient intérêt à ne pas appliquer les règles régissant leur activité ou, en toute hypothèse, à moduler leurs choix en fonction du risque de sanction estimé<sup>43</sup>. Certaines de ces garanties de l'exécution difficile ont un but punitif ou répressif (A), et d'autres non (B).

### A. Les garanties ayant un but répressif

« Le fonctionnement normal du système juridique appelle le respect de l'obligation primaire ou le prononcé d'une sanction, chacune des branches de l'alternative manifestant sous une forme différente l'effectivité de l'ordre juridique »<sup>44</sup>. Il est donc intéressant d'analyser ici l'existence de sanctions en tant que garanties destinées à assurer l'effectivité des décisions de l'ART. Et comme l'admet un acteur de la régulation dans le secteur des communications électroniques, pour s'en réjouir, le contrôle confié dans ce secteur, n'a de véritable portée que dans la mesure où l'Autorité qui en est chargée peut sanctionner les manquements qu'elle constate à ces obligations<sup>45</sup>.

Seront envisagées ici les sanctions de nature administratives (1), et celles de nature pécuniaires (2).

#### 1. L'imposition des sanctions administratives

Les sanctions constituent la technique la plus évidente pour assurer le respect d'une règle de droit<sup>46</sup>. En ce qui concerne les autorités de régulation, leur pouvoir de sanction est aujourd'hui établi, au Cameroun comme ailleurs<sup>47</sup>. Mais à la différence de

certains pays où certaines autorités de régulation n'ont pas été dotées de pouvoirs de sanction dès leur création, l'ART a bénéficié de ce pouvoir très tôt<sup>48</sup>. Le décret de 2020 réorganisant cette institution a simplement confirmé et renforcé ses pouvoirs.

Les sanctions administratives que peut prononcer l'ART ne sont pas directement prévues par le texte qui le crée et l'organise. Elles peuvent néanmoins être infligées pour réprimer le non-respect de la réglementation en général, ou des décisions particulières de l'Agence. D'une manière peu ordonnée, ce texte, prévoit que l'agence a pour mission de sanctionner les manquements des opérateurs à leurs obligations ainsi que les pratiques anticoncurrentielles<sup>49</sup>, prononcer le retrait du titre d'exploitation à l'encontre de tout titulaire d'une autorisation qui ne se conforme pas à la mise en demeure qui lui a été adressée, dans le respect des formes et procédures ayant régi sa délivrance, prononcer des sanctions à l'encontre des opérateurs et exploitants contrevenants<sup>50</sup>. Au rang des sanctions administratives, figure donc la suspension du titre d'exploitation pour une durée maximale d'un (01) mois, la réduction d'un (01) an sur la durée du titre d'exploitation, le retrait du titre d'exploitation<sup>51</sup>.

Dans la pratique, ces sanctions ne sont pas prisées par l'Agence, probablement à cause de l'impact qu'elles pourraient avoir sur la stabilité du système en général<sup>52</sup>. Dans une interview réalisée en 2011, Madame Suzy OWONA NOAH, Directrice des Affaires Juridiques et de la Coopération Internationale

<sup>43</sup> Voir C. KALOUDAS, « Le pouvoir de sanction des autorités de régulation : vers la reconnaissance d'un droit à l'inapplication du droit au profit des opérateurs économiques ? », précité, p. 152.

<sup>44</sup> V. ici : <https://univ-droit.fr/actualites-de-la-recherche/manifestations/24338-l-inapplication-du-droit>.

<sup>45</sup> Propos de Madame Joëlle ADDA, chef du service juridique de l'ARCEP, « Le pouvoir de sanction de l'ARCEP », précité, p. 27.

<sup>46</sup> L.-A. BARRIÈRE, « Propos introductifs », in La sanction, colloque du 27 novembre 2003 à l'université Jean Moulin Lyon 3, *L'Harmattan*, Paris, 2007.

<sup>47</sup> En France, l'on estime que le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes en général est aujourd'hui pérenne. Voir J. LEFEBVRE, « Le pouvoir de sanction, le maillage répressif », in N. DECCOPMAN (Dir), *Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier*, PUF, Coll. CEPRISCA, 2002, 111. L'auteur reporte que dans sa décision n°2000-433 DC, du 27 juillet 2000, le Conseil constitutionnel réaffirme la constitutionnalité de ce pouvoir de sanction : " Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir de sanction

*est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ". Cette solution est adoptée depuis la décision n°88-248 DC du 17 janvier 1989, rendue également à l'égard du CSA, JO, 18-21.01.1989.*

<sup>48</sup> L'article 66 de la loi de 2010 sur les communications électroniques est le creuset du pouvoir de sanction de l'ART.

<sup>49</sup> Article 5 al. 1 du décret de 2020.

<sup>50</sup> Article 6 (f) et (g) du décret de 2020.

<sup>51</sup> Article 68 (2) de la loi de 2010 sur les communications électroniques.

<sup>52</sup> Le retrait du titre d'exploitation d'un opérateur peut en effet, entraîner des conséquences profondes sur le fonctionnement de l'ensemble des systèmes de communications, même si la possibilité est tout de même reconnue à l'Agence dans ces cas de prendre des mesures conservatoires. Voir article 65 de la loi de 2010 sur les communications électroniques, ou plus généralement l'article 6 (h) du décret de 2020 réorganisant l'ART, qui prévoit clairement que pour l'accomplissement de ses missions, l'agence est habilitée à prendre des mesures conservatoires nécessaires pour faire assurer la continuité du service et protéger les intérêts des usagers.

affirmait que jusque-là, des sanctions administratives n'avaient pas encore été infligées par l'Agence<sup>53</sup>. En 2017 cependant, l'ART a eu à prononcer la réduction d'un an sur la licence d'exploitation accordée à un opérateur de téléphonie mobile au Cameroun, lui reprochant le non-respect des obligations en matière d'identification des abonnés<sup>54</sup>. Pour ce cas précis, la réduction de la durée de l'autorisation d'exploitation venait accompagner des sanctions de nature pécuniaire.

## 2. L'infliction des sanctions pécuniaires

Les sanctions administratives assortissent souvent les sanctions pécuniaires et renforcent par-là la recherche de l'effectivité des décisions de l'Agence. Ces dernières sont de loin privilégiées, à cause du risque énorme qu'elles font peser sur le patrimoine des opérateurs. Ces sanctions pécuniaires ne constituent guère une exclusivité du secteur des télécommunications, ni une particularité du contexte camerounais<sup>55</sup>. En effet, on peut les retrouver dans d'autres secteurs régulés tels que celui des marchés financiers, ou non, tels que le secteur bancaire<sup>56</sup>. Selon un auteur, la multiplication des sanctions pécuniaires dans ces domaines techniques et économiques, s'explique en grande partie par les difficultés de mise en œuvre du droit pénal en ces domaines<sup>57</sup>. Dans le secteur des télécommunications, on les retrouve principalement dans la loi sur les communications électroniques, précisément à l'article 69, qui précise au passage leur application sans préjudice des sanctions administratives envisagées à l'article précédent.

Dans la pratique, ces sanctions portent sur des sommes importantes, pouvant atteindre 550 millions de francs CFA, et l'Agence y a bien souvent recours.

<sup>53</sup> <http://www.journal-ledroit.net/index.php/juris-zoom/469-art-a-les-sanctions>

<sup>54</sup> <https://www.digitalbusiness.africa/regulateur-telecoms-inflige-amende-de-35-milliards-de-fcfa-reduit-dun-an-licence-de-mtn-cameroun/>

<sup>55</sup> Elles sont prévues en France par le Code des postes et des communications électroniques, notamment aux articles L. 5-3 et suivants.

<sup>56</sup> Dans ce secteur en particulier existe un encadrement juridique bien élaboré des sanctions pécuniaires, constitué notamment des textes ci-après : Règlement n°01/18 /CEMAC / UMAC/ COBAC du 4 juillet 2019 relatif aux sanctions pécuniaires applicables aux personnes morales et physiques assujetties, du Règlement COBAC R -2019 /03 du 23 septembre 2019 relatif aux modalités d'application et de recouvrement des sanctions pécuniaires prononcées par la COBAC et du Règlement COBAC R -2019 /03 du 23 septembre 2019 relatif aux modalités de publication des sanctions disciplinaires et pécuniaires prononcées par la COBAC.

<sup>57</sup> Th. PERROUD, La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni, Les sanctions en procédure civile, thèse dactyl., Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, sous la dir. de G. MARCOU et J. MCELLOWNEY, soutenue le 6 déc. 2011, n° 356.

Un tableau récapitulatif non publié par l'Agence montre par exemple qu'entre 2003 et 2019, quelques 91 sanctions pécuniaires ont été prononcées contre les opérateurs du secteur. En 2017, pour amener les opérateurs de téléphonie mobile à respecter les engagements imposés au titre de la campagne d'identification des abonnés, l'ART a infligé à certains d'entre eux des sanctions pécuniaires de l'ordre de 3 milliards<sup>58</sup>. L'article 69 de la loi de 2010 sur les communications électroniques prévoit même que ces sanctions pécuniaires peuvent être prononcées pour réprimer le non-respect d'une décision de suspension ou de retrait du titre d'exploitation d'un opérateur.

Toujours dans l'ordre des sanctions pécuniaires, l'ART a la possibilité d'infliger des pénalités pour sanctionner le retard dans l'exécution de ses décisions<sup>59</sup>.

Au demeurant, l'article 69 (11) prévoit que toutes les pénalités sont prononcées par l'Agence selon une procédure fixée par voie réglementaire, et l'alinéa 12 précise que lesdites pénalités sont recouvrées par l'Agence. Les modalités de recouvrement mobilisent souvent des mesures qui n'ont pas un but répressif.

### B. Les garanties n'ayant pas un but répressif

Les garanties étudiées ici sont celles qui concourent à assurer l'effectivité des sanctions de toute nature prononcées par l'ART. Il est soutenu qu'elles n'ont pas un but répressif justement parce qu'elles n'ont pas la nature de sanction, mais elles visent davantage à faciliter l'exécution des celles déjà prononcées. Deux garanties ressortent ainsi des dispositions législatives et réglementaires régissant le secteur des télécommunications, à savoir la qualité de titre exécutoire reconnue aux décisions de l'ART (1) et le privilège du Trésor qui lui est désormais reconnu (2).

#### 1. Les décisions de l'ART, un titre exécutoire

Le fondement de ce caractère des décisions de l'ART se trouve à l'article 6 (g) du décret de 2020 réorganisant l'Agence. Le texte prévoit que cette dernière est habilitée à prononcer des sanctions à l'encontre des opérateurs et exploitants contrevenants, et ajoute que « *lesdites sanctions constituent des titres exécutoires* ». Il faut pour bien comprendre la portée de cette disposition clarifier la notion même de titre exécutoire.

Un titre exécutoire est tout d'abord un titre, c'est-à-dire un écrit constatant un acte juridique. Dire qu'il est exécutoire revient à dire qu'il est susceptible de faire

<sup>58</sup> <https://www.digitalbusiness.africa/regulateur-telecoms-inflige-amende-de-35-milliards-de-fcfa-reduit-dun-an-licence-de-mtn-cameroun/>

<sup>59</sup> C'est ce qui ressort en substance de l'article 17 al. 1 du décret n° 2012/1640/PM du 14 juin 2012, fixant les conditions d'interconnexion, d'accès aux réseaux de communication électroniques ouverts au public et de partage des infrastructures.

l'objet d'une exécution forcée, c'est-à-dire une exécution dans la contrainte, avec le secours de la puissance publique. La portée de l'érection des décisions de sanction prononcées par l'ART en titre exécutoire doit néanmoins être appréciée au regard des dispositions régissant l'exécution forcée dans le contexte camerounais. Le texte applicable en la matière, en l'occurrence l'acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution donne une liste d'actes considérés comme titres exécutoires. L'article 33 (5) de ce texte prévoit que « *constituent des titres exécutoires (.) les décisions auxquelles la loi nationale de chaque État partie attache les effets d'une décision judiciaire* ». Pourtant, le juge face à la décision d'un régulateur, lui refusé le nature de titre exécutoire. C'est ce qu'a décidé la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage dans un arrêt rendu le 17 mars 2008, dans laquelle elle déclarait que le Conseil des télécommunications de Côte d'Ivoire étant une autorité administrative indépendante qui a pour mission selon la loi ivoirienne « *d'assurer, avant tout recours arbitral ou juridictionnel, la conciliation et l'arbitrage des litiges* », ses décisions ne mettent pas fin au contentieux et ne peuvent avoir les effets d'une décision judiciaire exécutoire. Interprétant cette décision, la doctrine a eu à avancer que les décisions des autorités administratives indépendantes ne sont pas, en principe, des titres exécutoires<sup>60</sup>. Pourtant, l'évolution qui a eu lieu dans le domaine de la régulation a abouti dans de nombreux cas à la consécration d'un véritable pouvoir de sanction au profit des autorités administratives indépendantes, pouvoir jugé non contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Pour le cas du Cameroun, le caractère de titre exécutoire des décisions de sanctions de l'ART est récent. Il ne figure ni dans la loi de 2010 régissant le commerce électronique, ni dans le décret de 2012 qui crée et organise l'Agence. C'est seulement en procédant à sa réorganisation en 2020, que le législateur, dans son élan de renforcement de ses pouvoirs dont ceci n'est qu'un aspect<sup>61</sup>, a sans doute eu à l'esprit de vaincre la réticence éventuelle d'un juge face en présence d'une décision de sanction de l'ART. Il n'est donc pas sûr que la position du juge soit la même aujourd'hui face à une décision de l'ART sanctionnant un opérateur, décision qu'un texte consacre désormais expressément comme étant un titre exécutoire.

Au demeurant, en dépit des discussions qu'elle peut éventuellement susciter, faire des sanctions de l'ART un titre exécutoire, est à n'en point douter la manifestation de la volonté univoque du législateur de renforcer l'effectivité de ses décisions, en permettant le recours à la puissance publique et aux mesures de

<sup>60</sup> Voir N. DIOUF, commentaire de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, *In* OHADA, *Traité et actes uniformes commentés et annotés, Juriscope*, 2018, p. 1006.

<sup>61</sup> Un autre aspect important étant constitué par le bénéfice du privilège du Trésor comme il sera présenté ci-dessous.

contraintes qui siéent dans chaque situation. La reconnaissance du privilège du Trésor à son profit suit la même logique.

## 2. Le privilège du Trésor accordé à l'ART

À l'issue d'une session tenue le 30 juin 2020, le Conseil d'administration de l'ART relevait le non-paiement des sanctions infligées aux opérateurs pour un montant de 18 289 305 500 (dix-huit milliards deux-cents quatre-vingt-neuf millions trois cents cinq mille cinq cents) Fcfa<sup>62</sup>. Une telle situation démontre les difficultés rencontrées au quotidien par l'Agence pour le recouvrement des ressources nécessaires pour son fonctionnement en général et en particulier des sanctions pécuniaires prononcées contre les opérateurs et exploitants contrevenants<sup>63</sup>. Pourtant, ce pouvoir de recouvrement lui est expressément reconnu par la loi. C'est sans doute cet état de chose qui a une fois de plus motivé le législateur, dans son élan de renforcement des pouvoirs de l'Agence, à lui accorder le bénéfice du privilège du Trésor.

En effet, après avoir affirmé que le recouvrement des ressources de l'Agence s'effectue conformément à la législation relative aux recouvrements des créances de l'État, le législateur dispose que « *pour le recouvrement ainsi visé, l'Agence bénéficie du privilège du Trésor* ». Le privilège du Trésor est une prérogative établie pour une plus grande efficacité dans le recouvrement des impôts directs et taxes assimilés<sup>64</sup>. Il garantit le recouvrement de tous les impôts, droits, taxes et pénalités relevant de la compétence de la Direction générale des impôts, et porte sur tous les biens meubles et effets mobiliers du contribuable quel que soit le lieu où ils se trouvent<sup>65</sup>. Le décret de 2020 n'organise aucune procédure pour la mise en œuvre de ce privilège par l'ART, laissant ainsi penser que la procédure sera inspirée de celle utilisée notamment par la SRC, et découlant entre autres du décret n° 94/492 du 29 septembre 1994 fixant les modalités de mise en œuvre dudit privilège. Un auteur la résume en quelques étapes, à savoir la mise en demeure resté infructueuse, la sommation de

<sup>62</sup> Voir <https://initiative.ca/International/telephonie-un-statut-special-pour-lart/>

<sup>63</sup> C'est ce qui ressort de l'article 34 du décret de 2020 réorganisant l'ART, et qui ressortait déjà de l'article 24 du décret de 2012 la créant.

<sup>64</sup> Il est consacré au Cameroun par l'article 175 de l'ordonnance n° 62-OF-04 du 07 février 1962 réglant le mode de présentation des conditions d'exécution du budget de la République Fédérale du Cameroun. Voir H. TCHANTCHOU, *Le cadre législatif et réglementaire du recouvrement des créances de l'État et des entreprises publiques dans l'espace OHADA, communication au séminaire de formation des cadres de ministères des finances et/ou de l'économie, de magistrats et de juristes d'entreprise, sur le thème : L'État, les entreprises publiques et le recouvrement des créances, organisé par l'École Régionale Supérieure de Magistrature (ERSUMA), 26-29 août 2013, p. 5.*

<sup>65</sup> Article 416 du Code général des impôts.

payer, le commandement, la saisie et la vente aux enchères, avec éventuellement en appui la sommation à tiers détenteur, pour les sommes d'argent appartenant au débiteur entre et se trouvant entre les mains des tiers<sup>66</sup>.

Au demeurant, le privilège du Trésor n'est pas une exclusivité de l'ART. En dehors de la Direction générale des impôts, il est accordé à d'autres entités publiques au Cameroun, à l'instar de la Société de Recouvrement des Créances<sup>67</sup>, du Crédit Foncier du Cameroun et de l'Agence de régulation du secteur de l'électricité.

### Conclusion

L'exécution des décisions du régulateur est un gage de l'effectivité des orientations qu'il prend dans l'accomplissement de ses missions. Elle doit pour autant se dérouler dans des conditions qui ne heurtent pas l'esprit de compromis et d'équilibre nécessaire à toute entreprise de régulation. Les modalités encadrant les décisions de l'ART au Cameroun sont-elles de nature à simplifier son exécution effective ? La présente réflexion révèle que le législateur n'a pas su trouver l'équilibre nécessaire entre les modalités prévues, privilégiant ainsi les garanties d'exécution difficile, notamment en cas de conflits ouverts, aux garanties d'exécution paisible. Sans doute a-t-il été guidé dans cette option par le contexte national particulier, mais il semble évident que la stratégie peine à produire des résultats probants, sinon, il n'y aurait pas eu le besoin de renforcer les pouvoirs coercitifs de l'Agence. Le chantier des mesures conciliantes et moins répressives n'est pourtant pas dénué d'intérêt.

---

<sup>66</sup> <https://kalieu-elongo.com/le-privilege-du-tresor-de-la-societe-de-recouvrement-des-creances-du-cameroun/>

<sup>67</sup> Voir Loi n° 93/012 du 22 décembre 1993 accordant à la SRC le privilège du trésor et le décret n° 94/327/PM du 24 juin 1994 modifié par celui n° 94/492 du 29 septembre 1994 fixant les modalités de mise en œuvre dudit privilège, textes qu'il faut désormais lire ensemble le décret n° 2020/016 du 09 janvier 2020 portant organisation et fonctionnement de la Société de Recouvrement des Créances du Cameroun.