

# L'administration Du Cameroun A La Solde De La Conformite :

## La Garantie Juridictionnelle De La Conformite

Tadie Tchino Daniel

danielbour8@gmail.com

### Introduction

La démocratie, au sens étymologique du mot, désigne le gouvernement par le peuple<sup>1</sup>. Une réflexion sur ses nouvelles formes passe naturellement par l'examen de la place des citoyens dans l'organisation et la direction des affaires publiques. Elle passe également par l'étude de la persistance de l'oligarchie et de l'autocratie dans nos sociétés, puisque l'idéal démocratique est né du rejet de la loi du plus fort et de la hiérarchie sociale au profit des principes d'égalité et de liberté<sup>2</sup>. Elle véhicule principalement l'idéologie de *la préservation et du renforcement du lien de confiance entre l'Etat et le citoyen*<sup>3</sup> qui, désormais est appréhendé comme un détenteur des droits, qui sont sacralisés par la règle de droit. On assiste des lors à une protection des citoyens contre des quelconques abus de l'administration.

L'administration est organisée de manière à agir rationnellement et efficacement. Ce qu'elle fait recouvre principalement ce qu'on pourrait appeler « l'action administrative ». L'action de l'administration est soumise au respect d'un principe fondamental, le principe de la légalité ou en d'autres termes la conformité. C'est justement ce principe qui peut ne pas être respecté par des procédures et actes unilatéraux et contractuels de l'administration. On dit alors qu'ils sont irréguliers. Pour pallier à cette irrégularité ambiante des actes de l'administration, le droit a fait provision des moyens permettant ainsi de garantir la conformité des actes. La création des cours de justice témoigne la volonté de sacraliser le droit, en veillant à ce que les actes de l'administration soient conformes au référent et en sanctionnant le non-respect.

<sup>1</sup> Le mot démocratie tient ses origines du grec : *dēmokratia*, formé de *dēmos*, « peuple », et de *kratos*, « pouvoir ». On parle donc de pouvoir du peuple, de gouvernement du peuple.

Abraham Lincoln, président des États-Unis de 1860 à 1865, aurait un jour déclaré que la démocratie était « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Suivant ce principe, la souveraineté appartient donc au peuple, qui choisit ceux qui le gouverneront.

<sup>2</sup> Jean-Pierre Charbonneau, *Nouvelles formes de la démocratie*, vol 7, n1, 2005, p.35.

<sup>3</sup> Dussault, R. (2006). « L'État et les citoyens : une relation de confiance à renforcer ». *Revue générale de droit*, 36 (4), 579–589. <https://doi.org/10.7202/1027160ar>.

L'exigence d'unité de l'ordre juridique est satisfaite si « **le juge peut éliminer de celui-ci, quelle que soit son origine, toute norme déviante par rapport à la hiérarchie normative** »<sup>4</sup>. Le juge compétent intervient ici pour vérifier que l'application de la légalité par l'administration est le juste produit du référent.

L'intervention du juge vise à garantir que l'exigence de conformité soit effective dans les actes de l'administration en rapport avec leurs référents. Cette garantie s'exerce suivant le référent dont il est question par le juge national (I), et le juge international (II).

### I- Le contrôle de la conformité par le juge national

Avec la Constitution de l'an VIII et l'arrêt Blanco<sup>5</sup>, l'administration s'est vu consacrer un juge particulier : le juge administratif. Cette solution a été retenue au Cameroun<sup>6</sup>. Certaines compétences telles que celles relatives aux accidents de circulation et à la protection des droits et libertés individuels sont reconnues au juge judiciaire. Quand l'administration se retrouve concernée par l'un de ces cas de figures, elle devient de droit comptable devant le juge de droit commun.

En outre, il ne doit pas être éludé que même le juge international est juge de l'administration<sup>7</sup>. Au final le juge de l'administration c'est le juge. Le premier rôle est certes joué par le juge administratif, mais d'autres juges participent également au contrôle de l'action de l'administration. S'agissant du juge administratif, son contrôle passe par le déploiement des moyens de contrôles usuels (A) spécifiquement rattachés à la régularité. Le prolongement de ce contrôle concerne l'opportunité des décisions de l'administration (B).

<sup>4</sup> VEDEL (G), « Aspects généraux et théoriques », précité, p.8.

<sup>5</sup> TC 8 fév. 1873, Blanco, rec. : 1er supplt 61, concl. David.

<sup>6</sup> KAMTO (M), « La fonction administrative contentieuse de la cour suprême du Cameroun », in les cours suprêmes en Afrique – III la jurisprudence administrative ; Economica, Paris 1988, p.31.

<sup>7</sup> *Infra*, p.245 et s.

## A- Les moyens de contrôles usuels

La configuration structurelle et voire même matérielle de la juridiction administrative actuelle<sup>8</sup> date de 1972 avec l'adoption de trois textes dont l'ordonnance n°72-6<sup>9</sup>. Sur le plan structurel, la fin de l'unité organique que prévoyait la réforme de 1972 a quelque peu pris forme en 1996 avec la création constitutionnelle des tribunaux administratifs<sup>10</sup>. S'agissant de la configuration matérielle, il est à noter une légère évolution des moyens de contrôles usuels ; contrôle usuel correspondant en majorité à l'excès de pouvoir.

### 1- Les cas portant sur le recours pour excès de pouvoir

L'article 9 de l'ordonnance du 2 août 1972 donne compétence au juge administratif de connaître des recours en annulation pour excès de pouvoir sans en donner la substance. Une loi de 2006 est venue réaménager les cas d'excès de pouvoir et lever le pan de voile<sup>11</sup>. C'est ainsi qu'est constitutif d'excès de pouvoir :

- Le vice de forme - l'incompétence
- la violation d'une disposition légale ou réglementaire
- le détournement de pouvoir

Cette énumération faite par la loi de 2006<sup>12</sup> permet de regrouper les illégalités constitutives d'excès de pouvoir en deux groupes : les illégalités externes et les illégalités internes. A titre complémentaire, précision vaut que le recours pour excès de pouvoir est un recours qui porte spécifiquement sur les attrait juridiques de l'acte administratif.

#### a- Les illégalités externes

Il faut dire que l'illégalité externe est constituée par les éléments externes de l'acte administratif. Plus précisément, cette illégalité s'attache aux modalités d'édition de l'acte à savoir l'incompétence et le vice de forme.

La compétence est l'aptitude de l'autorité qui a décidé. En fait l'acte supérieur détermine souvent l'autorité compétente qui est habilitée à prendre un acte. Si cet acte est pris par une autorité autre, l'acte sera réputé en principe illégal. La compétence a donc d'abord trait à l'autorité administrative apte à prendre l'acte, il s'agit là de son aspect *rationae personae*.

<sup>8</sup> Sur la question, KAMTO (M), « La fonction administrative contentieuse de la cour suprême... », précité, p.35.

<sup>9</sup> Constitution du 2 juin 1972 qui crée dans son article 32 la Cour Suprême ; l'ordonnance n°72-6 du 26 août 1972 fixant l'organisation de la CS, modifiée par la loi n°76-28 du 14 déc. 1976, et la loi n°75-17 du 8 déc. 1975 fixant la procédure devant la CS statuant en matière administrative.

<sup>10</sup> Art 40 et 42(2) de la loi constitutionnelle de 1996

<sup>11</sup> Loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

<sup>12</sup> Art 2(3) – a

Cette formule de l'incompétence est fréquente au Cameroun où le jeu politique fait que très souvent l'auteur de l'incompétence va s'autodéterminer des pouvoirs qui ne lui appartiennent pas en se fiant à son poids politique. Pour rester dans le droit, il peut être pris quelques exemples.

En 2005 est lancé un concours visant à recruter des fonctionnaires à l'ENAM. Les résultats de ce concours doivent être publiés par arrêtés pris par le Ministre de la fonction publique. Ce dernier refuse alors de publier le procès-verbal d'admission que lui envoie le Directeur général de L'ENAM sur le motif que les règles encadrantes ledit concours ont été violées.

Sans qu'aucune règle dérogatoire à la compétence exclusive du Ministre de publier les résultats existe, le Directeur général de l'ENAM prend sur lui de publier les admissions définitives par voie de communiqué<sup>13</sup>.

Les candidats admis à ce concours litigieux sont aujourd'hui pleinement fonctionnaires. En restant dans l'organisation des concours administratifs, le Ministère de la fonction publique ouvre un concours à l'Université de Buéa pour la filière Médecine en 2006. Le recteur de cette Université s'est illégalement soustrait au Ministre de l'enseignement supérieur pour publier les admissibilités<sup>14</sup>, situation ayant conduit à des actes de violence au sein de ladite institution. L'incompétence consiste pour l'autorité à poser des actes qui matériellement lui échappent<sup>15</sup>, des actes pour lesquels elle n'est plus compétente ou pas encore habilitée à prendre, ou encore des actes dont l'envergure territoriale ne lui revient pas. Ce dernier cas est celui d'un préfet qui ne peut prendre que des actes ayant valeur dans son département. Il est incompétent pour décider dans les unités administratives qui ne sont pas rattachées à son département. Le moyen tiré de l'incompétence est d'ordre public<sup>16</sup> et doit être soulevé d'office par le juge. L'incompétence peut être couverte par l'existence d'une délégation<sup>17</sup> encore faudrait-il que la délégation

<sup>13</sup> V. communiqué n°00189/DG/ENAM du 06 janvier 2006 proclamant les résultats du concours des 10 et 11 octobre 2005 pour le recrutement de 180 élèves au cycle « B » des divisions administratives et des régies financières... ; v. aussi communiqué n° 00188/DG/ENAM... - Décision n°00235/D/MFPRA / Cab du 13 fév. 2006 portant annulation du communiqué n°00189/DG/ENAM du 06 janvier 2006 ; décision n°000236/D/MFPRA/Cab... Cf. la nouvelle expression, n°1667 du Mardi 14 fév. 2006, p.2 ; V. aussi l'Anecdote n°357 du 16 fév.2006.

<sup>14</sup> Cf. Cameroon tribune du jeudi, 01 décembre 2006, p.9.

<sup>15</sup> Jugement n°63/CS/CA du 27 juil. 2002, Ets le paysan contre Etat du Cameroun, Jugement n°02/CS/CA du 30 oct. 1997, SCDM contre Etat du Cameroun

<sup>16</sup> Arrêt n°678/CCA du 27 déc. 1957, sieur Ndjock Paul contre Etat du Cameroun ; Arrêt n°367/CCA du 3 sept 1955, Minyem contre territoire du Cameroun.

<sup>17</sup> Supra, p.162 et s.

soit légale. Pour ce faire, elle doit être écrite, publique et précise. Elle ne doit pas également être totale<sup>18</sup>.

Le non-respect de l'une de ces conditions de la délégation rend l'acte pris inexistant. Comme second moyen d'illégalité externe, il y a le vice de forme qui consiste au non-respect d'une formalité de confection de l'acte. Elle concerne plus la présentation extérieure de l'acte. Cette exigence de formalisme se révèle substantielle<sup>19</sup> pour certains éléments et accessoire pour d'autres. La signature qui marque l'engagement formel de l'administration dans l'acte est substantielle<sup>20</sup> ce qui fait que son absence vicie l'acte tout comme l'absence de motivation pour les actes négatifs de l'administration<sup>21</sup>.

D'autres éléments tels que la date et les visas restent plutôt accessoires. Le vice de forme concerne aussi les modalités d'édition de l'acte et peut donc être considéré comme s'étendant au vice de procédure. L'acte doit être pris suivant une procédure précise. Hormis le cas de la consultation facultative où l'avis consultatif est accessoire<sup>22</sup>, en général dès que la consultation est reconnue obligatoire, le recours à elle devient substantiel<sup>23</sup>. Il en est de même du respect des droits de la défense<sup>24</sup> qui impose à l'administration de se conformer à certaines règles visant notamment à rendre possible le contradictoire. Entrent également dans le vice de procédure le respect du parallélisme et l'exigence de publicité<sup>25</sup> qui d'ailleurs sont substantiels.

Au demeurant le non-respect de la procédure entraîne le détournement de procédure que le juge camerounais a récemment consacré<sup>26</sup> et qui concerne l'utilisation par l'autorité administrative d'une procédure autre que celle qui était censée être employée. Les illégalités internes doivent également être contournées pour que l'application conforme soit établie.

## b- Les illégalités internes

Elles sont relatives au de fond de l'Acte de l'administration. Sont ici concernés le détournement de pouvoir et la violation de la loi. Le détournement de pouvoir est constitué quand le but de l'acte est « travesti ». Il se fait que l'acte supérieur donne un but à l'acte qui doit être appliqué. Aussi, l'acte d'application qu'il soit de l'ordre de la création ou de la pure exécution ne doit réaliser que le but qui lui est prescrit par le référent ou par lui-même<sup>27</sup>.

Ainsi, l'acte concerné a un but et il doit être accompli seulement pour ledit but<sup>28</sup>. Le détournement de pouvoir peut d'abord concerner l'accomplissement d'un acte pour des fins particulières ou privées<sup>29</sup>. Le but d'un acte doit rester l'accomplissement de l'intérêt général et ce n'est que dans l'intérêt général que peuvent s'exprimer les intérêts privés c'est le cas notamment des travaux publics<sup>30</sup>.

Pour ce cas, il s'avère que le but dudit travail est expressément public. Aussi, les travaux publics concernent précisément l'accomplissement d'une mission de service public. Autrement il y' aurait en principe détournement de pouvoir. En second lieu, le détournement de pouvoir est constitué quand l'acte est accompli dans un but d'intérêt général autre<sup>31</sup>. Le but de l'acte est spécifié, ce qui fait que s'il pose un but autre, il aura dénaturé la spécialité du but réel et initial de l'acte. C'est souvent dans les expropriations<sup>32</sup> que cette forme de détournement se voit. Il arrive très souvent que la destination d'une expropriation soit modifiée créant alors une illégalité. En exemple, quand l'expropriation est faite parce que l'administration veut réaliser des travaux de construction d'un hôpital, le détournement de pouvoir peut-être constitué si par la suite les terrains

<sup>18</sup> Jugement n°36/CS/CA du 6 mai 1982, Oyié Tsogo Joseph contre Etat du Cameroun

<sup>19</sup> Supra, p.166 et s.

<sup>20</sup> Jugement n°44/CS/CA du 25 juin 1987, Nkoulou Thadée contre Etat du Cameroun.

<sup>21</sup> Arrêt n°04/CS/AP du 25 fév. 1999, Fouda Gothard contre Etat du Cameroun Jugement n°52/CS/CA du 23 fév. 2005, Engamba Evoundou Gaston contre Etat du Cameroun.

<sup>22</sup> Jugement n°63/CS/CA du 31 mars 2004, Ngasso Robert contre Etat du Cameroun.

<sup>23</sup> Arrêt n°01/CS/AP du 25 fév. 1999, Guiffo Jean Philippe contre Etat du Cameroun ; jugement n°56/CS/CA du 31 juil. 1980, Ambassa Biayi Jean-Marie contre Etat du Cameroun,

<sup>24</sup> Jugement n°58 /CS/CA du 27 mars 1997, Doba Jean Calvin contre Etat du Cameroun.

<sup>25</sup> Supra, pp.168-170.

<sup>26</sup> Jugement n°07/CS/CA du 26 fév. 1998, Dame Takote Megne Madeleine épouse Tignokpa contre Etat du Cameroun. Le couple Tignokpa a obtenu un droit de propriété sur un terrain de l'Etat. Le Minuh est revenu sur sa décision en annulant la vente qui pourtant était déjà parfaite. Cet acte était plus une expropriation que le juge a considérée comme étant arbitraire.

<sup>27</sup> Pour le second cas, chaque autorité administrative est liée par ses propres règlements. C'est la règle « tu patere legem quam fecisti » qui veut fidèlement dire : respecte la loi que tu as faite. V. CE 17 mai 1907, Philharmonique de Fumay « ...un maire ne peut déroger à son propre règlement de police lorsqu'il est amené à en faire l'application ».

<sup>28</sup> CE 26 nov. 1875, pariset, rec. 934.

<sup>29</sup> CE 16 nov. 1900, Maugras, S1901, 3.57 note M. Hauriou ; CE 14 mars 1934, Dlle Rault, p.337

<sup>30</sup> T.C, 28 mars 1955, Effimieff Cf. MORAND – DEVILLER (J), Cours de droit administratif des biens, 2e éd, Montchrestien, Paris 2001, p.617 et s.

<sup>31</sup> Arrêt n°160/CS/CA du 8 juin 1979, Fouda Mballa Maurice contre Etat fédéral du Cameroun oriental, in MBOUYOM (F-X), Recueil des grands arrêts de la jurisprudence administrative de la cour suprême, 1970- 1975, éd Kenkosoms, 1975, pp.329-334. Dans le même sens, voir l'avis du Conseil d'Etat du 11 mai 1963, in MORAND-DEVILLER (J), *ibid.*, p.108

<sup>32</sup> Arrêt n°09/CS/AP du 26 déc. 1996, Etat du Cameroun contre société Renault Cameroun.

récupérés sont confiés pour d'autres fins à un établissement public de promotion immobilière<sup>33</sup>.

Le dernier cas de figure du détournement de pouvoir intervient quand l'acte réalisé outrepassa le but qui lui est assigné. Il faut que l'acte réalise – rien que le but et seulement le but - .

Cette limitation vise à évacuer l'arbitraire. Une affaire allant dans ce sens est le jugement Ono Ngafor<sup>34</sup>. Dans le cas d'espèce, le préfet de la Mezam dans l'arbitrage d'un litige foncier s'est prononcé défavorablement à la requête du sieur Ngafor. Le sous-préfet en exécution de cet acte préfectoral a réquisitionné des éléments des forces de l'ordre et quelques prisonniers qui en sa compagnie ont démoli la clôture du collège Macho appartenant au requérant, puis détruit des objets appartenant aux élèves.

Le détournement de pouvoir a été constitué suivant le juge par l'accomplissement d'actes administratifs étrangers à tout intérêt public. Ceci aurait aussi été valable parce que même si les actes accomplis l'étaient dans l'intérêt public, ils ont outrepassé le but visé. Est également constitutive d'illégalité interne la violation de la loi. L'article 2 de la loi de 2006<sup>35</sup> met dans cette catégorie les dispositions légales (ou législatives) et les dispositions réglementaires. L'administration doit se conformer tant aux prescriptions des actes supérieurs qu'aux prescriptions qu'elle-même édicte<sup>36</sup>. Il faut signaler dans les catégories d'actes administratifs, celui du règlement autonome. Ce dernier, sans être pris à la suite d'une loi est néanmoins susceptible de tomber sous le coup de la violation de loi. En effet, autant le règlement autonome ne tire pas sa validité de la loi, autant il serait comme les autres actes sous le contrôle de la violation de la loi parce qu'il tire son fondement de la Constitution.

Cette position vient de ce que le législateur malgré l'écriture parfois approximative du texte en question a, en énonçant la violation de la loi, entendu l'appréhender au sens matériel. La violation de la loi comprend l'erreur de droit et l'erreur de fait. L'erreur de droit est soit l'application d'un texte autre que celui qui devrait être appliqué<sup>37</sup>, soit l'application erronée (mauvaise interprétation) du texte<sup>38</sup>. L'erreur de fait lui s'entend comme l'inexactitude des faits motivant la décision ; c'est d'ailleurs la position adoptée dans

l'espèce Mvondo<sup>39</sup>, dans laquelle le juge déclare : « *Qu'ainsi chaque fois que l'auteur de l'acte administratif a allégué comme fondant sa décision un motif qui se révèle matériellement inexact ou implique une erreur de droit, cette circonstance suffit à elle seule pour que la décision soit viciée et de ce fait sanctionnée pour excès de pouvoir.* ». L'erreur de droit s'entend aussi de l'inexactitude dans la qualification juridique des faits<sup>40</sup>. Effectivement, l'administration doit correctement qualifier la situation de fait par rapport aux prescriptions des référents de son action sous peine de commettre une erreur.

L'exigence de légalité des actes administratifs est telle que le recours pour excès de pouvoir ne peut être exclu<sup>41</sup>, du moment que l'acte en question est un acte administratif et ceci même si le référent de cet acte ou cet acte en lui-même pose des dispositions excluant expressément le recours pour excès de pouvoir. La garantie de légalité est également pourvue par le juge par d'autres formes de recours que l'excès de pouvoir.

## 2- Les autres formes de contrôle de légalité

La loi de 2006 énonce à part le recours pour excès de pouvoir, d'autres recours qui peuvent être ouverts dans le contrôle de légalité<sup>42</sup>.

- les actions en indemnisation du préjudice causé par un acte administratif ;
- les litiges intéressant le domaine public ;
- les litiges concernant les contrats ou les concessions de services publics ;
- les litiges intéressant les opérations du maintien de l'ordre ;

Remarque doit être faite qu'à la différence de l'ordonnance de 72, la nouvelle loi ne reconduit pas dans le contentieux administratif des litiges qui étaient expressément attribués par la loi au juge administratif à savoir : le contentieux des impôts directs et celui de la responsabilité pécuniaire des comptables publics. C'est que ces litiges s'intègrent dans l'excès de pouvoir et dans les actions en indemnisation selon le type de réclamation visée. Il faut aussi signaler l'originalité consistant en l'introduction des litiges intéressant le maintien de l'ordre dans le contentieux administratif. Il revient alors d'étudier séparément lesdites compétences pour mieux les appréhender et baliser des champs du rejet de l'arbitraire dans l'application.

<sup>33</sup> Jugement n°80/CS/CA du 14 juin 2006, MAETUR contre Etat du Cameroun et Belibi François.

<sup>34</sup> Arrêt n°./CS/AP du 16 août 1990, Albert Ono Ngafor contre Etat du Cameroun in recueil penant, N°812, 1993, pp245 et 250, note Keutcha Tchapgna in *juridis périodique* n°46, juin 2001, pp.39-45.

<sup>35</sup> Loi n° 2006/22, supra, p.208.

<sup>36</sup> Supra, p.212.

<sup>37</sup> Jugement n°07/CS/CA du 27 oct. 1994, Mme Ndongo née Mbonzi Ngombo contre Etat du Cameroun.

<sup>38</sup> Jugement n°42/CS/CA du 26 juin 1980, Ngankeu Pierre contre Etat du Cameroun.

<sup>39</sup> Jugement n°18/CS/CA du 25 jan 1990, Mvondo Daniel contre Etat du Cameroun.

<sup>40</sup> CE, 4 avril 1914, Gomel, Rec.488. S. 1917.3.25, note Hauriou

<sup>41</sup> Jugement n°40/CS/CA du 29 mai 1980, Monkam Tientcheu David contre Etat du Cameroun. Cf. NCHOUWAT (A), *Le juge et l'évolution du droit...op.cit*, p.59

<sup>42</sup> Même s'il faut dire qu'ils peuvent aussi être ouverts en l'absence d'illégalité.

### a- Les compétences à titre principal de l'article 2

Il s'agit des quatre cas d'ouvertures susmentionnés.

#### - Les actions en indemnisation du préjudice causé par un acte administratif

Ayant la même base que le recours pour excès de pouvoir c'est à dire l'existence d'un acte administratif, celui-ci se particularise en ce qu'il ne consiste pas à rechercher l'annulation de l'acte administratif, mais cette action vise plutôt la réparation. Il faut utilement s'attarder sur les contenus d'acte administratif et d'indemnisation.

L'acte administratif a été défini dans l'arrêt Ngongang Njanke<sup>43</sup>. Dans cette définition ressortent l'élément d'unilatéralité et l'élément administratif<sup>44</sup>. Cette jurisprudence ne met en exergue que des éléments classiques. L'acte administratif peut se présenter également de manière peu formaliste tels l'acte gestuel et l'acte verbal. Le policier qui règle la circulation pose un acte administratif gestuel, l'ordre verbal qu'un chef de bureau donne est un acte administratif verbal. Il est donc envisageable que l'acte de consultation médicale dans un hôpital public soit un acte administratif formel (un agent administratif dans le cadre d'un pouvoir administratif). S'agissant de l'indemnité, elle est pécuniaire.

Dans les actes d'expropriation, l'indemnité pécuniaire peut toutefois être substituée par une « **compensation de même nature et de même valeur que l'indemnité pécuniaire** »<sup>45</sup>. Cependant le principe du paiement pécuniaire demeure dans l'expropriation et ne souffre d'ailleurs d'aucune exception dans les autres matières dont peut relever l'acte administratif. Contrairement à l'excès de pouvoir où le recours gracieux doit être intenté dans les trois mois, ce recours admet six mois<sup>46</sup> comme délai du recours gracieux.

#### - Les litiges concernant les contrats ou les concessions de service public

L'administration peut s'engager par le biais de contrats publics et privés. Le législateur a expressément exclu de ce champ les contrats établis sous l'empire du droit privé. Il faut préciser que la concession de service public est une catégorie de contrat administratif conclu avec une personne publique ou privée, chargée de gérer un service public et de se payer dans les plus-values issues de la gestion du service public concédé.

<sup>43</sup> Arrêt n°20/CFJ/AP du 20 mars 1968, Ngongang Njanke Martin contre Etat du Cameroun.

<sup>44</sup> KAMDEM (J. C), Contentieux Administratif, cours polycopié, tome I, Université de Yaoundé 1985-1986, p.73 et s.

<sup>45</sup> Art (1) de la loi n°85/009 du 04 juil. 1985, supra.

<sup>46</sup> Jugement n°1/CS/CA du 27 oct. 1994, Zoung-Kanyi Jimy contre Etat du Cameroun.

Le contrat administratif est en principe un contrat passé entre une personne publique et une personne publique ou privée visant l'exécution d'un service public ou ayant pour but un intérêt général<sup>47</sup>. Quand ces critères ne sont pas satisfaisants, celui de la clause exorbitante est souvent requis<sup>48</sup>. Cette qualification française n'est pas de mise au Cameroun. Le juge a préféré établir le contrat administratif, hormis la présence d'une personne publique, au recensement de critères cumulatifs<sup>49</sup> que sont : la clause exorbitante et la réalisation même du service public. La conséquence en est la limitation de reconnaissance de cette qualité à certains contrats qui sont donc plutôt de droit privé.

Toutefois, la situation semble moins équivoque quand il s'agit de certains contrats comme celui portant sur le marché public. La réglementation admet que les contrats passés à l'occasion des marchés publics sont des contrats administratifs<sup>50</sup>. Ainsi, que ce soit une concession, un marché de fourniture, de travaux publics ou encore de prestation ; du moment que c'est un marché public il y a contrat administratif. Les contrats établis sous l'empire du droit privé sont pour leur part de la compétence du juge judiciaire ; c'est l'exemple des contractuels d'administration<sup>51</sup> dont la situation statutaire est régie par le code du travail.

#### - Les litiges intéressant le domaine public

Le domaine public est constitué de biens meubles et immeubles par nature ou par destination qui sont affectés soit à l'usage direct du public, soit aux services publics<sup>52</sup>. Seuls l'Etat Les collectivités décentralisées<sup>53</sup> sont propriétaires d'un domaine public ; contrairement au droit français qui donne l'exclusivité de la domanialité publique à l'Etat pour le domaine aérien et le domaine fluvial. La gestion du domaine public se fait par contrat<sup>54</sup>, comme par acte administratif (régie). La compétence du juge administratif ici couvre les actes de délimitation et d'administration du domaine public, mais également les dommages causés aux particuliers par les biens

<sup>47</sup> Supra, p.146.

<sup>48</sup> KAMDEM (J-C), Contentieux administratif, op.cit, p.76.

<sup>49</sup> Jugement n°147 ADD/CS/CA du 31 août 2005, Um Ntjam François contre Etat du Cameroun

<sup>50</sup> BINYOUM (J), Droit administratif, op.cit, p.201

<sup>51</sup> Jugement n°57/CS/CA du 28 av 1983, Yeyap Njoya Joseph-Marie contre Etat du Cameroun Cf. art 1er al3 de la loi n°92/007 du 14 août 1992 portant code du travail V. aussi jugement n°64/CS/CA du 30 août 1984, Kebe Paul contre Etat du Cameroun.

<sup>52</sup> Ordonnance n°6 juillet 1974 fixant le régime domanial, art 2 Art 11 et 12 de la loi n°2004-18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ; art 12 et s de la loi n°2004-19 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.

<sup>53</sup> Art. 30 de la loi n° 2004/17 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation.

<sup>54</sup> Jugement n°27/CS/CA du 28 nov. 2002, pemite Jean Calixte contre Communauté urbaine de Douala.

de ce domaine<sup>55</sup>. La loi a incorporé à côté des anciens cas d'ouverture du contentieux administratif les litiges intéressant le maintien de l'ordre.

#### - Les litiges intéressant les opérations du maintien de l'ordre

Cette innovation de la loi de 2006 reste encore à déterminer. Les opérations de maintien de l'ordre sont des opérations qui relèvent de la compétence de l'Etat. « L'ordre » du maintien de l'ordre se rapprocherait de la notion d'ordre public surplombée par la sécurité, la tranquillité et la salubrité.

Au-delà des questions sur les liens entre l'économie, l'esthétique et l'ordre public<sup>56</sup>; c'est assurément la préoccupation de sécurité qui prévaut ici. Préoccupation sécuritaire parce que de façon terminologique le maintien de l'ordre revient aux forces de maintien de l'ordre c'est à dire à la police. Il serait donc par cette approche stricto sensu question des actes posés par les fonctionnaires de la police et par ceux qui ont en charge la gestion de ce corps ; actes posés dans le cadre de la sécurité publique. Le cadre préventif propre à la police administrative reste ici d'actualité<sup>57</sup>. Etant donné que les collectivités décentralisées ont un pouvoir de police administrative. Les actes posés par la « police municipale » devraient aussi être comptabilisés.

#### b- Les compétences exceptionnelles du juge administratif

Il s'agit des cas d'intervention du juge administratif marqués par une certaine singularité.

##### - En matière d'appréciation de légalité

Le juge de droit commun, hormis le juge répressif qui lui dispose de la plénitude de compétence, doit surseoir à statuer quand des difficultés interviennent quant à la lecture à faire des actes de l'administration dans un procès civil. Quand une difficulté liée à l'appréciation de la légalité administrative survient, cette question préjudicielle donnera au juge en charge du procès l'obligation de recourir à l'appréciation du juge administratif<sup>58</sup>. Cette compétence est dite exceptionnelle parce que le juge administratif intervient dans ce procès de façon secondaire.

##### - En cas de voie de fait et d'emprise

L'article 3 de la loi de 2006<sup>59</sup> établit en cas d'emprise et de voie de fait la compétence du juge judiciaire. Ces deux actes constituent des atteintes aux droits et libertés individuelles. Le premier est basé sur l'atteinte à la propriété immobilière tandis que le second plus grave doit être manifestement illégale<sup>60</sup> et porte tant sur un droit fondamental ou une liberté publique que sur un droit de propriété. La compétence du juge judiciaire est ici établie parce qu'il est considéré comme principal, sinon premier (chronologiquement) titulaire de la sauvegarde des libertés individuelles<sup>61</sup>. La compétence du juge administratif est secondaire parce qu'il n'intervient qu'à l'occasion de questions préjudicielles devant établir la légalité ou non de l'acte imputé à l'administration.

##### - Le contentieux de pleine juridiction

Il est constitué quand le recours se porte sur la réparation du préjudice causé par un acte ou un contrat administratif. Il vise la réparation qui dépasse quelque fois la simple réparation pécuniaire. Le juge y a effectivement d'énormes pouvoirs. Il peut ainsi condamner l'administration à pécuniairement dédommager. Il peut aussi reformer l'acte querelle. Pour ce dernier cas, les domaines privilégiés de la réformation sont le contentieux électoral et le contentieux fiscal. Dans le contentieux électoral, le juge administratif peut à l'occasion d'un litige soulevé suite à une élection administrative modifier les résultats présentés dans les procès-verbaux.

De même, « ce qui caractérise pleinement le contentieux fiscal, c'est le pouvoir reconnu au juge : au lieu de seulement annuler une imposition irrégulière, celui-ci peut, en effet, modifier les évaluations faites par l'administration et diminuer ou augmenter l'imposition, prononcer la décharge des droits auxquels le contribuable a été assujéti. »<sup>62</sup>. Il est d'ailleurs habituel de fonder le pouvoir de pleine juridiction du juge de l'impôt qu'il soit administratif ou judiciaire sur le pouvoir d'annulation et de réformation<sup>63</sup>. Reste à voir la possibilité du contrôle de l'administration au-delà de la seule régularité de l'acte ; à savoir son opportunité.

##### B- Le contrôle d'opportunité

Pour ne pas se retrouver en présence d'une administration automate qui peut soit ne pas agir, soit

<sup>55</sup> BINYOUM (J), Droit administratif, op.cit, p.202 ; jugement n°45/CS/CA du 27 mai 1957 ; Dzietham Pierre contre Etat du Cameroun

<sup>56</sup>Cf. MORAND-DEVILLER (J), Cours de droit administratif, op.cit, p564.

<sup>57</sup> Sur la question, V. ATEMENGUE (J-D-N), La police administrative au Cameroun. Recherches sur le maintien de l'ordre public, thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin-Lyon III, 1995, pp.101-102.

<sup>58</sup> Loi n°2006/022, art 2(3)-a ; supra ; Arrêt n°89/CFJ/SCAY du 3 sept 1969, Messomo Atenen Pierre contre Etat du Cameroun oriental.

<sup>59</sup> Loi n° 2006/022, art 2 (3) - a.

<sup>60</sup> Cf. MBOME (F-X), Les grands arrêts de jurisprudence administrative camerounaise, Yaoundé, 1986, p.229 et s.

<sup>61</sup> Arrêt n°174/CCA du 12 déc. 1952, Monney Moïse contre administration du territoire.

<sup>62</sup> AUBY (J.M) et DRAGO (R), Traité de contentieux administratif, op.cit, n°1223.

<sup>63</sup> MOULIOM (I), Le contentieux de l'imposition au Cameroun-Essai d'analyse sur sa nature juridique, thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II, 2002, p.225 et s. Jugement n°66/CS/CA du 28 av 1983, SCOA contre Etat du Cameroun ; jugement n°65 /CS/CA du 28 avril 1983, Société Camag contre Etat du CAMeroun.

ne pas adapter ses activités à des situations non codifiées par les textes, il s'est agi de lui donner des sphères de liberté. Cette liberté se manifeste dans le pouvoir discrétionnaire. Il faut pour autant éviter que le pouvoir discrétionnaire ne se transforme en arbitraire<sup>64</sup> (1) d'où la nécessité de l'existence d'un contrôle exercé par le juge en vue de sanctionner les actes inopportuns (2).

### 1- L'exclusion de l'arbitraire dans le pouvoir discrétionnaire

L'administration ne peut sous couvert de ce qu'elle est dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire poser n'importe quel acte. Il y a tout d'abord la survivance de l'exigence de légalité, puis un plausible contrôle de la liberté d'action de l'administration.

#### a- Les exigences de légalité dans l'opportunité

Que l'acte discrétionnaire le soit totalement par l'entière liberté de fond et de forme donnée à l'administration, ou que cet acte ne soit que partiellement discrétionnaire<sup>65</sup>, il n'en demeure pas moins que cet acte reste un acte administratif<sup>66</sup>. Tout acte administratif est soumis tout au moins au contrôle de l'excès de pouvoir<sup>67</sup>. Ainsi, un acte administratif relevant du pouvoir discrétionnaire n'échappera pas de ce fait au contrôle de légalité.

Les éléments concernés par le contrôle de légalité sont ceux dont la liberté n'est pas donnée. Le pouvoir discrétionnaire n'est pas un acte de génération spontanée ; il tire sa substance d'un référent. Ce référent établit tout au moins le but principal de l'acte discrétionnaire<sup>68</sup>, tout comme le référent devrait même de façon implicite déterminer l'autorité compétente pour agir. Etant donné que l'excès de pouvoir est constitué quand une illégalité externe ou interne est posée<sup>69</sup>, il va s'agir pour le juge de contrôler si les règles de compétence et de forme ont été respectées, puis s'il n'y a pas eu détournement de pouvoir ou violation de la loi. Ceci montre que le pouvoir discrétionnaire s'exerce au milieu de règles liées dont l'administration ne peut faire fi au prétexte qu'elle se trouve dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Le pouvoir discrétionnaire peut être limité par l'administration elle-même. Il arrive que l'administration détermine la destination qu'elle compte prendre dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ; c'est la théorie des directives. Au-delà de la terminologie « directive » qui est trompeuse<sup>70</sup>, la théorie des directives se réfère au pouvoir d'instruction administratif<sup>71</sup>. Ce pouvoir d'instruction appartient aux supérieurs hiérarchiques. « *Du reste, le chef de service, s'il a lui-même à décider, peut se donner sa doctrine* »<sup>72</sup>. La théorie des directives met en exergue la quête de rationalisation de l'action administrative. L'administration peut effectivement déterminer elle-même la façon dont elle procèdera et le contenu des actes qu'elle prendra dans l'hypothèse où ces éléments ne sont pas prédéterminés par les textes à appliquer<sup>73</sup>. La difficulté qui se pose dans cette théorie est d'établir la valeur juridique de la directive. Si elle est préparatoire, elle devrait être dénuée d'obligatorité pour l'autorité d'application<sup>74</sup>. Par contre elle peut être exécutoire par sa terminologie contraignante, par la formule exécutoire, ou par sa prise par une autorité hiérarchique impliquant l'obligation d'obéissance pour les subordonnés. Dès que cette instruction revêt le caractère d'un acte qui fait grief, l'autorité d'application se retrouve obligée.

Dans l'affaire MAETUR contre Etat du Cameroun<sup>75</sup>, le juge administratif a jugé qu'une correspondance du secrétaire général de la présidence de la République visant la gestion d'un terrain litigieux faisait grief. Bien que la tierce opposition de la MAETUR a fait révoquer cette position, il faut tout de même en tirer que la théorie des directives se fraye son chemin au Cameroun. La théorie des directives n'est rien d'autre qu'une autodétermination de l'action administrative. Quand l'administration autolimité l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, elle devient comptable en vertu de cette autolimitation devant le juge qui s'en servira comme référent de l'action administrative<sup>76</sup>. Ainsi, l'administration ne peut prendre un acte au mépris de ses propres décisions, c'est le principe *tu patere legem quam fecisti*.

<sup>64</sup> NLEP (R-G), L'administration publique camerounaise « Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique », LGDJ, Paris 1986, p.210.

<sup>65</sup> Supra, p.201-203.

<sup>66</sup> 4 Exception faite de l'acte de gouvernement dont le contrôle échappe au juge administratif. Cf. BILONG (S), « Le déclin de l'état de droit au Cameroun : le développement des immunités juridictionnelles », *juridis périodique*, juin 2005, p.52 et s.

<sup>67</sup> Jugement n°40/CS/CA du 29 Mai 1980, Monkam Tientcheu David contre Etat du Cameroun

<sup>68</sup> Arrêt n°120/CFJ/CAY du 08 déc. 1970, Biloa Jean contre Etat du Cameroun oriental.

<sup>69</sup> Arrêt n°6/CS/AP du 11 déc. 1997, Etat du Cameroun contre Gortzounian.

<sup>70</sup> Trompeuse parce que les circulaires, les instructions, les avis...peuvent également prescrire la conduite de l'administration.

<sup>71</sup> ROUAULT (M-C), DUTRIEUX (D), HEDIN (B), LECLERCQ (F) ; *Droit administratif*, op.cit, p.48.

<sup>72</sup> CHAPUS (R), *Droit administratif général*, op.cit, p.519.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> BINYOUM (J), *Droit administratif*, op.cit, p.93. Jugement n°116/CS/CA du 28 juil. 2004, Ayissi Onomo I Martin contre Etat du Cameroun.

<sup>75</sup> Jugement n°117/CS/CA du 25 août 2004, Belibi François contre Etat du Cameroun ; Jugement n°80/CS/CA du 14 juin 2006, Maetur contre Etat du Cameroun et Belibi François (tierce opposition).

<sup>76</sup> Arrêt n°678/CCA du 27 déc. 1957, sieur NDJOCK Paul contre Etat du Cameroun.

## b- L'existence d'un contrôle minimum

Le contrôle normal diffère du contrôle minimum. Le contrôle normal est un contrôle de légalité ; autrement dit, la question qui se pose est celle de savoir si l'administration s'est conformée au droit. Le contrôle normal concerne donc entre autres la qualification juridique, l'exactitude matérielle des faits allégués, l'erreur manifeste.<sup>77</sup> Le contrôle minimum lui est un contrôle sur le bien-fondé de l'acte administratif. La question qui s'y pose est celle de savoir à quel avantage agit l'administration, autrement dit est-ce que l'acte posé par l'administration est opportun ? Le juge camerounais évite très souvent d'étendre sa juridiction au contrôle d'opportunité<sup>78</sup>. Une brèche est entrouverte au niveau du contrôle du motif d'utilité publique<sup>79</sup>; contrôle que le juge camerounais a admis. Cette plausible admission du contrôle d'opportunité peut être démontrée à travers les moyens de contrôle.

## 2- Les moyens de contrôle

A l'occasion d'un procès portant sur la légalité d'un acte de l'administration, le juge peut se retrouver en train de contrôler l'opportunité de cet acte posé par l'administration. Ce contrôle portera sur l'erreur et la proportionnalité.

### a- Le contrôle sur l'erreur

Il consiste à vérifier si l'administration a décidé de façon erronée. Le pouvoir discrétionnaire confère un pouvoir d'appréciation de la décision à prendre. Cette appréciation libre n'est pas pour autant une ouverture à l'arbitraire. Elle ne doit pas aller à l'encontre du bon sens. C'est donc sous couvert de la légalité que la justice de l'acte sera recherchée. Même si l'administration dispose du pouvoir discrétionnaire, elle doit l'orienter dans le sens de l'intérêt général<sup>80</sup>. En exemple, si l'administration est investie du pouvoir discrétionnaire dans la gestion de carrière de son personnel (affectation.), il ne paraîtra pas opportun que l'administration militaire ayant dans un cadre social recruté des handicapés (aveugles, unijambiste.) pour des travaux de bureaux les envoie au front où il y a tension. Du moment que l'armée a un personnel plus apte à cette mission de combat, il sera inopportun d'affecter plutôt ces handicapés.

L'administration y aurait commis une erreur dans la prise de son acte. L'erreur d'appréciation a prospéré en France<sup>81</sup> et est introduite au Cameroun à

l'occasion des litiges portant sur les expropriations. Effectivement, au motif de contrôler le détournement de pouvoir, le juge vérifie si l'administration n'a pas commis d'erreur en déclarant d'utilité publique une expropriation<sup>82</sup>. « *Considérant que sont d'utilité publique les opérations destinées aux besoins de l'ensemble de la population d'une collectivité territoriale ou tendant à réaliser un objet d'utilité générale. Mais considérant en l'espèce que la cité, le club et le terrain de sports en projet de construction tendant à servir l'intérêt de quelques particuliers (personnel de l'EDC) à l'exclusion de l'ensemble de la population de Yaoundé ; que dès lors, ces travaux, ne présentent pas le caractère d'utilité général pouvant justifier une déclaration d'utilité publique.* ». Ces considérations posées dans l'affaire Fouda Mballa<sup>83</sup> montre le procédé de raisonnement du juge dans la recherche du détournement de pouvoir qui n'est rien d'autre ici qu'une erreur d'appréciation du but d'utilité publique de l'expropriation.

Dans une autre espèce, le juge administratif est saisi pour se prononcer sur l'irrégularité de la procédure d'expropriation et sur l'erreur ou le détournement de pouvoir, constitués par une déclaration d'utilité publique qui visait l'aménagement et la sécurisation de l'itinéraire présidentiel sur 2697m<sup>2</sup> au quartier Ntougou. Le juge est resté muet sur le second moyen et a privilégié le premier pour déclarer cette expropriation irrégulière<sup>84</sup>. Les difficultés d'appréciation iront grandissant avec l'extension de la notion d'utilité publique qui de plus en plus s'étend à des segments tel que l'esthétique.

En contrôlant si l'opération d'utilité publique est réellement d'utilité publique, il y a insinuellement un contrôle sur l'opportunité que détient l'administration de déclarer une opération d'utilité publique. Pour ne pas entraver la liberté que le législateur a concédée à l'administration, le juge déjà réticent à effectuer un contrôle d'opportunité est également réservé pour sanctionner l'erreur. Il faut donc que l'erreur d'appréciation soit tellement grossière qu'il devienne inadmissible de ne pas la sanctionner<sup>85</sup>. Il faut dire que cette exigence d'erreur manifeste d'appréciation qui d'ailleurs a été implicitement reprise par le juge camerounais<sup>86</sup> permet pour le moins de limiter les recours excessifs devant le juge susceptibles de le transformer en juge qui gouverne.

<sup>77</sup> MOMO (B), « Le problème des délais dans le contentieux administratif camerounais », Université de Dschang, Annales de la FSJP, tome 1, vol1, 1997, Aes-sa Ydé, p.159.

<sup>78</sup> Arrêt n°195/A/CFJ/CAY du 25 mai 1972, Kameni Marcellin contre organisation camerounaise de la banane ; jugement n°06/CS/CA du 28 nov. 1991, Mfomban Abdou contre Etat du Cameroun.

<sup>79</sup> Infra, p.229.

<sup>80</sup> Arrêt n°40/CFJ/CAY du 30 av 1968, Baba Youssoufa contre Etat du Cameroun oriental.

<sup>81</sup> CE, 9juin 1978, Lebon ; cf. MORAND-DEVILLER (J), Cours de droit administratif, op.cit, pp.281-285.

<sup>82</sup> TIENCHEU NJIAKO (A), Droits fonciers urbains au Cameroun, p.401

<sup>83</sup> Arrêt n°160/CFJ/CAY du 8 juin 1971, Fouda Mballa Maurice contre Etat fédéré du Cameroun oriental.

<sup>84</sup> Jugement n°85/CS/CA du 14 juin 2006, Effa Paul Marcel contre Etat du Cameroun.

<sup>85</sup> VEDEL (G) et DELVOLLE (P), Droit administratif, tome 2, 11e éd, PUF, Paris 1990, p.330 et p.337.

<sup>86</sup> Jugement n°07/CS/CA, Dame Takote Megne, op.cit, p.211.



## **b- Le contrôle de proportionnalité**

Cette forme de contrôle qui porte toujours sur l'opportunité de la décision administrative consiste à déterminer si l'opération envisagée ou déjà posée a procuré des avantages estimables. C'est donc une opération sur la rentabilité de l'action administrative ; rentabilité qui ne se pondère pas exclusivement en terme économique. Comme pour l'erreur manifeste d'appréciation, c'est dans l'expropriation que ce contrôle a pris son appui. Il n'est plus question de voir si l'administration a commis une erreur d'appréciation, mais plutôt si l'acte présente des avantages substantiels de nature à faire occulter les désagréments qui en sortiront. Dans le cas donc de l'expropriation, il est question de voir si l'envergure, l'objet et la localisation<sup>87</sup> sont proportionnés aux inconvénients.

L'arrêt « ville nouvelle-Est » est l'arrêt de référence de la proportionnalité. Le gouvernement français dans une opération d'urbanisme décida d'implanter à l'est de Lille un complexe universitaire devant accueillir plus de trente mille étudiants et d'y implanter également une ville nouvelle de vingt-cinq mille habitants. Le projet affectait cinq cent hectares et comportait l'expropriation de deux cent cinquante maisons d'habitation. Il y a été décidé que « compte tenu de l'importance de l'ensemble du projet, la circonstance que disparaissent une centaine de maisons d'habitations n'est pas de nature à retirer à l'opération son caractère d'utilité publique »<sup>88</sup>. La technique de contrôle de proportionnalité est le bilan.

Elle consiste à poser d'un côté de la balance les avantages de l'acte et de l'autre ses inconvénients. L'inconvénient peut porter sur le propriétaire du terrain ou sur les riverains dans le cas de l'expropriation. Ainsi, les inconvénients ne doivent pas être excessifs. A la limite, les inconvénients doivent égaler les avantages sinon être moindre aux avantages<sup>89</sup>. Il ne serait pas surprenant que ce type d'intervention du juge soit de plus en plus sollicité au vue des expropriations et autres déguerpissements observables au Cameroun qui sont souvent fondés sur des raisons d'ordre public esthétique. Dans ces hypothèses, le juge devra comme le dit Braibant dans ses conclusions sur l'affaire ville nouvelle est : « *mettre en balance ses inconvénients avec ses avantages, son coût avec son rendement, ou, comme diraient les économistes, sa désutilité avec son utilité* ».

<sup>87</sup> CE Ass. 22 fév. 1974, Adam, rec.145, note odent.

<sup>88</sup> CE Ass. 28 mai 1971, Ministère de l'équipement et du logement contre fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement « ville nouvelle est ». Rec.409, concl. Braibant.

<sup>89</sup> - CE Ass. 20 oct. 1972, société civile sainte Marie de l'assomption ; Cf. MORAND-DEVILLER (J), Cours de droit administratif des biens, op.cit, p.423. - CE Ass. 28 mars 1997, Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne, Rec., 121 ; RFDA 1997.140, concl. Denis Linton, note Rouvillois.

Le contrôle juridictionnel se solde par l'exonération ou la reconnaissance de la responsabilité de l'administration. Dans cette seconde hypothèse, le juge va mettre en jeu son pouvoir sanctionnateur.

## **C- La sanction juridictionnelle**

La sanction est la réaction à la violation de la règle. Elle permet au juge non de conférer mais de renforcer et de veiller à la subordination de l'administration à la règle de droit. Le rôle de la sanction est correctif. Il s'agit de réparer le mieux que possible le préjudice causé par l'administration. Une fonction préventive peut également être reconnue à la sanction parce que la peur de la sanction est susceptible de provoquer une conduite conforme de l'autorité qui ne veut pas voir son acte remis en question. Cette deuxième fonctionnalité est tout de même discutable parce que l'administration camerounaise est protégée contre les injonctions du juge. Avant de présenter les sanctions de l'action administrative il faut en montrer le préalable.

### **1- La responsabilité ; préalable à la sanction**

La responsabilité est l'imputabilité du préjudice causé. La règle de la responsabilité permet de déterminer l'auteur du préjudice ou le porteur de responsabilité<sup>90</sup>. En matière de responsabilité administrative, le porteur de responsabilité peut l'être du fait d'une faute commise ou pour absence de faute.

#### **a- La responsabilité pour faute**

Cette responsabilité naît de la commission d'un acte préjudiciable à l'administré ou à l'administration. Elle s'identifie en faute personnelle et en faute de service. La faute de service est une faute dont l'auteur identifiable est la personne morale qui est l'administration.

On parle alors de faute du service. C'est le cas pour les dommages survenus pour défaut d'entretien<sup>91</sup>. La faute du service peut également consister en ce que le service a mal fonctionné<sup>92</sup>.

La faute anonyme de l'administration est généralement qualifiée de faute du service pour montrer l'abstraction de son auteur. On peut admettre dans cette catégorie la négligence dans le fonctionnement du service ayant entraîné de façon répétitive la perception de mandats télégraphiques adressé de Paris par une personne autre que le destinataire<sup>93</sup>. C'est aussi le cas de la lenteur du

<sup>90</sup> L'art 1384 du C. Civ est une illustration ou le porteur de responsabilité n'est pas l'auteur du préjudice. L'auteur est ici sous la responsabilité d'une personne qui devra réparer d'éventuels préjudices causés par son préposé.

<sup>91</sup> Arrêt n°15/CFJ/CAY du 16 mars 1967, Dame Ferrière Marie contre Etat du Cameroun oriental.

<sup>92</sup> Arrêt n°298/CCA du 25 mai 1954, Ombede Philippe-Louis contre Administration du territoire

<sup>93</sup> Jugement n°13 du 23 nov. 1989, Enyengue Dipoko Bernard contre Etat du Cameroun.

service des PTT ayant causé un préjudice anormal à un justiciable qui n'a pas pu dans les temps se présenter devant le conseil de discipline de la fonction publique à cause du mauvais fonctionnement des PTT<sup>94</sup>. Une autre hypothèse est celle où le défaut de coordination administrative mettant en jeu plusieurs agents cause un préjudice<sup>95</sup>. Le droit administratif camerounais reste indifférent que ce soit une simple faute ou une faute lourde<sup>96</sup>; l'essentiel étant que l'imputabilité et l'existence du préjudice soient déterminées. De nombreuses hypothèses rentrent dans ce cas de figure.

Dans le contentieux de l'exécution du travail public, on peut par exemple retenir que les risques que présente ledit travail doit être signalé aux usagers : « *Considérant que le défaut de signalisation des obstacles existant sur la chaussée et présentant un caractère dangereux et anormal pour les usagers de la route ainsi que l'a établi l'enquête, constitue une faute à charge des ouvriers des TP, qu'il échet par conséquent de retenir la responsabilité de l'administration* »<sup>97</sup> Concernant le risque pour défaut d'entretien : « *Mais attendu que cette argumentation ne résiste pas à l'examen des faits, qu'il est surabondamment établi que la genèse de cet accident réside, non dans le poids transporté, mais plus exactement dans l'Etat vétuste du pont écroulé, le manque d'entretien de cet ouvrage et la non-signalisation d'un tel danger public par un panneau indicateur.* »<sup>98</sup>. Quant à la faute personnelle qui a connu une consécration par l'arrêt Pelletier<sup>99</sup> est la faute commise par l'agent bien identifié. Le caractère personnel de la faute rend admissible le litige devant les tribunaux judiciaires. Cette faute se démarque de la faute du service. Elle est commise dans le service non par l'agent mais plutôt par « l'homme avec ses faiblesses ». C'est dans ce cadre-là que se justifie la révocation de la responsabilité directe de l'administration au profit de celle de son personnel.

De façon constante, le juge fait jouer le cumul de responsabilité pour substituer l'Etat à l'agent<sup>100</sup> qui de toutes les façons a agi dans le cadre de ses fonctions. L'avantage de ce procédé est la garantie de

l'efficacité de la décision du juge puisque l'administration est plus solvable que son agent. En retour, l'administration dispose de l'action récursoire<sup>101</sup>, moyen lui permettant de se retourner contre son agent pour lui demander le remboursement de la totalité ou d'une partie des frais consentis au dédommagement du préjudice que cet agent a causé.

#### **b- La responsabilité sans faute**

Cette responsabilité est posée dans deux hypothèses ; le risque et la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. L'idée ici est que l'administration en agissant dans l'intérêt général peut causer sans le vouloir des dommages à certaines personnes.

Le risque est l'exposition de certains administrés à un préjudice ou à un danger identifiable. Dans cette catégorie rentrent les risques de voisinage qui consistent en l'exposition d'une personne à un danger éventuel. C'est l'exemple de l'installation d'une décharge d'ordure avec les nuisances olfactives que cela comporte dans une zone d'habitation. Cette décharge va faire courir un risque aux riverains couvrant les dommages au système respiratoire et aussi les possibles pollutions de la nappe phréatique et des sols cultivables.

Le risque de voisinage englobe les dommages de travaux publics qui peuvent naître de l'exécution d'un travail public ou de la simple existence d'un ouvrage public. Au côté du risque de voisinage dans lequel rentre peu ou prou le dommage de travaux public et d'ouvrage public se trouve le risque professionnel qui pour sa part met en danger des travailleurs dans leurs lieux de service<sup>102</sup>. Les contentieux relevant des risques « administratifs » relèvent du juge administratif<sup>103</sup> d'ailleurs le juge judiciaire s'en déclare constamment incompétent. La rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques est le second cas d'admission de la responsabilité sans faute de l'administration.

Cette rupture naît principalement de l'activité normative de l'administration au cours de laquelle certains administrés peuvent se retrouver dans une situation désavantageuse par rapport aux autres. Cette responsabilité naît aussi de l'inexécution d'une décision de justice par l'administration.

<sup>94</sup> Jugement n°68/CS/CA du 24 av 2003, Mbirvi Djoumbal Amadou contre Etat du Cameroun.

<sup>95</sup> Arrêt n°145/CFJ/CAY du 23 mars 1971, Ngijol Ngijol Pierre contre Etat fédéral du Cameroun ; jugement n°18/CS/CA du 31 mars 1999, Jérémie Obam Mfou'ou contre Etat du Cameroun et SCI.

<sup>96</sup> BINYOUM (J), Droit administratif, op.cit, p153.

<sup>97</sup> Même si le juge parle de faute abusivement dans cette espèce, c'est bien une absence de faute par l'absence de signalisation exposant les usagers à des risques dont il est question. Arrêt n°113/CFJ/CAY du 8 déc. 1970. Tchany Jean contre Etat fédéré du Cameroun oriental.

<sup>98</sup> Jugement n°84/CS/CA du 26 juin 1986, Kountchou levi-Bord contre Etat du Cameroun.

<sup>99</sup> TC 30 juil. 1873, Pelletier, Rec.1er supplt 117, concl David.

<sup>100</sup> BILONG (S), Responsabilité de la puissance publique et compétence du juge en droit camerounais, op.cit, pp31-56.

<sup>101</sup> OWONA (J), Droit administratif spécial..., op.cit, p.228 ; arrêt n°187/CFJ/CAY du 29 mars 1972, Mbedey Norbert contre République fédérale du Cameroun.

<sup>102</sup> Arrêt n° 354/CCA du 6 septembre 1955, Kpwang Essiane contre territoire du Cameroun ; Arrêt n° 237/CCA du 10 juil. 1953, Ndounda Thomas contre administration du territoire.

<sup>103</sup> Sur la question voir les jugements Ondoua Atangana et Ndoumbe Kouty cité in ; BILONG (S), « L'insaisissable responsabilité sans faute de la puissance publique en droit camerounais », Université de Dschang, annales de la FSJP, tome 1-vol1, 1997, Aes-sa ydé, p.87 et s. v. aussi, BILONG (S), Responsabilité de la puissance ..., op.cit, pp.267-274.

La mise en branle de la responsabilité sans faute ne se fait pas par la simple existence d'un préjudice ; encore faut-il que le préjudice soit anormal<sup>104</sup>. Dans ce cas, le juge pourra alors sanctionner l'administration.

### A- Le pouvoir sanctionnateur du juge interne

A l'occasion de la mise en jeu de la responsabilité de l'administration, le juge peut prendre des sanctions à la condition qu'il y ait un fait dommageable, un préjudice indemnifiable et un lien de causalité entre l'activité administrative et le fait dommageable<sup>105</sup>. Il revient alors d'identifier les sanctions et de relever la question de leur opposabilité.

#### 1. La typologie des sanctions

La sanction est la marque de l'intervention du juge pour éliminer l'élément qui fait problème ou compenser les effets néfastes de l'acte ayant ou devant survenir. Concernant l'élimination du préjudice il s'agit accessoirement de la réformation<sup>106</sup> qui consiste à corriger, à modifier les actes pris par l'administration. Ce pouvoir est reconnu au juge<sup>107</sup> dans le contentieux de pleine juridiction et notamment en matière fiscale et électorale. La réformation est une sanction parce qu'elle désapprouve certains points de l'acte administratif.

Cependant l'élimination du préjudice réside davantage dans le pouvoir d'annulation de l'acte administratif. L'acte illégal est celui qui est pris par l'administration en ignorance des textes. L'illégalité vicie l'acte et le juge saisie pour excès de pouvoir détient le pouvoir d'annuler un acte illégal<sup>108</sup>. L'annulation est tantôt relative c'est-à-dire qu'il ne concerne que ceux qui ont porté le litige devant le juge<sup>109</sup>, cette hypothèse tient tant pour les actes réglementaires que pour les actes individuels dits collectifs tels que les résultats d'un concours. Ainsi, seuls ceux qui attaquent l'illégalité verront l'acte annulé uniquement pour eux.

Pour l'acte individuel ne concernant qu'un individu, son annulation sera toujours relative puisqu'elle ne concerne que le requérant d'un acte de surcroît non réglementaire. L'annulation peut aussi être absolue. C'est d'ailleurs la règle en matière d'excès de pouvoir. Le juge en reconnaissant une illégalité annule un acte et cela aura un effet sur tous ceux qui ont des droits ou des obligations par l'acte annulé. L'annulation à effet absolue survient notamment quand le vice

d'incompétence est établi. Cela va de soi que si l'auteur d'un acte est jugé incompétent, c'est l'acte lui-même qui perd en entier toute sa substance.

L'acte ainsi annulé sera déclaré « nul et non avenue ». Cette argumentation renforce d'ailleurs le caractère d'ordre public de l'incompétence<sup>110</sup> qui permet au juge de la soulever d'office. La compensation de l'effet négatif de l'acte de l'administration pour sa part est une réparation qui se rapporte à l'indemnisation pécuniaire. L'exception est que l'indemnisation peut être convertie en réparation en nature. Cette exception existe notamment en matière d'expropriation<sup>111</sup> qui admet l'indemnisation par voie de recasement. Le principe de l'indemnisation est le dédommagement en argent. Le caractère pécuniaire de l'indemnisation vient de ce que l'argent présente l'avantage de pouvoir être une unité de pondération des divers dommages subis<sup>112</sup>.

Le juge a le pouvoir de condamner l'administration à verser des dommages et intérêts<sup>113</sup>. Le quantum de l'indemnité est déterminé par le juge sur la base des réclamations qui lui sont soumises. Il peut à cet effet requérir une expertise pour avoir une estimation de la réalité des sommes dues<sup>114</sup>. Les sommes à payer vont du franc symbolique à des sommes réelles. Sont couverts par l'indemnisation pécuniaire le préjudice matériel et le préjudice moral ; on parle de réparation intégrale. Effectivement, il est question d'évaluer tout le préjudice<sup>115</sup>. A titre illustratif, il survient le déguerpissement d'un particulier sur un terrain qu'il a reçu de son père, terrain sur lequel il a grandi et où il pratiquait une activité lucrative. Au cas où il est à posteriori établi que cette personne est titulaire d'un titre foncier valable, le déguerpissement sera déclaré illégal parce qu'il aura été effectué en lieu et place de l'expropriation. Dans ce cas le préjudice matériel réside en :

- La valeur du terrain
- La valeur des mises en valeur
- La valeur des manques à gagner

<sup>104</sup> Affaire Tchany Jean et affaire Kountchou, supra, pp.235-236.

<sup>105</sup> BINYOUM (J), Droit administratif, op.cit, p.15 et s.

<sup>106</sup> MOULIOM (I), Le contentieux de l'imposition au Cameroun..., op.cit, p.225.

<sup>107</sup> Jugement n°52/CS/CA du 25 juin 1987, Tchassam François contre Etat du Cameroun.

<sup>108</sup> Art 2(3) a de la loi n°2006/018, Supra.

<sup>109</sup> Arrêt n°12/CS/AP du 26 mai 1977, Etat du Cameroun contre Biakolo Max. Arrêt n°20/CS/AP du 24 mars 1983, Etat du Cameroun contre Djobet Mathieu.

<sup>110</sup> Arrêt n°367/CCA du 3 sept 1955, Minyem Martial contre territoire du Cameroun.

<sup>111</sup> Art 8 al 1er de la loi n°85/009 du 04 juillet 1985, supra.

<sup>112</sup> Nous transposons la réflexion du professeur OST sur l'utilité de la fiction en droit. Cf. OST (F), « Le douzième chameau, ou l'économie de la justice », in *dire le droit, Faire justice*, Bruylant, Bruxelles 2007, p.192.

<sup>113</sup> Arrêt n°37/CFJ/SCAY du 30 av 1968, Nyandja Felix contre Etat fédéral du Cameroun.

<sup>114</sup> TIENCHEU NJIAKO (A), Droits fonciers urbains, op.cit, p.426.

<sup>115</sup> Arrêt n°192/CCA du 05 déc. 1952, Dame Regnault veuve Olivier contre Administration du territoire ; arrêt n°201/CFJ/CAY du 18 août 1972, Dame Mackongo Agnès Flore contre Etat fédéral du Cameroun ; CS/CA du 30 juil. 1981, Njikiakam Towa M. Contre Etat du Cameroun ; Arrêt n°163/CCA du 12 déc. 1952, Ndingue Jean contre Territoire du Cameroun. Pour plus de détails : BINYOUM (J), op.cit, p.165 et s ; v. aussi TIENCHEU NJIAKO (A), op.cit, p.423 et s.

Le préjudice moral pour sa part consistera en une évaluation forfaitaire du préjudice affectif issue de la perte de la propriété perdue qui pour cette personne a une valeur sentimentale. Dans les actes sanctionnateurs de l'administration, le préjudice moral est également associé des fois à la perte de chance<sup>116</sup> correspondant à l'atteinte à l'honorabilité et à la perte des opportunités du fait de l'acte de l'administration.

Au regard des aspects couverts par la réparation il faut dire que le préjudice doit être couvert autant que possible, de façon complète. Si le juge, il y a peut encore, était attaché au souci de sauvegarder les fonds du trésor public<sup>117</sup> ; l'amélioration de la situation économique le conduit de plus en plus à effectuer une évaluation pécuniaire considérable<sup>118</sup> des préjudices subis tel que l'affaire Kon Abondo le révèle.

## 2. L'imposition de la sanction juridictionnelle

Si l'obligatorité est un attribut de la règle de droit et que l'autorité de la chose jugée semble conférer cet attribut à la décision de justice, la réalité est toute autre. Face au particulier, le juge peut recourir à la force publique pour que le récalcitrant exécute ses décisions. Face à l'administration, le juge est quelque peu désarmé. Ailleurs, le droit, le pouvoir d'enjoindre l'administration est reconnue au juge<sup>119</sup> ; au Cameroun, ce dernier encourt une sanction pénale s'il enjoint l'administration<sup>120</sup>. D'ailleurs, le juge n'a pas souvent manqué de rappeler cette limitation<sup>121</sup> pour refuser d'enjoindre l'administration. En relevant notamment cette limitation posée par le code pénal. M. Nchouwat dans le même sens évoque l'existence

d'éléments conférant un « privilège d'inexécution »<sup>122</sup> de la décision de justice.

Dans les considérations juridiques, il y a les fameux privilèges de protection tirés de l'édit de Moulin<sup>123</sup>. Celui-ci protège les biens de l'administration. Ceux du domaine public sont imprescriptibles, insaisissables et inaliénables. Ces privilèges de protection sont encore plus renforcés par l'adage « l'ouvrage public mal planté ne se détruit pas ». Cet adage ayant acquis force de principe fondamental consacre l'intangibilité de l'ouvrage public. Il ne viendrait donc pas à un juge de prendre une décision allant à l'encontre d'un tel principe. Il suffit dans un chantier que le moindre parpaing soit posé pour que ce travail public confère à ce début d'édifice le caractère d'ouvrage public liant alors le pouvoir du juge<sup>124</sup>. Ce dernier a la limite peut suspendre les travaux mais ne peut ni ordonner la description des travaux faits.

De façon prospective il est admissible que le droit d'enjoindre l'administration soit exerçable par le juge. La base juridique serait probablement les principes généraux du droit. Il suffit qu'un juge audacieux allègue que l'interprétation des principes de justice du préambule de la Constitution et de ceux de la hiérarchie des organes peuvent être constitutifs du pouvoir d'enjoindre. Déterminer cette règle comme étant un principe général du droit permettrait de rendre transparent l'écran que constitue cette règle législative protégeant l'administration. D'ailleurs, sans avoir à recourir à ce montage juridique le juge s'est rapproché de l'injonction en prenant le prétexte de la compétence liée qu'avait l'administration d'intégrer un requérant pour annuler une décision refusant l'intégration tout en conférant à cette annulation toutes les conséquences de droit, c'est-à-dire l'obligation pour l'administration du fait de la compétence liée d'intégrer le requérant<sup>125</sup>.

La carence d'ingéniosité du juge, associée au poids non négligeable que représente le verrou de l'interdiction d'enjoindre inscrit dans le code pénal font que l'imposition des décisions de justice dépende largement de la volonté de l'administration.

Il faut pour le moins en retenir que le juge est amené à garantir que l'administration prend effectivement des actes qui sont conformes à la législation. L'application de la légalité, opération appelant à la conformité des actes de l'administration à ceux dont ils procèdent, est également sous contrôle juridictionnel international.

<sup>116</sup> Jugement n°22/CS/CA du 28 fév. 2002, Kon Abondo Gérard contre Etat du Cameroun. En l'espèce, le sieur Kon Abondo a été révoqué irrégulièrement du corps de la gendarmerie. Il a alors été inactif pendant 5 ans et a ainsi perdu l'opportunité qui lui aurait été offerte d'accéder au grade de Maréchal-des-logis-chef du fait de cette révocation. « Attendu qu'il en résulte un préjudice moral et une perte de chance qu'il convient de réparer en lui allouant respectivement les sommes de 1 500 000 F et 1 500 000 F à titre de dommage intérêts ».

<sup>117</sup> ONDOA (M), Le droit de la responsabilité publique..., op.cit, p.696 et s.

<sup>118</sup> - Il existe néanmoins quelques exceptions qui date déjà. L'une des espèces allant dans ce sens est l'affaire Dzietham où l'Etat du fait de sa négligence pour défaut de signalisation de travaux de construction d'un pont a causé un accident grave au docteur Dzietham. Le préjudice total a été estimé à 34 080 000 francs par le juge administratif.

- Jugement n°45/CS/CA du 27 mai 1982, Dzietham Pierre contre Etat du Cameroun.

<sup>119</sup> Loi française du 8 fév. 1995, op.cit.

<sup>120</sup> Art 126 C.P.

<sup>121</sup> Arrêt n°37/CFJ/SCAY du 30 av 1968, Nyandja Felix contre Etat fédéral du Cameroun ; Jugement n°137/CS/CA du 27 juil. 2005, Kanga Kanga Mbock contre Etat du Cameroun.

<sup>122</sup> NCHOUWAT (A), Le juge et l'évolution du droit..., op.cit, p.270 et s.

<sup>123</sup> MORAND-DEVILLER (J), Cours de droit administratif des biens, op.cit, pp.158-236.

<sup>124</sup> Ordonnance de référé n°06/OR/PCA/CS /93-94 du 25 nov. 1993 ; Etat du Cameroun contre collectivité Makepe II

<sup>125</sup> Arrêt n°17/CS/AP du 27 mars 2003, Etat du Cameroun contre Libam Michelin.

## II- Le contrôle juridictionnel de la conformité de l'application des normes internationales

La norme internationale quand elle est réceptionnée dans l'Etat impose à l'administration des sujétions. Ces sujétions font l'objet de contrôle. Le contrôle non juridictionnel est effectué par les institutions internationales de nature non juridictionnelle comme par l'administration étatique elle-même. Cette forme de contrôle est dans l'administration du ressort du pouvoir hiérarchique et des institutions étatiques de contrôle<sup>754</sup>. Le contrôle juridictionnel reste cependant la voie de contrôle la plus en vue. L'intérêt doit y être porté sur les organes juridictionnels de contrôle (A) et sur les sanctions émises (B) pour voir l'apport de ce contrôle à la sauvegarde de l'obligation de conformité.

### A- Les organes juridictionnels de contrôle

Les juridictions nationales (1) et les instances internationales (2) sont toutes concernées par le contrôle de l'application de la norme internationale.

#### 1- Les juridictions nationales

La compétence des juridictions nationales est, pour le contrôle de l'application conforme de la norme internationale, prédéterminée par les textes. En cas d'indétermination expresse des textes, il n'est pas exclu qu'à l'occasion d'un litige le juge reconnaisse lui-même sa compétence. S'agissant des textes, ils sont de l'ordre national et international.

S'agissant du juge, il peut s'agir du juge judiciaire comme du juge administratif suivant les cas. Ainsi, le traité OHADA attribue le contentieux des actes uniformisés aux juridictions nationales. Dans le même sens, le traité CEMAC reconnaît au juge national le pouvoir de trancher les litiges nés à l'occasion de l'exécution du traité et des actes dérivés<sup>126</sup>.

Le juge administratif français a reconnu sa compétence dans le contrôle de l'application du traité par l'administration<sup>127</sup>. Il a considéré la violation du traité comme étant une déclinaison de la violation de la loi<sup>128</sup>. Le juge administratif camerounais a également eu à se reconnaître compétent pour trancher les litiges qui lui sont posés en présence de normes internationales :

**« Attendu que la cour fédérale de justice est saisie de plein droit des litiges d'ordre administratif pendants devant la cour suprême et se rapportant au fonctionnement des institutions fédérales ; qu'en vertu de l'article 5 de la constitution du 1er septembre 1961, l'assistance technique et financière extérieure relève de la compétence des autorités fédérales, que M. Fauchet était fonctionnaire de l'assistance technique et que le litige qui l'oppose à l'Etat du Cameroun met en cause les modalités technique**

<sup>126</sup> Art 2.

<sup>127</sup> CE 30 mars 1952, Dame Kirkwood, Rec.291.

<sup>128</sup> FOUA (G-J), L'application de la norme..., op.cit, p.314.

**prévues par les accords de coopération franco camerounais du 31 décembre 1958. D'où il suit que la cour fédérale de justice est compétente pour connaître du présent litige »**<sup>129</sup>

Il faut signaler que les pouvoirs du juge administratif dans le cadre de la garantie du droit communautaire européen sont poussés. Le juge administratif français fait ainsi application du pouvoir de contrôle qui lui est donné<sup>130</sup> pour vérifier la conformité de la transposition de la norme internationale par l'administration dans l'Etat. C'est ainsi qu'il s'est reconnu : le pouvoir d'inviter l'administration à prendre des actes réglementaires nécessaires à la transposition<sup>131</sup>, le pouvoir de contester la légalité de mesures réglementaires de transposition<sup>132</sup>, le pouvoir d'abroger les règles non compatibles avec la directive<sup>133</sup>. Il est envisageable que le suivisme qui est souvent l'attitude du juge africain<sup>134</sup>, ne manquera pas de s'illustrer dans le même ordre.

En se focalisant plus sur le droit communautaire, la doctrine justifie la compétence, du juge national quel qu'il soit sur la « Conception que celui-ci fait partie intégrante du droit applicable sur le territoire des Etats membres. C'est donc à lui qu'il appartient d'assurer la protection juridique du justiciable découlant de l'effet direct des dispositions du droit communautaire. De la sorte toute personne morale ou physique a le droit d'invoquer les normes communautaires devant les juridictions nationales »<sup>135</sup>. Le juge national se partage le pouvoir d'intervention dans les contentieux de l'application de la norme internationale avec le juge international.

#### 2- Le juge international

En mettant sur pied une organisation internationale ou en s'engageant dans un accord international, les Etats prévoient généralement une instance juridictionnelle internationale chargée de résoudre les différends qui pourraient surgir lors de l'application des accords conclus. L'instance juridictionnelle se

<sup>129</sup> Arrêt n°20/CFJ/CAY du 16 mars 1961, Fauchet Claude contre Etat du Cameroun.

<sup>130</sup> Art 189 du traité du 25 mars 1957 ; CE, 22 décembre 1978, Cohn-Bendit.

<sup>131</sup> CE 3 février 1989, Alitalia

<sup>132</sup> CE 28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux en France.

<sup>133</sup> CE, 3 février 1989, Alitalia, op.cit.

<sup>134</sup> FOUA (G-J), L'application de la norme..., op.cit, p.313 et s. BIPOUN WOUM (J-M), « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française », R.J.P.I.C. 1972, p.377.

<sup>135</sup> TOGOLO (O), « Le juge camerounais et le juge de la CEMAC : un regard prospectif », juris périodique n°63, septembre 2005, p.79. V. aussi KENFACK (J), Les actes des communautés et organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale, Thèse de doctorat en Droit, Université de Yaoundé II, 2003, p.282 et s.

partage, au niveau international, le pouvoir de règlement des différends avec le juge arbitral. Ce dernier peut être l'autorité choisie par les parties pour prendre des décisions obligatoires dans le règlement pacifique des conflits.

La juridiction en charge de régler les différends « communs » nés de l'exécution du droit international est la Cour Internationale de Justice. Parallèlement à elle, diverses autres juridictions spécialisées existent, telles que la Cour Pénale Internationale, l'organe de règlement des différends de l'OMC, et les TPI<sup>136</sup>. La Cour Internationale de Justice est par exemple compétente pour trancher les atteintes aux droits de l'homme posées par un Etat (ici son administration) sur des ressortissants d'Etats tiers si l'Etat où les atteintes ont été perpétrées conteste sa responsabilité<sup>137</sup>.

Dans les organisations régionales et sous-régionales, des instances juridictionnelles propres à ces organisations ont également le pouvoir de contrôle de l'application administrative du référent communautaire. Comme échantillon, l'on peut prendre l'OHADA et la CEMAC. L'OHADA dispose d'une juridiction qui est la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage. Elle a l'exclusivité du contentieux du traité proprement dit qui comprend le contentieux de l'interprétation et le contentieux de l'application du traité et de ses règlements d'application. La Cour Commune de Justice et d'Arbitrage peut être saisie et consultée par tout Etat, par le conseil des ministres et par les juridictions nationales.

La CEMAC dispose aussi d'une juridiction : la Cour de Justice Communautaire. Cette juridiction est chargée entre autres d'assurer le respect des dispositions des traités CEMAC et les conventions subséquentes par les Etats membres. A cet effet, elle rend en dernier ressort des arrêts sur les cas de violation des traités de la CEMAC et des conventions subséquentes. Elle est juge en dernier ressort du contentieux de l'interprétation des traités, conventions et autres actes juridiques de la CEMAC. Sa chambre judiciaire connaît sur recours de toute personne physique ou morale de la communauté qui justifie d'un intérêt certain et légitime de tous les cas de violation des actes CEMAC par l'administration. Elle est juge de l'exception préjudicielle qui lui est déférée. La non-conformité de l'application administrative à la norme CEMAC peut être de quatre types : le détournement de pouvoir, le vice de forme, l'incompétence et la violation des règles de droit de la CEMAC.

La Cour de Justice Communautaire est saisie à titre préjudicielle quand l'acte attaqué ayant une connexité avec le droit communautaire n'est pas recevable en appel devant la juridiction

<sup>136</sup> Tribunal Pénal International. Ce sont des instances non permanentes.

<sup>137</sup> STERN (B), « Responsabilité internationale », P.R.I.D, 1998, n°182, p.22.

communautaire. La détermination des compétences du juge communautaire découle des dispositions du traité<sup>138</sup>. Ce régime de compétence par détermination de la « loi » va-t-il contenter le juge CEMAC au vue de la boulimie du droit prétorien qui laisse trop souvent entrevoir un juge qui outre passe son domaine ?<sup>139</sup>. Les pratiques du juge interne qui va même jusqu'à prendre des actes de réglementation quand il y a carence de l'administration<sup>140</sup> semblent répondre par la négative. Cette réponse négative peut aussi se justifier par les plausibles interprétations créatrices de normes<sup>141</sup>.

La répartition des compétences entre le juge national et international sur le contrôle de l'application de la norme internationale par l'administration est principalement régie par les textes. Si des domaines semblent réservés à un seul juge telle la violation du traité constitutif de l'OHADA qui relève exclusivement de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage, ce qui est généralement observé est la superposition juridictionnelle. Superposition dans laquelle la juridiction supranationale est le juge du dernier ressort<sup>142</sup> des agissements étatiques, ce qui est inclusif des actes d'administration. Le monisme international s'implante ici de façon sinieuse au vue de la marge de manœuvre du juge national qui n'existe qu'en fonction du degré de précision des textes internationaux et communautaires en cause.

Désormais, il y a pour l'administration d'une part un contrôle juridictionnel national faisant intervenir le juge de droit commun et le juge administratif, et d'autre part un juge international<sup>143</sup> qui contrôle l'administration dans l'application de la légalité internationale. Cette dernière forme de contrôle peut également conduire à la sanction.

## B- Le pouvoir de sanction juridictionnelle

La sanction prononcée contre l'acte illégal de l'administration sera imputée à l'Etat. L'exception pourrait venir de ce que l'acte que le préposé de

<sup>138</sup> Art 2 et 17 de la convention régissant la cour de justice de la CEMAC et art 48 de l'acte additionnel n°06/00/CEMAC 041-CCE-CJ-02 portant statut de la chambre judiciaire de la cour de justice de la CEMAC.

<sup>139</sup> TOGOLO (O), « Le juge camerounais ... », précité, p.78.

<sup>140</sup> CE sect. 25 février 2005, Madame Barbier Req. n°253593, RFDA.2005.753, concl D. Chauvaux, AJDA 2005.1002, Chron. C. Londais. Cf. DE BECHILLON (D), « Le juge et son œuvre-un an de fabrication du droit administratif dans la jurisprudence du conseil d'Etat », in l'architecture du droit, Mélanges en l'honneur du professeur Michel TROPER, op.cit, 2006, p.359 et s

<sup>141</sup> Sur l'interprétation créatrice : D'AMBRA (D), L'objet de la fonction juridictionnelle : Dire le droit et trancher les litiges, thèse de droit, LGDJ, t.236, Paris 1994, p.34 et s.

<sup>142</sup> Cf. art 2 et 17 de la convention régissant la cour de justice de la CEMAC ; V. arrêt n°010/2004, CCJA, Me Tonye Arlette-contre BICEC du 17 juin 2004.

<sup>143</sup> GRIDDEL (J-P), « Déclin des spécificités... », précité, pp.144-145.

l'administration a posé est tel qu'il n'est pas susceptible d'être rattaché à un pouvoir administratif<sup>144</sup>. Ce détachement de l'acte du personnel de l'administration de l'acte administratif vaut autant pour le juge interne que pour le juge international qui, en matière pénale, juge les autorités politiques, militaires et administratives de l'Etat au titre de la faute personnelle<sup>145</sup>. Ce qui retiendra l'attention des développements subséquents est la sanction de l'acte imputable à l'Etat du fait des agissements administratifs. Le préalable est qu'une faute ait été commise par l'administration, faute consistant en une action ou une abstention allant à l'encontre de la prescription de la norme internationale. Cette faute constitue une illicéité par rapport à la norme internationale et peut donner lieu à des sanctions.

### 1- Les sanctions

L'administration engage la responsabilité de l'Etat pour non-respect de la norme internationale. L'Etat pourra donc être condamné par le juge du fait de son administration<sup>146</sup>. Les condamnations envisageables excluent de fait la contrainte sur corps qui est l'emprisonnement puisqu'il est impossible de mettre en cage une personne morale. Les sanctions sont ici de deux ordres : l'annulation et l'indemnisation. Le juge international a le pouvoir de prononcer des annulations et des indemnisations contre l'Etat quand l'administration a fauté<sup>147</sup>. Ce pouvoir sera exercé en vertu de norme internationale<sup>148</sup> ou en vertu de l'acte juridique interne tirant son fondement d'une norme internationale.

<sup>144</sup> Supra, p.234.

<sup>145</sup> Cette action contre les responsables des Etats est le fait du tribunal de Nuremberg qui a jugé les Nazis. C'est également le fait des TPI et de la CPI qui jugent certains crimes tels le génocide et le crime contre l'humanité.

<sup>146</sup> L'article 6 du projet de la CDI énonce que : « le comportement d'un organe de l'Etat est considéré comme un fait de cet Etat d'après le droit international, que cet organe appartienne au pouvoir constituant, législatif ou autre, que ses fonctions aient un caractère international ou interne, et que sa position dans le cadre de l'organisation de l'Etat soit supérieure ou subordonnée ». V. Aussi l'article 10 du même projet de la CDI. Cf. STERN (B), « Responsabilité internationale », précité, p.6.

<sup>147</sup> Supra, p.237 et s.

<sup>148</sup> ROMI (R), Droit et administration de l'environnement, op.cit, p.44. Cf. T.A de Pau.2 déc. 1992, Association France-Nature-environnement, RFDA-1993.296, concl. J-L Rey. V. aussi arrêt n°20/CFJ/CAY du 16 mars 1961, Fauchet Claude contre Etat du Cameroun ; arrêt n° /CFJ/CAY du 8 juin 1971, compagnie commerciale et immobilière africaine des chargeurs réunis contre Etat du Cameroun oriental. Le requérant a dans cette espèce invoqué l'accord franco-camerounais du 10 juillet 1965, tandis que l'Etat invoquait l'incompétence du juge administratif. Le juge s'est prononcé en faveur du requérant : « Considérant que les conventions internationales constituent des sources du droit interne ; que leur violation peut être évoquée à l'appui d'un recours devant le juge administratif ».

Le juge international jouit ainsi du pouvoir d'annuler les actes juridiques que pose l'Etat, actes allant à l'encontre des dispositions de l'ordre juridique international. L'efficacité d'une norme vient de ce qu'elle doit être respectée et de ce que son non-respect est sanctionné. L'Etat prend librement des engagements et il n'est pas logique que la sécurité juridique que créent ces engagements soit rompue par des attitudes étatiques non-conformes aux engagements consentis. Le juge ne saurait donc par quelque motif refuser d'annuler un acte contraire à la norme internationale.

Le juge communautaire est encore plus concerné dans la mesure où le droit communautaire en vertu de la primauté qu'il revêt est pour une large part insérée dans l'ordre interne des Etats de la communauté : c'est l'effet direct. Le communautarisme étant une quête pour l'harmonisation des systèmes étatiques<sup>149</sup> ne saurait s'accommoder de quelques dysharmonies nées d'actes « communautaires » illégaux pris par les administrations étatiques. Quand bien même le droit positif communautaire ne prévoit pas explicitement le pouvoir d'annulation du juge communautaire<sup>150</sup>, il est juridiquement illogique de croire qu'il n'a pas implicitement ce pouvoir.

La réparation du préjudice causé tient principalement en l'indemnisation. Malheureusement, certaines organisations telles que la CEMAC excluent l'indemnisation<sup>151</sup>. Le juge même convaincu de la responsabilité de l'Etat ne pourra pas décider de le condamner à verser des indemnités à la victime. Néanmoins, la tendance générale est quand même la reconnaissance au juge du pouvoir de prononcer des indemnités contre les Etats. L'indemnisation, c'est à dire l'octroi de dommages et intérêts est le mode de réparation le plus fréquemment utilisé. Sur la base de calcul du montant de l'indemnisation, elle est tirée en premier lieu de la réclamation du requérant. Cette réparation en argent est censée couvrir le dommage matériel et le dommage moral.

Le juge est amené à l'évaluer par rapport à la valeur directe du préjudice actuel : on parle du *damnum emergens*. La réparation doit aussi couvrir des pertes futures engendrées par le préjudice : on parle du *lucrum cessans*<sup>152</sup>. En droit international, la réparation doit être satisfaisante<sup>153</sup> ; c'est à dire qu'à

<sup>149</sup> AVOM (D), « Le traité CEMAC : un nouveau départ pour le processus d'intégration économique d'Afrique centrale ? », R.J.P.I.C. 1999, p.158 et s.

<sup>150</sup> L'art 230 du traité de la communauté européenne. Le traité instituant l'OHADA est aussi clair là-dessus contrairement au traité CEMAC. Cf. BORCHARDT (K-D), L'application du droit..., op.cit, p.85.

<sup>151</sup> TOGOLO (O), « Le juge camerounais... », précité, p.80.

<sup>152</sup> Sentence arbitrale, Mahmassani, 12 avril 1977, Liamco contre Libye. Yearbook Commercial Arbitration 1981, vol VI, p.89. V. aussi STERN (B), « Responsabilité... », précité, pp.22-23.

<sup>153</sup> ZEMANEK (K), « La responsabilité de l'Etat pour faits internationalement illicites, ainsi que pour faits

travers la réparation, le préjudice immatériel (moral) et matériel doit être couvert. Ainsi, la réparation couvre tout le préjudice subi.

Au lieu d'être faite en argent l'indemnisation peut se décliner en rétablissement matériel. Il s'agit de la *restitutio in integrum* qui a été clairement énoncée par le C.P.J.I.<sup>154</sup>. Cette réparation vise à effacer les conséquences de l'illicéité en rétablissant ou en établissant la situation ou l'acte qui aurait dû être à la place de l'illicéité. Il ne faut pas que l'acte posé soit irréversible, cela empêcherait la *restitutio in integrum* de se faire. C'est l'exemple des sites historiques où l'anéantissement par un bombardement ne peut plus être réparé par le moyen de la *restitutio in integrum* ; parce que les éléments contenus dans le site sinistré sont uniques et irremplaçables. Par contre, quand l'acte commis est réversible comme la survenance d'un acte juridique illicite<sup>155</sup>, la restitution in intégrum aura sa raison d'être.

## 2- La question de la contrainte de la sanction

La sanction prise à l'encontre de l'Etat dont l'administration a violé une prescription de la norme internationale doit être exécutée. Les textes internationaux dans leur majorité reconnaissent le caractère contraignant de la sanction du juge international. Les textes internationaux tiennent lieu de loi pour les Etats dont les organes ne sauraient se prévaloir d'actes contraires aux prescriptions internationales<sup>156</sup>. Ainsi, les décisions des juridictions internationales sont, dans le cadre de leur fonction juridictionnelle, obligatoires. Cette obligatorité est tirée de l'autorité de la chose jugée<sup>157</sup> dont leurs décisions sont revêtues. Dans la zone CEMAC, le juge communautaire doit veiller au respect du droit et des obligations communautaires par les Etats membres<sup>158</sup>, il n'est donc pas imaginable que ses décisions soient revêtues autrement que de l'autorité de la chose jugée. Les juges sont attachés à l'exécution des sanctions qu'ils prononcent. Ils ont pour ce faire l'habitude de prendre en renfort de leurs décisions des principes juridiques régissant le droit international ou communautaire. La cour de justice européenne a dans une espèce<sup>159</sup> énoncée que « le droit communautaire impose le principe selon lequel les Etats membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations

du droit communautaire qui leur sont imputables » ; comme si la sanction juridictionnelle ne se suffisait pas à elle-même. La circonspection qui se dégage de cet énoncé du juge européen n'est pas gratuite. Elle n'est que la révélation d'une difficulté qui se pose. Les Etats sont considérés comme étant égaux. Or il est parfois recensé des inexécutions de décisions de justice ; inexécutions qui incarnent sous un angle la supériorité des uns sur les autres. Par ailleurs, l'inexécution des décisions de justice par les Etats semble être un problème dans l'ordre international où les liens politiques tenant à des enjeux stratégiques sont plus forts que les obligations juridiques.

Les textes qui d'ailleurs reconnaissent la force à la décision du juge sont parfois les mêmes qui en posent la limite. L'exemple de la CEMAC illustre ce jonglage juridique. Ses textes permettent au juge de condamner l'Etat à réparer, or pour l'exécution des sanctions juridictionnelles non suivies par l'Etat fautif, les textes s'en remettent à la conférence des chefs d'Etats<sup>160</sup> qui n'est qu'un organe politique. A ce niveau la conférence des chefs d'Etats peut publier le manquement dans le bulletin officiel de la communauté pour faire honte à l'Etat rebelle quitte à porter préjudice à sa crédibilité. La CEMAC n'est pas seule dans cette option. Le système régional inter-américain dans le cadre de l'organisation des Etats américains a mis sur pied une cour inter-américaine des droits de l'Homme. Cette cour comme celle de la CEMAC est tributaire du pouvoir de sanction, mais la « convention n'a prévu aucun mécanisme spécial pour veiller à l'exécution des décisions de la cour »<sup>161</sup>. Il n'est pas surprenant de voir dans cette lancée des instances internationales se contenter de déplorer « la poursuite de graves atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales »<sup>162</sup>. La Cour Internationale de Justice est quelque peu dans la même logique. La stipulation de la charte qui exclut l'individu du pouvoir de saisine de la Cour Internationale de Justice<sup>163</sup>, révèle une certaine rigidité qui peut être interprétée comme salvatrice des Etats non respectueux des droits de l'homme. Ce n'est pas le pouvoir de la cour qui est remis en question, mais l'efficacité de sa protection sur les droits et libertés de l'homme parce que les premières victimes c'est à dire les individus sont méconnues dans le droit de saisine. Les mesures mises en jeu pour l'exécution de décisions telles que les embargos restent politiques dans la mesure où les Etats ayant des intérêts économiques avec l'Etat condamné peuvent décider de ne pas suivre le reste de la communauté. Les jeux d'intérêt fragilisent donc la

internationalement licites » in Responsabilité internationale, /HEI, pedone, Paris 1987, p.67.

<sup>154</sup> CPJI, 13 sept 1928, Allemagne contre Pologne (affaire de l'usine de Chorzow), Rec. CPJI, série A, n°17. p.47.

<sup>155</sup> Sentence arbitrale Dupuy, 19 janvier 1977, Texaco-calasiatic contre Libye, J.D.I 1977.350.

<sup>156</sup> CIJ, 9 avril 1949, Affaire du détroit de Corfou : recuei, CIJ, 1949, p.22 « ...Aucun Etat ne peut utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats ».

<sup>157</sup> A titre illustratif, art 5 de la convention régissant la cour de justice de la CEMAC.

<sup>158</sup> Idem, art 2 al 2.

<sup>159</sup> CJCE, Francovich et Bonifaci, 19 novembre 1991, Aff. 6/90 et 9/90, Rec. P.5403

<sup>160</sup> Art. 16 al 2 de la convention régissant la cour de justice de la CEMAC.

<sup>161</sup> BOUKOUNGOU (J.D), « Le droit international des droits de l'homme », précité, p.115.

<sup>162</sup> Commission des droits de l'homme, Rapport sur la cinquante et unième session, Mars 1995, p.216, V. aussi, BOUKOUNGOU, op.cit, p.109.

<sup>163</sup> Art 2 paragraphe 7, art 34 et 55 de la charte de l'ONU. Cf. Boukougou, ibid.



solidarité internationale<sup>164</sup>. La réalité de la disproportion de forces entre Etats est aussi une édulcoration à la force des décisions du juge. Il n'y a qu'à voir le respect des règles du commerce international où les Etats puissants tels que les Etats-Unis et la Chine survolent le droit au détriment des Etats en développement. Certainement, le civisme européen consistant entre autres à la conformisation des Etats aux décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme<sup>165</sup> met en exergue non seulement l'Etat d'avancement culturel de l'Etat, mais aussi la bonne foi des Etats qui sont des accessoires non négligeables pour le respect par les Etats de leurs engagements internationaux d'une part et pour le respect d'autre part des décisions des juridictions internationales.

## CONCLUSION

L'exigence de conformité de l'application se présente sous forme de commandement donné à l'administration. Cet ordre de ne pas contredire l'acte référentiel est assorti de la garantie juridictionnelle. Cette dernière a pour but de consolider la sécurité juridique en évitant notamment les travers dus à la non-conformité de l'application. Par ailleurs, l'intervention du juge pourra donner lieu à la sanction de l'acte posé par l'administration ; d'où son utilité.

---

<sup>164</sup> TAKOUKAM TALLA (P), La formation des normes en droit international de l'environnement, thèse de droit, op.cit, p.42 et s.

<sup>165</sup> GAMIEN (D), HARRIS (D), ZWARAK (L), Law and practise of European Convention on human rights and the European Social charter, édition du conseil de l'Europe, Strasbourg 1996.