

L'EFFICACITE DU CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION EN DROIT ADMINISTRATIF BENINOIS ET CAMEROUNAIS

Ibrahim David SALAMI

Agrégé des facultés de droit.

*Vice doyen honoraire de la Faculté de droit et de science politique de
l'Université d'Abomey-Calavi.*

Directeur du Centre de Droit Administratif et de l'Administration Territoriale (CeDAT)

SOMMAIRE

I- LE TRAITEMENT OPTIMISÉ DES REQUÊTES

A- L'examen minutieux de l'affaire

1- La clarification des notions

2- L'amélioration de l'instruction

B- La construction des régimes protecteurs

1- Les régimes protecteurs de plein contentieux objectif

2- Les régimes protecteurs de plein contentieux subjectif

II- LE REGLEMENT MITIGÉ DES LITIGES

A- L'orientation des décisions en faveur de l'Administration

1- La restriction des conditions de responsabilité

2- La réduction du montant de l'indemnité

B- L'exécution incertaine de la décision par l'Administration

1- La protection juridictionnelle atténuée

2- Les solutions alternatives d'exécution

Le contrôle de l'Administration relève du miracle et ne subsiste au surplus que par un prodige chaque jour renouvelé¹. Il fallait en effet que l'Administration, tenant les leviers d'un commandement royal qui ne pouvait mal faire², fit effort sur elle-même pour accepter d'être liée par ses propres règles. Les juges et la doctrine³ devaient aussi être ingénieux pour trouver les techniques idoines qui fassent perdurer le miracle de l'autolimitation. Une trouvaille de cette ingéniosité réside dans la distinction recours pour excès de pouvoir / contentieux de pleine juridiction.

Dans les catégories du droit administratif⁴, le contentieux de pleine juridiction désigne l'ensemble des recours dont la finalité est de faire reconnaître au juge l'existence de droits au bénéfice du requérant⁵. Il s'agit en l'occurrence du contentieux de la responsabilité et du contentieux contractuel. L'objet du contentieux de pleine juridiction se rapporte à la réalité ou l'étendue d'une situation juridique individuelle de nature contractuelle, quasi contractuelle, ou quasi délictuelle⁶. Le contentieux de pleine juridiction consiste à autoriser le juge à substituer sa propre décision à celle de l'administrateur. Il n'est ouvert qu'aux personnes arguant de la violation d'un droit⁷. Au départ opposé au contentieux de la légalité ou de l'excès de pouvoir, la tendance au rapprochement prédomine en l'état actuel du fait de la multiplication des recours objectifs de plein contentieux⁸. Et inversement, l'on note la multiplication d'éléments subjectifs

¹ Il s'agit ici d'une paraphrase de l'affirmation célèbre de Prosper WEIL selon laquelle « l'existence même d'un droit administratif relève en quelque sorte du miracle ». Voir WEIL (P) et POUYAUD (D), *Le droit administratif*, Paris, Puf, Collection « Que sais-je », 24^e éd., 2013, pp. 4 et 6.

² Durant treize siècles, de Clovis à Charles X, le royaume de France a été gouverné par des monarques aux prerogatives accrues. Baptisés puis sacrés, ils disposaient du pouvoir thaumaturgique qui les plaçait au-dessus des simples mortels. Sortes d'intermédiaires entre Dieu et les hommes, ils étaient les prêtres chargés de gouverner le peuple de Dieu par la recherche de la paix et de la justice. Voir BABOT (A), BOUCAUD-MAÎTRE (A), DELAIGUE (P), *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, Paris, Ellipses, 2007, pp. 406-407.

³ Association française pour la Recherche en Droit administratif, *La doctrine en droit administratif*, Paris, LexisNexis, 2010, p. 236.

⁴ THERON (S), « Les catégories en droit administratif », *RRJ- Droit prospectif*, n°4, 2005, pp. 2309-2420.

⁵ SCHAEGIS (C), *Dictionnaire du droit administratif*, Ellipses, 2008, p.75.

⁶ VAN LANG (A), GONDOUIN (G), INSERGUET – BRISSET (V), *Dictionnaire de droit administratif*, Edition Dalloz, 2008, p. 333.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibid.*, p. 334.

dans l'excès pouvoir, à telle enseigne que beaucoup avaient entrevu sa disparition⁹. Au risque de décevoir les férus des classifications, l'on dirait que ces montages sophistiqués sont d'un intérêt relatif, bien qu'éminemment éclairants. Ce qui compte pour la justice administrative et les justiciables, c'est le sentiment de vérité, de droit et d'équité attaché au jugement des litiges que le juge tranche¹⁰. En effet, selon l'école objectiviste, le droit est le produit des nécessités sociales¹¹. La régulation sociale est donc toute entière tournée vers la recherche de solutions aux besoins vitaux de la société. Comme n'importe quel autre outil dont il se sert, l'homme crée le droit pour en faire un usage précis. La création du droit est alors un moyen au service de certaines fins, car s'il n'est mu par une volonté d'affichage politique, aucun jurislatureur ne se permettrait de créer le droit juste pour grossir le volume de l'ordre juridique. C'est dire que le droit n'est pas créé au hasard et encore moins pour voir. Il est appelé à produire des effets concrets dans la société, conformément aux objectifs qui lui ont été assignés. La capacité du droit à atteindre les résultats que l'on en attend et les fins qui lui sont fixées renseignent sur son efficacité, aussi vrai qu'en terminologie, l'efficacité est le caractère de ce qui produit l'effet attendu¹².

L'on peut considérer l'efficacité comme la perfection de la règle de droit. En effet, cette dernière peut être effective dès lors qu'elle produit des effets concrets, ou efficaces quand ces effets procèdent de moyens rationnels. Il peut arriver que les effets ainsi produits ne soient pas ceux prévus par l'auteur de la règle. C'est ce qui révèle toute l'importance de l'efficacité. Parmi les autres indices de réalisation de la règle juridique, l'efficacité seule correspond à l'adéquation ou tout au moins au degré d'adéquation entre celle-ci et les effets sociaux attendus. Elle incarne donc la réussite de la règle de droit, qui ne parvient pas à des effets inattendus ou désirables mais à ceux attendus et désirés. Pourtant, la communauté des juristes a tendance à tourner le dos à cette préoccupation d'efficacité qui, assurément, trône au cœur de la vie du droit.

⁹ BAILLEUL (D), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, L.G.D.J., E.J.A, 2002, PP.2 – 19 ; GONOD (P.), MELLERAY (F.), YOLKA (P.) (Dir.), *Traité de droit administratif*, T. II, Dalloz, 2011, p. 516 – 548 sur les « **actions en justice** » ; ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Tome II, Paris, Editions Dalloz, 2007, pp. 5 – 18 ; CHAPUS (R), *Droit du contentieux administratif*, Paris, 13^e éd., Montchrestien, 2008, pp.701- 747.

¹⁰ CORNU (G), *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p. 133 ; AUBIN (E), *Petit Lexique, Droit administratif*, Paris, Gualino, 2015-2016, p. 40.

¹¹ DUGUIT (L), « L'acte administratif et l'acte juridictionnel », RDP 1906, p. 465.

¹² Le grand Larousse illustré, 2016, p. 426.

Pour la plupart des juristes, la question de l'efficacité mobilise davantage des instruments relevant d'autres sciences sociales que du droit. La raison étant que les phénomènes juridiques ne se prêtent pas aisément à l'évaluation, faute d'un étalon d'efficacité déterminé par l'autorité normatrice ou de tout autre critère scientifiquement saisissable. Une plus grande crédibilité est ainsi accordée à la sociologie, avec ses enquêtes, et de plus en plus à l'économie. En l'occurrence, l'analyse économique du droit a émergé aux États-Unis¹³ avec pour but d'expliquer le bien fondé des règles de droit à travers le prisme économique de l'efficacité¹⁴. L'influence de ce mouvement s'est rapidement propagée dans de nombreux pays occidentaux de tradition romano-germanique, parce qu'il prône sans détour l'idée selon laquelle le droit doit être efficace sur le plan économique. Il a cependant rencontré hostilité et indifférence en France¹⁵, pays dont s'inspirent de nombreux Etats africains.

Entreprendre une recherche sur le coefficient d'efficacité du plein contentieux est une tâche propre à l'homme de paille, celui-là qui démontre ce que personne ne discute¹⁶. Les administrativistes ont toujours crédité ce recours d'une efficacité naturelle par rapport au contentieux de l'excès de pouvoir décrié d'inefficacité¹⁷. Si ce qui va de soi va encore mieux en le démontrant, il importe d'évaluer le degré d'efficacité qui est celui du plein contentieux, au-delà de sa conception, dans sa pratique par les juridictions africaines. Les cours suprêmes des Etats d'Afrique noire francophone ont souvent été abordées dans une perspective d'ensemble¹⁸.

¹³ POSNER (J.), *Economic analysis of law*, Boston, Little Brown, 1973, 415 p.

¹⁴ CALMETTE (J.F), « Réflexion sur l'analyse économique du droit : le cas du droit public », *RRJ-Droit prospectif*, 2004-2(2), pp. 905-906.

¹⁵ FATIN-ROUGE STEFANINI (M), GAY (L) et VIDAL-NAQUET (A)(dir.), Préface à *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau critère de légitimité ?*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 16.

¹⁶Voir à ce propos GOLTZBERG (S), *L'argumentation juridique*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2015, p. 73.

¹⁷Voir RIVERO (J), « Le huron au palais royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », Dalloz, 1962, Chronique VI, p. 37-40 ; MOUZOURAKI (P), *L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand*, Paris, LGDJ, 1999, 509 p.

¹⁸ DIPANDA MOUELLE (A) et KAMTO (M), (dir.), *Justice, procédures juridictionnelles et protection des droits de l'homme en Afrique. Audience solennelle de rentrée et journée scientifique de la cour suprême du Cameroun*, 24 février 2010, Presses de l'UCAC, 2011, 187 p ; DARBON (D) et du Bois de GAUDUSSON (Dir.), *La création du droit en Afrique*, collection « hommes et société », 1997, 496 p ; CONAC (G) et du Bois de GAUDUSSON (J) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique*, t.1, Economica, 1998, 434 p ; CONAC (G) et du Bois de GAUDUSSON (J) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique*, t. 2, Economica, 1998, 299 p ; CONAC (G.) et du Bois de GAUDUSSON (J) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique, t.3 la jurisprudence administrative*, Economica, 1998, 388 p ; « *Le contentieux administratif et l'état de droit* », actes du séminaire d'échanges et perfectionnement, Délégation générale à la coopération juridique et judiciaire, Marrakech, 14 - 21

L'enjeu pratique qu'il y a à s'attarder sur une technique qu'elles mettent en œuvre est la consolidation de l'Etat de droit ; bien que théoriquement, l'on touche aussi à la controverse sans cesse persistante sur l'opportunité du renouvellement des recours contentieux. L'utilitarisme juridique est donc la démarche principale de l'analyse. Il s'agit d'une approche du droit et de l'Etat plus préoccupée des résultats que de l'abstraction théorique et philosophique. Il a émergé en Angleterre et en Allemagne pour faire reposer le droit, non sur la recherche du juste, mais sur la recherche de l'utile. Cet utile est, selon ses concepteurs, la propriété qu'a une chose de prévenir un mal et de procurer un bien¹⁹.

Il est de plus en plus admis que le droit ne saurait être indifférent aux préoccupations d'efficacité et ne saurait tenir cette notion hors de sa sphère²⁰. A l'ère de la gouvernance, les décideurs sont soucieux de la performance de leur action au regard des attentes de la société. Ils recherchent une légitimité à la fois technicienne et démocratique de leurs réformes sur la base de l'utilité et l'acceptabilité de celles-ci. Et il ne s'agit plus de viser l'efficacité de la solution offerte par une norme *ut singuli*, mais de rendre tout l'ordre juridique efficace. C'est ce qu'atteste la révision constitutionnelle française du 23 juillet 2008 qui consacre le recours à l'évaluation et aux études d'impact²¹. Désormais, il appartient aux juristes de faire de l'efficacité une qualité inhérente et nécessaire au droit²². Les administrativistes sont les premiers à être interpellés, si l'on s'accorde à constater avec Xavier Dupré de Boulois que le droit administratif est porteur d'inefficacité dans les règles écrites et jurisprudentielles qui le composent²³. C'est bien cette

décembre 1996; Association internationale des hautes juridictions administratives, « *l'exécution des décisions des juridictions administratives* », Rapports généraux des Congrès, Madrid, 2004, VIII Congrès.

¹⁹ D'après Jeremy BENTHAM, toute règle juridique doit être examinée et jugée au regard de cette propriété. Il est à préciser que le principe d'utilité n'est pas censé conduire à la recherche égoïste du bonheur individuel. Il est assorti de corollaires qui préviennent cette piètre éventualité. D'abord, le principe de maximisation qui préconise la recherche du bonheur du très grand nombre. Ensuite, le principe d'équilibre ou de conciliation entre les intérêts individuels et l'intérêt social. A ce propos, Rudolph Von JHERING soutient la théorie de la protection des intérêts selon laquelle tout homme doit lutter pour ses intérêts afin de contribuer par cette lutte au maintien de l'intérêt collectif. En Droit, l'action en justice par exemple permet au plaideur de protéger autant ses droits que le système juridique auquel une atteinte est portée. Voir BRIMO (A), *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'État*, Paris, Pedone, 1978, pp. 233-240.

²⁰ *Ibid.*, pp. 18 – 19.

²¹ *Idem.*

²² *Ibid.*, p.18.

²³ DUPRE de BOULOIS (X), « La critique doctrinale », in Association française pour la Recherche en Droit administratif, *La doctrine en droit administratif*, *op.cit.*, p. 229.

prétention qu'il a paru justifié de mettre à l'épreuve dans le cas du contentieux de pleine juridiction dans deux pays représentatifs de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. En dehors de leur lien historique avec la France et de leur proximité culturelle, le Bénin et le Cameroun sont des références de stabilité politique et d'enracinement de l'Etat de droit pour l'épanouissement de l'individu. Avant et après la transition démocratique, ces deux pays ont opéré à un rythme presque identique les réformes en vue d'améliorer la qualité de la justice administrative²⁴, et leur production jurisprudentielle dans le champ du plein contentieux est d'une importance comparable. Aussi paraît-il justifié de se demander dans quelle mesure le contentieux de pleine juridiction réalise-t-il sa vocation au Cameroun et au Bénin ? Dit autrement, à quel degré assure-t-il la protection des droits dans ces deux pays ?

Sous l'angle institutionnel, le contentieux de pleine juridiction est une technique de protection juridique dont le but ultime est la garantie des droits des citoyens dans leurs rapports avec l'Administration. Au risque de s'écarter de la démarche juridique, son efficacité ne peut s'apprécier qu'en restant fidèle à la méthode dont a toujours usé le juge administratif pour élaborer les règles essentielles du droit administratif. Cette méthode consiste à chercher la règle applicable ou à défaut à créer pour ensuite s'en servir afin de résoudre le cas qui lui est soumis. Ces deux moments correspondent respectivement au double versant de son office : la fonction jurisprudentielle qui participe de la création des normes et la fonction juridictionnelle qui se destine au solutionnement des litiges²⁵. La mise en œuvre de cette démarche commande de rendre compte de l'efficacité du contentieux de pleine juridiction à la lumière de de l'office du juge et du

²⁴ Avant la transition démocratique, la décennie 1970 est marquante : Ordonnance du 26 août 1972 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême et loi n°75/17 fixant la procédure devant la Cour Suprême statuant en matière administrative au Cameroun. Au Bénin, on note la loi fondamentale du 26 août 1977 créant des juridictions administratives telles que le Tribunal populaire de Province et la Cour populaire centrale. La justice administrative est encore centralisée. Au Cameroun, elle n'est rendue que par la cour suprême, défavorisant les justiciables éloignés. Au Bénin, la loi de fondamentale de 1977 n'a pas été mise en œuvre, au point où la loi du 1^{er} juin 1990 a remis en vigueur l'ordonnance de 1966 qui postulait un système centralisé. Dans le sillage du renouveau démocratique on assiste à une décentralisation de la justice administrative. Au Bénin, sous l'empire de la Constitution du 11 décembre 1990, la loi du 27 août 2002 portant organisation judiciaire a étendu la juridiction administrative à tous les tribunaux de première instance dans leur ressort géographique et aux Cours d'appel de Cotonou, d'Abomey et de Parakou. La loi du 23 octobre 2007 a poursuivi ces réformes. Au Cameroun, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 crée les tribunaux administratifs dans chacune des dix Régions du pays. Leur organisation et leur fonctionnement ont été fixés par la loi du 29 décembre 2006.

²⁵ Voir GAUDEMET (Y), *Les méthodes du juge administratif*, Paris, LGDJ, 1972, p. 14.

sort réservé à ses décisions. A cet égard, l'observation de la pratique contentieuse des deux pays étudiés laisse apparaître que le traitement optimisé des requêtes (I) tranche nettement avec le règlement mitigé des litiges (II).

I- LE TRAITEMENT OPTIMISÉ DES REQUÊTES

L'efficacité de la protection dont les citoyens peuvent bénéficier au Bénin et au Cameroun lorsqu'ils réclament un droit à l'administration dépend principalement de l'intensité du contrôle du juge de plein contentieux ; elle-même étant fonction des pouvoirs qui lui sont reconnus dans son office. On parle en d'autres termes de « *juridictio* », ensemble de pouvoirs et devoirs attachés à la fonction juridictionnelle²⁶. L'efficacité de la mise en œuvre de ces pouvoirs se mesure à sa contribution à la bonne administration de la justice. Grâce à ce que Yves Gaudemet appelle les méthodes juridictionnelles²⁷, le juge s'efforce de parvenir à un traitement efficient des requêtes en suivant deux étapes inhérentes à son office : tout d'abord, il examine minutieusement l'affaire (A) et ensuite il construit des régimes protecteurs (B).

A- L'examen minutieux de l'affaire

Il est d'emblée sans intérêt de montrer que dès qu'il est saisi d'un recours de plein contentieux, le juge vide certains préalables avant de procéder à l'instruction dudit recours. Mais ce qui importe ici est moins l'accomplissement des diligences procédurales que l'apport en termes d'amélioration du contentieux qui en résulte. Le juge s'attache à clarifier certaines notions (1) tout en améliorant les procédés de recherche de la vérité (2).

1- La clarification des notions

A cette phase de la procédure, le juge est amené à donner la signification des termes processuels pour édifier les parties. Il en est ainsi de ceux qui touchent aux conditions de recevabilité et à la compétence.

²⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 11^e éd., Paris, Puf, 2011, p. 591.

²⁷ Cet auteur parle expressément de l'examen de l'affaire. Voir GAUDEMET (Y), *Les méthodes du juge administratif*, Paris, LGDJ, 1972, p. 14 et s.

S'agissant des conditions de recevabilité, la qualité et l'intérêt pour agir, conditions subjectives de recevabilité des recours, retiennent l'attention. Les juges camerounais et béninois ont édifié les parties à ce propos, après avoir tous entretenu ambiguïté et confusion en la matière. Sur des questions relatives à la qualité, c'est plutôt consciemment ou inconsciemment que l'intérêt était traité²⁸. Sachant bien que la qualité à agir est l'aptitude juridique légale à exercer un recours alors que l'intérêt, lui, renvoie à l'avantage matériel ou moral que l'on escompte du recours²⁹, les juges des deux pays ont plutôt fait émerger en matière de plein contentieux la notion d'intérêt donnant qualité³⁰. Au Cameroun en particulier, cette formule vient atténuer la rigueur dont le juge faisait preuve dans l'appréciation de ces conditions à l'excès de pouvoir : il exigeait leur caractère cumulatif.

Pour ce qui est de sa compétence, le juge l'établit en référence aux grandes notions du droit administratif qu'il définit, pour s'assurer qu'il intervient ou non dans son champ légal. C'est ainsi qu'il a dû clarifier les notions majeures telles que le contrat administratif et l'acte administratif unilatéral, l'utilité publique. La construction jurisprudentielle de la notion de contrat administratif en droit camerounais est opérée dans l'espèce AMSECOM AMSECONCOM³¹ à

²⁸ Voir au Cameroun, Arrêt N°188/CFJ/CAY du 29 mars 1972, WAMBO Telesphore Pascal C/ Etat du Cameroun oriental ; jugement N°8/CS/CA/79 – 80 du 29 décembre 1979, élites Banka représentées par MBOUENDEU Jean De Dieu C/ Etat du Cameroun. Au Bénin, voir les affaires n° 68/ CA du 8 juillet 2004 Dossou-Yovo c/ Préfet Atlantique et 1 autre ; n° 37/CA du 8 avril 2004, Julien Ahihou c/ Sous-préfet de Glazoué.

²⁹ L'on a encore noté cet écart dans l'affaire Mesdames veuves TOUNDE née AKOA Suzanne et CHIMI née HOMENI Rachelle C/ Etat du Cameroun (MINDAF). Dans un considérant, le juge affirme : « attendu que pour être recevable en son action en justice, le demandeur doit avoir non seulement la capacité et l'intérêt pour agir, mais également la qualité c'est – à – dire pouvoir justifier d'un intérêt personnel et direct ».

³⁰ Affaire n° 07/CA du 07 février 2002 Etat béninois représenté par l'AJT c/Société ARTIO.

³¹ Jugement N°50/CS/CA du 1^{er} février 1985, AMSECOM AMSECONCOM C/ Etat du Cameroun. Les faits : Monsieur TAMEGHI Boniface, directeur général des entreprises AMSECOM AMSECONCOM avait signé le 10 septembre 1979 avec l'État du Cameroun le marché N°67/ AO / BE :79 – 80 d'un montant de 423 719 574 francs CFA pour la construction, pour le compte de ministère des armées, de deux ateliers d'une station de lavage graissage et la réalisation d'un réseau d'évacuation d'eaux au camp de bassa à douala. Ceci pour un délai de six mois à compter de la notification à l'entrepreneur de l'ordre de service de commencer les travaux après terrassement préalable. Le début des travaux fut rendu impossible par le non terrassement par le génie militaire du terrain pourtant convenu d'accord parties. Las d'attendre, il engagea lesdits travaux. C'est alors que le génie militaire s'exécuta, détériorant les travaux engagés par l'entreprise cocontractante. Ce qui entraîna des travaux supplémentaires qui devaient être supportés par l'administration. Par ailleurs, cette dernière lui créa des problèmes de tous ordres dans l'exécution

propos de la résiliation d'un marché de travaux. En vue de répondre à la réclamation, le juge administratif s'est attelé à énumérer les critères de définition du contrat administratif. Il affirme le caractère cumulatif des critères organique, matériel et téléologique³². Presque deux décennies plus tard, dans le jugement Um Ntjam François relatif au refus de paiement des prestations du cocontractant, il regroupe ces critères autour d'une définition synthétique. Il considère en l'espèce que « *pour qu'un contrat soit administratif, il faut la participation du cocontractant à l'exécution du service public (...); que de même, pour qu'un contrat soit administratif, il faut qu'il ait pour objet même l'exécution d'un service public; qu'en d'autres termes que l'exécution du contrat ait pour but la satisfaction de l'intérêt général (...) attendu enfin que le contrat doit contenir des clauses exorbitantes du droit commun qui sont des stipulations ayant pour objet de conférer aux parties des droits ou mettre à leur charge des obligations étrangères par leur nature à ceux qui sont susceptibles d'être librement consenties par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales* ». Telle a également été la démarche du juge administratif béninois à la faveur de quelques espèces, notamment **Entreprise M.A.B.B C/ Ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme, Ainékpo ALINTINSOU C/ M.D.R.A.C, et Alphonse AGBAKOU C/ SOBEMAP**³³.

C'est également en vue d'examiner un recours en indemnisation fondé sur la responsabilité extracontractuelle de l'administration que le juge du plein contentieux avait défini l'acte administratif unilatéral.³⁴ Dans l'arrêt Ngongang Ndjanke Martin du 20 mars 1968 où le sus-nommé réclamait à l'administration l'indemnisation du préjudice causé par le paiement de

des travaux. Malgré tous les sacrifices consentis pour mener ces travaux à leur terme, le ministère des forces armées prit la décision unilatérale de résilier le contrat.

³² C.C.A arrêt n° 83 du 22 décembre 1951, affaire RENUCCI ; CCA, arrêt n° 364/A du 3 septembre 1955, affaire EBONGOM Philippe ; TGI du Mfoundi, jugement civil n° 277 du 09 février 2004, affaire Société Forestière Petra; C.S/CA jugement n° 147/04-05 du 31 août 2005, UM NTJAM François. Lire utilement la thèse de NGUEDIA MEIKEU Hortense, *Le juge et les critères du contrat administratif au Cameroun*, thèse de Doctorat Ph.D en sciences économiques, Université de Yaoundé II – Soa, année académique 2013 - 2014, 591 p.

³³ N°22/CA, 24 octobre 1997, Entreprise M.A.B.B C/ Ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme ; N°21/CA, 02 mai 2002, Ainékpo ALINTINSOU C/ M.D.R.A.C ; N°04/CA, 19 février 2004, Alphonse AGBAKOU C/ SOBEMAP (Voir KPENONHOUN (C. F.S.), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990 – 2010*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public, Université Cheikh Anta DIOP, de Dakar, 21 janvier 2012, pp.299 – 302 ; pp. 313 - 317.

³⁴ MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Yaoundé II- Soa, 2010, pp. 335 et ss.

son mandat postal à un tiers, le juge affirme, pour vérifier sa compétence, que « *l'acte administratif unilatéral est un acte juridique pris par une autorité administrative, dans l'exercice d'un pouvoir administratif et créant des droits ou des obligations pour les particuliers* ». Il affinera cette définition beaucoup plus tard dans l'affaire Tabernacle des aigles³⁵. A la suite de ces préalables³⁶, le juge ouvre l'instruction proprement dite.

2- L'amélioration de l'instruction

Le terme instruction est employé pour référer à la mise en état du dossier. C'est la phase préparatoire du jugement au cours de laquelle la vérité est recherchée à travers un éclairage des données de fait et de droit du litige. L'important pouvoir inquisitorial du juge lui permet de tenir le chronomètre et de rédiger le rapport d'instruction³⁷. En effet, le juge rapporteur fixe librement les délais et par ricochet le rythme de l'instruction. Il apprécie la complexité de l'affaire pour fixer les délais dans lesquels les actes de communication doivent être exécutés. En réalité, la liberté dont il s'agit ne se trouve pas au niveau de la détermination de la durée des délais, puisque la loi précise bien le temps des délais³⁸. Mais elle se trouve plutôt dans l'initiative. Ainsi, il peut dans une ordonnance de soit-communicé, accorder un délai de 30 jours pour la production du mémoire en défense. La loi va plus loin lorsqu'elle lui donne la possibilité de proroger ce délai sans définir exactement la durée. Dans le cadre des délais, la loi précise à chaque fois que le juge rapporteur « *peut...* ». Cela veut clairement dire qu'il a l'initiative des délais, c'est-à-dire qu'il peut selon les exigences de l'affaire accélérer ou ralentir l'instruction en déterminant les délais dans lesquels les parties doivent produire leurs mémoires ou observations. Mais la question est de savoir si ce pouvoir est discrétionnaire.

³⁵ Jugement N°038/CS/CA/ADD/03 – 04, 29 décembre 2004, Tabernacle des aigles C/ Etat du Cameroun. Il considère « qu'en ce qui concerne les conditions matérielles ou de fond, il faut notamment que l'acte soit décisoire à savoir qu'il porte atteinte aux droits et intérêts légaux du recourant ».

³⁶ ROUAULT (M-C), *Contentieux administratif*, Paris, Collection Masters Droit, éd. Larcier, 2014, 285 p.

³⁷ Dans le contentieux de pleine juridiction de manière plus précise, ses pouvoirs sont encore plus étendus. Cette plénitude de juridiction lui donne compétence de statuer sur les actions ou conclusions qui devraient normalement appartenir à une autre juridiction. Voir ODENT (R), *Contentieux administratif*, Tome I, Paris, éd. Dalloz, 2007, pp. 99-100. Toutefois, des limites subsistent : cas des conclusions et actions détachables ou dirigées contre des décisions détachables ; cas des actions ou conclusions incidentes ou accessoires. *Ibid.*, pp. 105 – 112.

³⁸ Loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

En France, le juge rapporteur fixe les délais dans lesquels les différents mémoires doivent être fournis, « *cette direction de communication lui permet de fixer discrétionnairement le rythme de l'instance* »³⁹. Les délais sont alors laissés à « *son appréciation* »⁴⁰. Toutefois, Il convient de préciser que le Conseil d'Etat a dans un arrêt⁴¹ décidé que le délai accordé doit être suffisant pour accomplir l'acte exigé. Peut-on encore véritablement parler de pouvoir discrétionnaire dans ces conditions? Au Cameroun, on constate à la lecture de la loi⁴², que les délais accordés par le juge rapporteur sont fonction non pas de son bon vouloir, mais de la nature de la matière⁴³. La loi lui reconnaît un pouvoir d'accorder aux parties un délai supplémentaire pour le dépôt de leurs mémoires. Dans ce cas, la loi ne détermine pas la durée de ce délai. Il est laissé à sa discrétion même si cette prorogation ne peut intervenir que sur demande justifiée des parties elles-mêmes ou en cas de demande d'assistance judiciaire⁴⁴. Quoiqu'il en soit, il doit être exercé dans le sens le plus favorable à la bonne administration de la justice.

La constitution du rapport d'instruction intègre à la fois des éléments matériels et formels. La constitution matérielle renvoie essentiellement à la preuve. Du latin « *probare* »⁴⁵ qui veut dire « *pousser droit* »⁴⁶, il a le sens d'épreuve. On y trouve l'idée d'éprouver les faits pour dégager la vérité. En matière de procédure administrative, la preuve est libre⁴⁷. Cela signifie que tous les moyens de preuve peuvent être admis pour établir les faits, pour des raisons d'efficacité, mais aussi pour permettre à un suspect de se défendre. Elle permet aussi à la victime de se forger une preuve elle-même. En clair, toutes les preuves sont admissibles, ce qui compte c'est que le juge se fonde une conviction. Au regard du caractère inquisitorial de la procédure, le juge rapporteur dispose à cet effet d'importants moyens pour établir la preuve des faits.

³⁹ "DEBBASCH (C) et RICCI (J-C), *Contentieux administratif, op. cit.*, p. 467.

⁴⁰ GABOLDE (C), *Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, éd. Dalloz, 1997, p. 199.

⁴¹ CE, 11 octobre 1963, Association des amis du site de Clagny, p. 480. *AJDA* 1964, p.55, concl. G. Braibant ; CE, Sect., 18 mai 1973, Djian, Rec, p. 361.

⁴² Loi n° 2006/022 sur les tribunaux administratifs, partie sur les conditions d'application des délais.

⁴³ Ces délais sont définis aux articles 37 à 42 de la loi du 29 décembre sur les tribunaux administratifs; Voir aussi la partie sur les conditions d'application des délais.

⁴⁴ Article 38 al. 2 et 40 al. 2 de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 précitée.

⁴⁵ ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 1002.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ JEULAND (E), *Droit processuel, op. cit.* p. 439.

La constitution formelle du rapport renvoie aux éléments même du rapport. Il s'agit d'un bilan dans lequel il présente les résultats de l'instruction. La question de la constitution formelle du rapport soulève essentiellement deux problèmes. D'une part le problème de l'analyse de l'affaire, et d'autre part celui de la méthode de raisonnement utilisée par le rapporteur pour établir le rapport. Le rapport du juge commence par résumer les faits. Cet exercice consiste pour le juge à retenir les éléments essentiels de l'affaire. Il a pour objet de ne pas surcharger le dossier en s'encombrant des éléments jugés inutiles pour la solution du litige. En réalité, il n'est pas encore question d'analyser les faits, encore moins de les apprécier. Il est plutôt question de les restituer fidèlement. Le résumé des faits peut poser de sérieux problèmes en cas d'erreur, d'oubli ou de négligence d'un fait apparemment banal mais qui en réalité constituerait le nœud de l'affaire. Dans une telle mesure, des répercussions peuvent survenir influençant gravement la décision du juge administratif et par ricochet les droits de la partie lésée à tort. Il serait donc préférable pour le juge rapporteur, au lieu de résumer les faits de joindre les mémoires dans son rapport et de considérer les faits authentiques c'est-à-dire les faits dans leur originalité leur intégrité et dans leur intégralité sans modification ni résumé. Cela lui permettra de faire une meilleure analyse juridique de l'affaire. L'analyse juridique consiste à examiner la demande sur la base de la règle de droit, mais le juge rapporteur n'est pas strictement tenu par elle, il peut aller au-delà. Dans tous les cas, il examine la demande du point de vue de la recevabilité et du fond.

Le rapporteur examine les moyens présentés par le demandeur et les confronte à l'argumentation du défendeur. Il recherche les moyens d'ordre public et surtout les textes applicables en la matière, et fait le point de la jurisprudence jusqu'à la date de la décision. C'est finalement un travail de « haute technicité » qu'il est appelé à faire et, qui s'appuie sur des méthodes de raisonnement. Imprégné de l'affaire à la suite de son examen minutieux, le juge devient apte à construire les règles protectrices.

B- La construction des régimes protecteurs

Dans son raisonnement, le juge administratif a élaboré de nombreuses règles concourant à la sauvegarde des droits des citoyens. Il y est parvenu soit en précisant les modalités d'application des textes existants, soit en mettant à contribution son pouvoir. Les cas de figure les plus saillants concernent le plein contentieux objectif (1) et le plein contentieux subjectif (2).

1- Les régimes protecteurs de plein contentieux objectif

Les régimes de plein contentieux objectif façonnés par le juge administratif sont ceux du contrat administratif et de la responsabilité administrative. Au Cameroun, il avait formulé dans ses motifs de l'affaire Amsecom un certain nombre de règles relatives au contrat. Il s'agit principalement de l'interdiction pour le juge d'annuler les sanctions prises par le maître d'ouvrage envers l'entrepreneur. Son rôle ne se limitant qu'à déterminer si les actes pris peuvent donner droit à indemnité; le refus d'allouer une indemnité fait suite à la variation des prix pour absence d'une clause de révision des prix dans le contrat. Relativement à son refus de connaître des sanctions du maître d'ouvrage, le juge est revenu sur sa position dans sa jurisprudence ultérieure. Actuellement, il contrôle systématiquement les mesures de résiliation, allant même jusqu'à les annuler pour mauvaise foi de l'Administration⁴⁸. Dans l'affaire **Um Ntjam**⁴⁹, le juge considère que la célébration de la journée mondiale de l'environnement est une manifestation d'intérêt général. Comme le juge français, il s'appuie sur cette notion pour encadrer les pouvoirs de l'administration en matière contractuelle⁵⁰. C'est l'intérêt général qui fonde le pouvoir de modifier ou de résilier un contrat administratif. Le juge administratif identifie l'intérêt général plus qu'il ne définit. Cette identification s'appuie sur l'existence du service public. La teneur de l'intérêt général susceptible de justifier une mission de service public ne se sépare pas du critère des moyens (puissance publique).

En matière de responsabilité, il est sorti de la distinction aux ramifications complexes faute personnelle/ faute de service pour édifier une autre de plus simple et plus opérationnelle : faute de l'agent/faute du service public. Ces deux catégories de faute ayant un régime de réparation identique⁵¹. Et pour établir la responsabilité de l'Administration, trois conditions doivent être remplies : le fait dommageable ; le préjudice indemnizable⁵² qui doit être direct⁵³,

⁴⁸ Jument du 12 juillet 2012, Sté Carmco c/État du Cameroun.

⁴⁹ CS/CA, jugement n° 147/04-05 du 31 août 2005, UM NTJAM François c/État du Cameroun, *op.cit*

⁵⁰ CS/CA, jugement n° 50/84-85 du 1^{er} février 1985 ; TAMEGHI Boniface c/État du Cameroun ; CS/CA, 30 mars 1995, Nyemb Jean Calvin c/État du Cameroun, *op.cit*.

⁵¹ Arrêt Litty Hermann c/Mbeleck, 18 juillet 1967.

⁵² Arrêt N°78, CCA, 12 juillet 1955, BAO C/ Administration du territoire.

⁵³ Jugement N°28/CS/CA, 28 décembre 1978, BAHA NGUE Jean Michel C/ État du Cameroun.

certain⁵⁴, matériel⁵⁵, spécial⁵⁶, légitime et moral⁵⁷ qui au départ n'était pas admis⁵⁸ ; et enfin l'imputabilité ou lien de causalité⁵⁹. Le fait dommageable aboutit à la subdivision responsabilité pour faute et responsabilité sans faute. La responsabilité pour faute est admise en l'absence d'un acte administratif unilatéral pour dysfonctionnement du service public. Ce dysfonctionnement étant matérialisé par le défaut d'entretien normal d'un ouvrage public⁶⁰, le retard dans le fonctionnement normal du service public⁶¹, et le mauvais fonctionnement du service public⁶². La responsabilité sans faute est admise en cas de risque ou alors à la suite de la rupture du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques⁶³. Ce fait dommageable peut aussi prendre la forme d'une omission ou d'une promesse non tenue de l'administration⁶⁴. Dans sa mise en œuvre, l'administration n'est responsable de la faute de son agent que dans le cas d'une faute personnelle commise dans l'exercice de son service. Son intervention devant le juge judiciaire n'est pas possible sauf cas de substitution de responsabilité⁶⁵. Dès lors, la réparation du préjudice par celle – ci peut ouvrir la voie à une action récursoire⁶⁶. La victime a la charge de la preuve du fait qu'il allègue. Toutefois, des présomptions de faute peuvent être instituées en renversant la charge de la preuve en imposant au défendeur de prouver qu'aucune faute

⁵⁴ Jugement N°35/CS/CA, 22 février 1979, Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNPS) C/ United Cameroon International Company.

⁵⁵ Jugement N°2/CS/CA, 2 novembre 1978, SO'O Georges C/ Etat du Cameroun.

⁵⁶ Arrêt N°78, CCA, 21 décembre 1951, THINE C/ Administration du territoire.

⁵⁷ Arrêt N°10/CFJ/CAY, 16 mars 1967, Dame KWEDI Augustine C/ Etat du Cameroun.

⁵⁸ Arrêt N°310, 3 septembre 1954, VITTORI Pierre C/ Administration du territoire.

⁵⁹ Arrêt N°306, TE, 14 août 1963, TAKOUKAM Samuel C/ Etat du Cameroun.

⁶⁰ Arrêt N°16/CFJ/AP, 16 mars 1967, Dame FERRIERE Marie C/ Etat du Cameroun ; jugement N°84/CS/CA, 26 juin 1986, KONTCHOU Lévy Bord C/ Etat du Cameroun.

⁶¹ Arrêt N°91/CFJ/AP, 16 mars 1967, ATANGANA Adalbert C/ Etat du Cameroun.

⁶² Arrêt N°7/CS/AP, 6 mai 1993, NEMBOT Dieudonné C/ Etat du Cameroun ; jugement CS/CA, 22 février 1979, MOUTOMBI Christophe ; jugement N°45/CS/CACS/CA, 27 mai 1982, DZIETHAM Pierre C/ Etat du Cameroun ; jugement N°13/CS/CA, 23 novembre 1989, ENYEGUE DIPOCKO C/ Etat du Cameroun ; jugement N°145/CS/CA, 25 mars 1971, NGIJOL NGIJOL C/ Etat du Cameroun, .

⁶³ Arrêt N°51/CFJ/CAY, 25 mars 1969, Dame NGUE Andrée C/ Commune de plein exercice de Mbalmayo ; Arrêt CFJ/CAY, 25 mars 1969, NGOMHA Salomon C/ commune de Douala.

⁶⁴ MBALLA ELOUNDOU (A- C), « La consécration de la responsabilité de l'Etat camerounais du fait d'une promesse non tenue : note sous jugement N°146/2012/CS du 12 septembre 2012, affaire DIN DIN Ferdinand alias papillon C/ Etat du Cameroun (MINCULT) ».

⁶⁵ Arrêt N°245/CS, 18 juillet 1967, LITTY Hermann C/ MBELECK Paul

⁶⁶ Arrêt N°370, CCA, 3 septembre 1855, ESSINDI ESSAMA C/ Administration du territoire ; CFJ/CAY, 20 mars 1972, MBEDEY Norbert C/ Etat du Cameroun ; jugement N°39/CS/CA/93 – 94, 28 avril 1994, ONDO OWONO C/ Etat du Cameroun.

qui lui est imputable n'est à l'origine du dommage⁶⁷. Elle est atténuée en cas de partage de responsabilité et exonérée dans les situations où sont établis la faute de la victime, la force majeure ou encore le cas fortuit⁶⁸.

Au Bénin, le juge n'a pas été particulièrement inventif sur le régime de responsabilité. Il suffit de relever qu'il a opté pour des actions en responsabilité introduites sans condition de délai. C'est ce qui ressort des affaires **Jean MOUNIER**⁶⁹, **Urbain Karim da SYLVA**⁷⁰, **Sévi Sédoga Sédufio KOULETIO C/ M.J.C**⁷¹, et **Pierre Marie Guy de SOUZA**⁷². Toutefois, il est à noter quelques aménagements jurisprudentiels⁷³ où le juge admet l'hypothèse d'une prescription trentenaire (cas des affaires **Hans MOEVI**⁷⁴ et **Albert GOUSSANOU**⁷⁵), ou encore d'un délai de deux mois (décision **Antoine GUEDOU**⁷⁶). En outre, l'engagement de la responsabilité procède de la distinction faute de service / faute personnelle sans retenir le cumul des fautes⁷⁷. Le fait d'isoler l'une de l'autre ne viabilise pas le régime de responsabilité béninois. En effet, la faute de service est supportée par l'administration, tandis que la réparation de la faute personnelle incombe à l'agent. Non seulement ce dernier est abandonné à lui, faute de cumul ou de subrogation, mais encore la victime n'aura pas la chance d'être facilement indemnisée par la personne publique solvable⁷⁸. Par ailleurs, le mécanisme de la responsabilité sans faute se trouve occulté⁷⁹, comme l'attestent les affaires **Héritiers de Pauline AZIHOUNGBA**⁸⁰ et

⁶⁷ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Nature et objet du recours en responsabilité », in séminaire de formation sur « les principaux recours juridictionnels et les contentieux y relatifs », Programme d'Appui à la justice (PAJ), Kribi du 25 au 29 juillet 2011, non paginé.

⁶⁸ Jugement N°87/CS/CA/03 - 04, 30 juin 2004, BEYINA MESSANGA Jean Baptiste C/ Etat du Cameroun (MINPT).

⁶⁹ N°58/CA, 13 décembre 2001, Jean MOUNIER C/ Etat béninois.

⁷⁰ CA, 18 décembre 1998, Urbain Karim da SYLVA C/ Etat béninois.

⁷¹ N°37/CA, 17 mars 2005, Sévi Sédoga Sédufio KOULETIO C/ M.J.C.

⁷² N°39/CA, 17 mars 2005, Pierre Marie Guy de SOUZA C/ Etat béninois.

⁷³ KPENONHOUN (C. F. S), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990 - 2010*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public, *op.cit.*, PP. 331 - 334.

⁷⁴ N°61/CA, 16 novembre 2000, Hans MOEVI AKUDE C/ M.C.A.T.

⁷⁵ N°02/CA, 1er février 2007, Albert GOUSSANOU C/ M.I.S.D.

⁷⁶ N°060/CA, 13 décembre 2001, Antoine GUEDOU C/ Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

⁷⁷ N° 84/CA 19 mai 2005, Dominique Houessouga c/ MFPTRA

⁷⁸ KPENONHOUN (C -F-S), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990 - 2010*, *op.cit.*, p. 420.

⁷⁹ KPENONHOUN (C-F- S), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin*, *op.cit.*, pp. 391 - 420.

⁸⁰ N°35/CA, 20 mai 1999, Héritiers Pauline AZIHOUNGBA épouse Achille HONFOGBA C/ Etat béninois.

Pamphile AGUEGUE⁸¹. S'agissant des caractères du préjudice, l'idée d'un préjudice futur⁸² ou éventuel⁸³ est admise, contrairement au préjudice anormal ou spécial qui équivaudrait à la responsabilité sans faute.

Le contentieux des droits provoqué par l'expropriation pour cause d'utilité publique a également été une occasion pour le juge de plein contentieux camerounais d'illustrer son office. L'on peut citer des cas où l'expropriation, réalisée dans le respect des procédures, se révèle par la suite être constitutive d'un détournement de pouvoir et exiger la rétrocession de la partie du terrain non affectée à l'utilité générale. Dans l'arrêt Fouda Mbala du 8 juin 1971, le juge de plein contentieux considère « qu'en l'espèce, la cité et le terrain de sport en projet de construction tendent à servir l'intérêt de quelques particuliers (personnel d'EDC à l'exclusion de l'ensemble des populations de Yaoundé) ; que dès lors ces travaux ne présentent pas le caractère d'intérêt général pouvant justifier une déclaration d'utilité publique (...) ; considérant que sont d'utilité publique les opérations tendant à satisfaire les besoins de l'ensemble de la population d'une collectivité (Etat, Département ou Commune) ou tendant à réaliser l'objet d'utilité générale »⁸⁴. Il ordonne ainsi la rétrocession de la partie du terrain non utilisée pour sauvegarder le droit de propriété immobilière. Cette rétrocession a fait l'objet d'amples précisions à la faveur de l'affaire **Dame Marie CONTOSLAVLOS C/ Etat du Cameroun**⁸⁵. La requérante avait par le biais de ses avocats saisi le juge afin qu'il déclare caduc le décret n°76/301/DV du 6 septembre 1976 du premier ministre frappant d'expropriation et classant au domaine artificiel l'immeuble lui appartenant et ordonner en conséquence la rétrocession dudit immeuble à son profit. Le juge affirme que « *l'arrêté de déclaration d'utilité publique devient caduc si dans un délai de deux ans à compter de la date de notification au service ou organisme bénéficiaire, il n'a pas été suivi d'expropriation effective* ». Outre cette condition fondamentale, le juge administratif l'entrevoyait déjà à la faveur du jugement Renault – Cameroun C/ Etat du Cameroun⁸⁶ lorsqu'il déclare : « *or, jusqu'à ce jour, en dehors des 6000 mètres carrés du marché le Mfoundi, le reste du terrain (...)* »

⁸¹ N°41/CA, 20 septembre 2001, Pamphile AGUEGUE C/ Direction des douanes et droits indirects.

⁸² N°49/CA, 1^{er} juillet 1999, Antoine Nestor CODJIA C/ M.E.T.

⁸³ N°30/CA, 6 mai 1999, Abel NADOHOU C/ Carder Zou.

⁸⁴ CFJ-CAY arrêt du 08 juin 1971, Fouda Mbala c/État du Cameroun Oriental

⁸⁵ Jugement N°39/CS/CA/2009, 28 janvier 2009.

⁸⁶ Jugement CS/CA, 30 novembre 1995, Sté Renault Cameroun C/ Etat du Cameroun.

n'a pas fait l'objet d'une expropriation effective et par conséquent le décret attaqué, qui, en même temps déclare cause d'utilité publique et exproprie, est caduc en ce qui concerne cette contenance superficielle qui doit de ce fait revenir au propriétaire initial ». Ces décisions constituent une avancée notable par rapport sur la question⁸⁷. La rétrocession se distingue du déguerpissement qui est une sorte d'occupation anarchique ou irrégulière de la propriété concernée. Selon la personne incriminée, il peut être public ou privé⁸⁸.

Par les précisions apportées sur les notions propres au plein contentieux objectif, le juge parvient, non sans succès, à créer des règles protectrices. Son mode opératoire n'est guère différent dans le plein contentieux subjectif.

2- Les régimes protecteurs de plein contentieux subjectif

Le plein contentieux subjectif ou spécial se rapporte principalement aux élections administratives et au contentieux fiscal. Dans ce cadre, le juge a des pouvoirs encore plus accrus. En plus de condamner l'administration au paiement des dommages et intérêts, il peut réformer la décision querellée. Aux termes de l'article 2 de la loi camerounaise du 29 décembre 2006, les tribunaux administratifs connaissent en premier ressort du contentieux administratif concernant les élections régionales et municipales. Celui-ci a pour correspondant au Bénin l'article 122 alinéa 2 de la loi n°2007-25 du 23 novembre 2007. D'autres textes spéciaux leur attribuent le contentieux des élections des organes dirigeants de certains ordres professionnels, fédérations sportives et chambres consulaires au juge administratif.

A cet égard, il exerce des pouvoirs d'annulation et de réformation. Après redressement d'une erreur de comptage ou annulation des résultats de certains bureaux dans lesquelles le vote a été vicié de façon caractérisée, le juge peut déclarer élu le candidat qui ne l'était pas et déchu celui qui l'était initialement. Sans revenir sur l'abondante jurisprudence qui a été élaborée au Cameroun et au Bénin en la matière, il convient de s'attarder un tant soit peu sur un principe posé

⁸⁷ Jugement N°70/CS/CA/85 – 86, 29 mai 1986, Dame veuve ONGONO Régine C/ Etat du Cameroun ; jugement N°56/CS/CA/92 – 93, 24 juin 1993, DZOU ESSOMBA C/ Etat du Cameroun.

⁸⁸ ABANE ENGOLO (Patrick Edgard), « La pratique des déguerpissements publics en droit public camerounais », in Magloire ONDOA (Dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'harmattan, 2010, ; p. 218.

par le juge administratif camerounais depuis l'époque coloniale. Pour apprécier le recours en contestation des résultats, il vérifie si le nombre de voix réclamées dans le bureau concerné est de nature à changer le sens desdits résultats. Dans le cas contraire ; il fait l'économie des moyens et rejette le recours. A l'occasion de l'affaire She Onana Paul où le concerné sollicitait l'annulation du scrutin pour ouverture tardive du bureau de vote de Mvengue, soit à 16 heures 30, le juge avait estimé que son recours ne peut prospérer du fait qu'il n'avait que 14 voix alors que son adversaire en totalisait 564⁸⁹. Il s'agit là d'une application de la technique de l'économie des moyens, fondée sur l'écart non déterminant, pour éviter de surcharger le prétoire et assurer une plus grande pacification du processus électoral.

En contentieux fiscal, c'est aussi le juge administratif camerounais⁹⁰ qui s'est davantage illustré par la consolidation de sa procédure administrative contentieuse⁹¹. Celle-ci se décline en deux points majeurs à savoir : l'harmonisation du droit fiscal processuel⁹² et la consécration de la mixité substantielle du contentieux fiscal⁹³. S'agissant de la première, il a fallu au préalable une précision préalable sur la compétence de la juridiction en matière fiscale⁹⁴ avant la construction d'un régime probatoire⁹⁵. Pour la seconde par contre, l'admission implicite de la nature financière du contentieux de l'impôt tranchait nettement avec la confirmation explicite de sa nature administrative.

L'examen des notions du plein contentieux subjectif donne un véritable pouvoir de réformation au juge, contrairement au plein contentieux objectif où il ne se limite qu'à indemniser lorsque le préjudice est constaté. L'instruction donne également la mesure de ses pouvoirs étendus en matière contentieuse.

⁸⁹ Décision n°124/CCA du 19 septembre 1952, SHE ONANA Paul c/ Territoire

⁹⁰ V. notamment arrêt n°332/CCA du 10 décembre 1954 Siewé André c/ Territoire.

⁹¹ AKONO OBGBA SEDENA, *L'apport du juge administratif au droit fiscal*, Thèse de doctorat Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II – Soa, année académique 2011 – 2012, 613 p.

⁹² *Ibid.*, pp. 382 – 460.

⁹³ *Ibid.*, pp. 461 – 551.

⁹⁴ Le juge administratif a dû préciser, à la faveur des textes, sa compétence en matière du contentieux de l'assiette et des impôts directs, laissant compétence au juge judiciaire le contentieux des impôts indirects et du recouvrement de tous types d'impôts.

⁹⁵ Outre la réception des mesures d'instruction, il s'est également agi pour lui de préciser la charge de la preuve entre parties au procès selon des cas précis.

Par le traitement optimisé des requêtes, le juge administratif procède, avec efficacité, à la simplification du contentieux de pleine juridiction au travers de la détermination et de la délimitation des notions y relatives. Ce gain de productivité s'explique par le fait que le caractère inquisitorial de la procédure administrative contentieuse lui confère des pouvoirs étendus d'instruction et même de direction du procès. Il en va autrement du règlement des litiges.

II- LE REGLEMENT MITIGÉ DES LITIGES

Le règlement des litiges par le juge de plein contentieux est le but ultime pour lequel le juge déploie toute sa technicité dans le traitement des requêtes. A cet effet, il peut être considéré comme l'indice d'efficacité le plus déterminant du plein contentieux. Mais les phases de jugement et d'exécution des décisions rendues révèlent son caractère mitigé. Car ce que le justiciable attend, ce n'est pas tant l'étalage de l'art jurisprudentiel que la solution au problème qui l'oppose à l'Administration. A l'image du médecin, il doit guérir le patient du mal dont il souffre. Dans ce sens, des pesanteurs et autres aléas inhibent l'effet attendu ou souhaité de ces étapes non moins cruciales. C'est le lieu d'observer, à la suite d'autres auteurs⁹⁶, que les jugements sont généralement orientés à la faveur de l'Administration (A). En revanche, elle se montre toujours réticente à exécuter les moindres condamnations dont elle est frappée (B).

A- L'orientation des décisions en faveur de l'Administration

Cette orientation se matérialise par l'option de protection des deniers publics prise par le juge du contentieux de pleine juridiction au détriment du justiciable. Cette option s'apprécie à l'aune des conditions restrictives de la responsabilité (1) et de la minoration du montant de l'indemnité (2).

1- La restriction des conditions de responsabilité

La restriction des conditions d'engagement de la responsabilité administrative dans les pays d'Afrique francophone a une dimension éminemment politique. L'impératif de

⁹⁶ Entre autres, ONDOA (M), *L'économie des dépenses d'indemnisation en droit public camerounais*, Thèse 3^e cycle, Université de Yaoundé, 1990, 542 p ; NLEP (R-G), *L'administration publique camerounaise : contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1985, 406 p ; BILONG (S), *La responsabilité publique et la compétence du juge en droit camerounais*, Thèse, Université de Douala, 2001, 467 p.

développement des jeunes États africains, véhiculé par la doctrine institutionnelle de la construction nationale, avait conduit à la faible prise en compte des exigences de l'Etat de droit. Dans un contexte d'autoritarisme, la protection des droits des citoyens était notoirement insuffisante. En effet, les autorités politiques des jeunes Etats indépendants souhaitaient unir toutes les forces vives pour œuvrer au développement⁹⁷. La prise en compte de cette doctrine s'est manifestée au plan juridique par la limitation législative de la responsabilité publique et l'allégement jurisprudentiel de la charge indemnitaire⁹⁸.

C'est dans ce sens que la loi camerounaise du 26 juin 1964 portant répression du terrorisme avait exclu de la compétence des juridictions toute réclamation relative sur l'indemnisation du préjudice causé par les actes de répression du terrorisme. Ainsi, la loi du 27 novembre 1980 avait-elle eu pour unique objet de dessaisir les cours et tribunaux de tout litige né de la désignation des chefs traditionnels. Ne pouvant être indifférent à cet environnement, le juge administratif a développé une politique jurisprudentielle tout aussi protectrice de l'Administration. Chaque fois qu'un recours était susceptible d'entraîner une condamnation de l'Administration à payer une somme d'argent, il s'attachait à déceler un motif d'irrecevabilité ou d'incompétence, et sa sévérité dans l'appréciation de ces conditions était devenue proverbiale. Ceci expliquait en grande partie la pauvreté des solutions de fond déplorée par la doctrine⁹⁹.

Dans cet élan, la conscientisation des juges s'est avérée nécessaire. Ils ont dû trouver, mieux d'imaginer des équilibres très délicats, embarrassants et complexes : tenir compte des possibilités d'indemnisation pécuniaire en fonction des contraintes budgétaires des personnes morales de droit public ou leurs démembrements¹⁰⁰. En sorte que certaines indemnités apparaissaient symboliques ou de principe ; le souci étant de ne pas laisser les préjudices imputables à l'Administration sans réparation. *In concreto*, l'imputabilité ou le lien de causalité ne jouait pas son plein effet, les caractères du préjudice indemnizable sont allégés, et la réparation était faite sous forme de dommages intérêts sans que l'évaluation corresponde à l'intégralité du

⁹⁷ KONTCHOU KOUOMEGNI (A), « Le droit public camerounais, instrument de construction de l'unité nationale », *RJPIC* n°4, oct-nov-déc. 1979, pp. 415-441.

⁹⁸ ONDOA (M), *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits Africains postcoloniaux*, L'harmattan, 2010, p. 651.

⁹⁹ Le premier argument souvent avancé étant le défaut de spécialisation du juge administratif.

¹⁰⁰ ONDOA (M), *idem*.

préjudice subi¹⁰¹. Par ailleurs, les exonérations de responsabilité sont très nuancées. En effet, la force majeure fait l'objet d'une conception restrictive car elle est appréciée sur la base de considérations empiriques. La faute de la victime fait aussi l'objet d'une appréciation rigoureuse, car dans les faits elle est une cause d'exonération totale. Bien plus, celle-ci fait l'objet, d'une conception extensive, puisque le juge la décèle dans tous les comportements attitudes, faits et gestes. Et enfin, le caractère spécial du préjudice se trouve généralisé alors que par nature, il doit être subjectif ou individualisé¹⁰². Le montant de l'indemnité se trouve inévitablement minoré.

2- La réduction du montant de l'indemnité

Plusieurs facteurs expliquent que le montant de l'indemnité accordée au citoyen du fait du préjudice que lui a causé l'Administration soit minoré. Il se peut que le juge se heurte au mutisme ou au laconisme des textes, que les barèmes lui soient imposés par les textes ou que lui-même choisisse cette solution¹⁰³. En effet, le juge étant censé n'obéir qu'à la loi et à sa conscience, prend une part active dans la protection des deniers publics. La principale conséquence étant, fatalement, l'exclusion de l'hypothèse de réparation intégrale du préjudice. Telle est l'option prise par le juge administratif béninois, avec quelques nuances¹⁰⁴. Il procède parfois à un calcul des dommages-intérêts satisfaisant. L'**arrêt LOZES** l'illustre bien : à la suite de la résiliation du bail liant le recourant à l'administration, les meubles avaient disparu. Saisie d'un recours, la juridiction administrative a fait une évaluation globale somme toute originale : *« Depuis cette période (22 mars 1983), la crise économique a sévi, l'inflation l'a accompagnée dans des proportions galopantes, puis la fameuse dévaluation a fait son apparition en janvier 1994 avec tout son cortège de malheurs et de ravages sur les prix ; qu'il en découle que c'est à juste prix que le requérant sollicite un réaménagement du montant de ce devis, ajouté à d'autres préjudices que l'État a pu lui causer par son mutisme, et sa lenteur dans le règlement du litige, qui aurait pu se faire à l'amiable ; qu'il convient par ailleurs de prendre en considération le fait que ce propriétaire bailleur de l'État a dû se payer les services d'un avocat pour l'aider à introduire et suivre la présente procédure ; que toutes ces observations amènent*

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 653.

¹⁰² *Ibid.*, p. 671.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 679-688.

¹⁰⁴ KPENONHOUN (C-F-S), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990 - 2010*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public, *op.cit.*, pp. 424 - 450.

à faire droit à la demande du requérant, et à condamner l'État béninois à lui payer à titre de dommages-intérêts la somme de 1.000.000 de francs CFA, toutes causes de préjudice confondues »¹⁰⁵. Le devis initial s'élevant au départ à la somme de 264.000 francs CFA. En prenant en compte les « *causes de préjudice confondues* », le juge avait alloué 1.500.000 franc CFA. La Chambre administrative aurait pu reproduire cette démonstration dans **l'arrêt BATOSSI**¹⁰⁶. En dehors de ces cas rares, nombre de décisions confirment l'option de départ¹⁰⁷.

La répudiation d'une réparation intégrale du préjudice s'appuie sur deux motifs principaux à savoir : la compensation du préjudice principal qui, par effet d'entraînement, aboutit à l'exclusion du préjudice accessoire.

La réparation intégrale du préjudice suppose à la fois la compensation du préjudice brut souffert par la victime, et la compensation du préjudice accessoire. L'idée est de ne pouvoir indemniser que le préjudice réellement subi.

Quant à l'exclusion du préjudice accessoire, la position du juge béninois dans l'affaire où M. LOKOSSOU avait réclamé les intérêts de l'indemnité qui lui a été allouée est édifiante : « *Il est constant que dans la déontologie de la loi des Finances, les arriérés de salaires se trouvant au Trésor public ne produisent pas d'intérêts et ne sauraient en produire dans la mesure où le Trésor ne constitue pas une banque. Les allégations soutenues dans le mémoire ampliatif additionnel du 22 août 1995 relatives aux intérêts de droit sur les arriérés de salaires à compter, non pas de l'arrêt à intervenir, mais de leur imputation au budget national sont inopérantes.* »¹⁰⁸.

Les développements qui précèdent confirment la politique jurisprudentielle restrictive qui s'applique dans le contentieux de pleine juridiction. Il ne devrait pas en être ainsi puisque le litige

¹⁰⁵ N° 03/CA du 7 février 2002, Gustave LOZES c/ Ministre des Finances.

¹⁰⁶ N°30/CA du 03 mai 2007, Léonard BATOSSI c/ Etat béninois.

¹⁰⁷ N° 15 /CA du 27 juillet 1995, Michel Bamènou TOKO c/ MF ; N° 47/CA du 8 juillet 2004, Michel Bamènou TOKO c/ Etat Béninois ; N°39/CA du 20 mai 1999, Sossou ALLAGBE c/ Maire de Sê ; N° 001/CA du 3 février 2000, Comlan OSSE c/ Etat béninois ; N°004/CA du 17 février 2000, Janvier BALLE c/ Etat béninois

¹⁰⁸ N°5/CA du 2 mai 1997, Paul LOKO LOKOSSOU c/Etat béninois.

dont il est question touche sa propriété. Le juge béninois s'est donc employé à renverser la tendance dans le domaine de la reconstitution de carrière des agents publics¹⁰⁹.

On aurait pu penser la tendance à orienter les décisions en faveur de l'Administration s'est progressivement inversée depuis le Renouveau démocratique. Il n'en est rien. Bien au contraire, la jurisprudence administrative béninoise est des plus handicapantes pour le justiciable. L'arrêt **So-Holou Atcheffon** matérialise en effet l'impossibilité d'obtenir à la fois l'annulation d'un acte administratif et une demande indemnitaire dans le cadre du plein contentieux¹¹⁰. Dans cette affaire, le requérant demande l'annulation d'un arrêté préfectoral d'expropriation d'un bâtiment privé et la condamnation de l'administration à réparer les préjudices subis par sa collectivité. Entre la date de la requête introductive d'instance et le prononcé de l'arrêt, l'administration a procédé à l'abrogation de l'arrêté querellé. Curieusement, le juge administratif béninois en tire la conclusion que ce recours en annulation devient sans objet. Il s'agit là d'un raccourci qui procède de la confusion entre l'abrogation, le retrait et l'annulation. Il ne restait donc au juge administratif à se prononcer sur la demande de dommages-intérêts : « **Considérant que le requérant ayant introduit un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté querellé sa demande tendant à condamner l'Etat à lui payer des dommages-intérêts et relevant du plein contentieux doit être rejeté** ». Sans aucun fondement textuel, le juge du plein contentieux se prive d'un de ses pouvoirs les plus importants, le pouvoir d'annulation¹¹¹.

L'arrêt **KANA Chabi** mérite d'être convoqué à cette étude en ce qu'il a laissé penser à un infléchissement de la jurisprudence **So-Holou Atcheffon**¹¹². KANA CHABI avait fait l'objet d'un ordre de recettes du 20 juillet 1995 par lequel un prélèvement global de 433.718 FCFA, après son admission à la retraite au grade de secrétaire des services administratifs (B3-10). Le requérant estime que cette décision « **relève d'un excès de pouvoir commis par l'Administration** » et sollicite par conséquent de la Cour « **d'une part, l'annulation de l'ordre de recettes ci-dessus indiquée et le remboursement des sommes injustement prélevées et**

¹⁰⁹ N° 01/CA du 28 janvier 2010, PRINCE ALEDJI M. Mouphtaou c/ MISAT.

¹¹⁰ N° 021/CA du 17 février 2005, SO-HOLOU Atcheffon c/ Sous-Préfet de So-Ava.

¹¹¹ L'article 53 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire et l'article 818 du Code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes du 28 février 2011 habilent le juge administratif béninois à trancher tous « **litiges de plein contentieux mettant en cause une personne morale de droit public sauf exceptions prévues par la loi** ».

¹¹² N°51/CA du 13 juillet 2006, KANA Chabi c/ Ministère des finances.

d'autre part la condamnation de l'Etat au paiement de dommages-intérêts d'un montant de 1.500.000 FCFA ». Pour ce faire, il fonde son recours sur trois moyens : l'illégalité de la décision relative au prélèvement, une faute quasi-délictuelle imputable à l'administration et enfin, le trouble dans la jouissance de sa pension et l'atteinte à sa réputation et à son honneur. Statuant au fond sur le premier moyen tiré de l'illégalité de l'ordre de recettes, le juge administratif béninois constate que cette décision est parfaitement régulière et rejette les deux branches dudit moyen. Explicitement, l'arrêt **KANA Chabi** ne semble pas exclure l'annulation du champ du plein contentieux. Pour autant, cet arrêt ne peut être considéré comme un véritable revirement jurisprudentiel. En effet, en dehors de ce qu'il relève pour partie du contentieux fiscal dont on sait qu'il a ses spécificités, l'on doit considérer que le revirement n'a pas eu lieu et que jurisprudence **So-Holou Atcheffon** est toujours d'actualité.

Par conséquent, le requérant qui désire obtenir l'annulation ainsi que la réparation du préjudice est contraint d'exercer deux actions consécutives, l'une après l'autre. C'est ce à quoi ont été contraints les requérants **BAWATH M. Ousmane et COMLANVI Daniel** en obtenant par un premier arrêt l'annulation de la décision par laquelle ils ont été injustement déclassés lors d'un concours de recrutement avant d'engager une autre procédure en indemnisation du préjudice subi¹¹³. Cette jurisprudence a le désavantage majeur de vider le contentieux de pleine juridiction de son contenu, de sa substance, de sa définition et de son essence. En se privant du pouvoir d'annulation, le juge administratif béninois a perdu sa plénitude de juridiction. La définition du contentieux de pleine juridiction se trouve donc amputée de la capacité d'annulation. Cela emporte deux conséquences. D'abord, l'office du mal nommé juge de plein contentieux est tributaire de celui du juge de l'annulation dans la mesure où il perd son autonomie de jugement. Ensuite, inversement, le plein contentieux se réduit en un simple contentieux indemnitaire. Pis, il s'en suit un allongement excessif de la procédure. A s'en tenir à l'affaire **BAWATH M. Ousmane et COMLANVI Daniel**, alors que la requête introductive d'instance en annulation qui date du 26 juin 2002, l'arrêt d'annulation est intervenu le 30 décembre 2004 tandis que celui d'indemnisation a été rendu le 11 juillet 2014, soit douze ans après la contestation contentieuse. Si le juge administratif béninois avait adopté une conception normale du plein contentieux, les

¹¹³ L'arrêt d'annulation est le 148/CA du 30 décembre 2004, BAWATH M. Ousmane et COMLANVI Daniel c/ MICPE. L'arrêt d'indemnisation est le n° 46/ CA du 11 juillet 2014, BAWATH M. Ousmane et COMLANVI Daniel c/ Etat béninois.

requérants auraient été fixés sur leur sort à la date de l'arrêt d'annulation. Ce que le juge administratif peut faire en une fois et en peu de temps, il le fait en deux fois et longtemps. Il y a même lieu de se demander s'il ne s'agit pas d'un demi contentieux en lieu et place d'un plein contentieux. Il s'agit là d'une des tendances lourdes qui nuisent à l'efficacité du contentieux de pleine juridiction au Bénin.

Cette spécificité propre uniquement au recours en indemnisation tranche avec une autre spécificité qui, elle concerne l'ensemble du contentieux administratif : l'exécution problématique des décisions de justice condamnant l'administration.

B- L'exécution incertaine de la décision par l'Administration

En matière d'exécution des décisions condamnant l'Administration, il y a une véritable remise en cause de l'autorité de la chose jugée au Cameroun. Cette remise en cause est principalement due aux prérogatives de protection juridictionnelle de l'Administration. Davantage au Bénin qu'au Cameroun, ces prérogatives sont de plus en plus atténuées (1), de même que des solutions alternatives sont adoptées pour que les décisions condamnant l'Administration ne restent pas lettre morte (2).

1- La protection juridictionnelle atténuée

La chose jugée est tenue pour vérité, parce que le juge veillant au respect de la loi se prononce avec force de vérité légale. L'exécution des décisions de justice émanant du juge administratif contraste fortement avec ce principe. En effet, l'autorité du juge est inhibée par l'interdiction qui lui est traditionnellement faite d'adresser des injonctions à l'administration. Et l'Administration qui est censée prêter main forte à la justice se trouve elle-même appelée à exécuter. Il faut alors faire effort sur elle-même et se rendre à l'exigence de respecter le droit qui oriente l'esprit du temps. Aucun juge ne peut contraindre l'Administration à s'exécuter puisque celle-ci dispose du monopole de la contrainte. Elle bénéficie de ce fait d'une totale liberté pour exécuter ou non une décision de justice¹¹⁴. *A contrario*, une injonction adressée à l'Administration par les soins du juge est qualifiée d'infraction. L'article 126 de la loi

¹¹⁴ BINYOUM (J) et NGWESE (N-P), *Eléments de contentieux administratif Camerounais*, L'Harmattan, 2010, p. 104.

n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal au Cameroun qui punit les empiètements sur les pouvoirs exécutif et judiciaire dispose à cet effet que : « *est puni d'un emprisonnement de six (06) mois à cinq (05) ans : le représentant de l'autorité exécutive qui intime des ordres ou des défenses à des cours ou tribunaux ; le magistrat qui intime des ordres ou des défenses à des autorités exécutives ou administratives* »¹¹⁵. À la lecture de cette disposition, l'interdiction dont il s'agit tient au fait que l'on est en présence des institutions séparées et donc réfractaires à toute contrainte les unes envers les autres. Pourtant, c'est à l'aune de l'exécution des arrêts et jugements rendus à charge de l'Administration que s'apprécie la capacité des pouvoirs publics à respecter les principes essentiels de l'État de droit¹¹⁶.

La principale manifestation de cette obligation de ne point contraindre l'Administration apparaît dans l'espèce EKWALLA EDOUBE EYANGO Stéphane¹¹⁷ où le juge déclare expressément : « *considérant que l'État du Cameroun qui s'oppose à l'annulation demandée, soutient que le problème soulevé par l'arrêt du conseil du contentieux en date du 25 février 1956 (...) avait été résolu de son temps par le même arrêté qui avait reconnu son incompétence pour adresser des injonctions à l'administration...* ».

Au Bénin par contre, le juge peut prononcer une astreinte aux personnes physiques ou morales représentant l'administration¹¹⁸. C'est ce qui ressort de l'article 23 de la loi 2004-20 portant règles de procédure applicables devant les formations juridictionnelles de la cour suprême qui dispose qu'en : « *cas d'inexécution d'une décision rendue par la cour suprême, la chambre dont la décision est en cause peut même d'office prononcer une astreinte contre les personnes physiques ou morales de droit privé chargées de la gestion du service public, les personnes physiques qui représentent l'Administration et qui, de façon manifeste, bloquent ou retardent l'exécution d'une décision aux fins d'en*

¹¹⁵ Jugement N°87/CS/CA, 30 juin 1983, ONAMBELE Germain C/ Etat du Cameroun.

¹¹⁶ GILLIAUX (P), « L'exécution des décisions juridictionnelles administratives en droit belge, français et communautaire », in *Le contentieux administratif et l'état de droit*, actes du séminaire d'échanges et perfectionnement, Délégation générale à la coopération juridique et judiciaire, *op.cit.*, p. 183 et ss.

¹¹⁷ Arrêt N°189/CFJ/CAY, 29 mars 1972.

¹¹⁸ En France, la loi du 8 février 1995 institue une procédure générale d'injonction par la juridiction administrative, saisie de conclusions en ce sens, pour inexécution de la chose jugée.

assurer l'exécution... »¹¹⁹. Au-delà du fait que cette disposition est une innovation, il importe tout de même de préciser que le juge procède, non pas par une attaque frontale en servant directement une injonction à l'Administration, mais plutôt de façon indirecte en obligeant les personnes physiques et morales de droit privé responsables de l'exécution des missions d'intérêt général à se conformer à sa décision. L'astreinte n'a d'effets que pour leur patrimoine privé¹²⁰, en vertu des principes de l'insaisissabilité des biens de l'administration et de légalité budgétaire¹²¹. Les articles 23, 130 et 161 de la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 ont organisé un mécanisme d'astreinte doublée d'une possibilité d'amende individuelle, sauf pour les membres du gouvernement qui ne sont pas justiciables de la chambre des comptes dans sa formation de discipline financière. Cependant, le requérant peut retourner devant le juge administratif en lui présentant des conclusions indemnitaires en faisant valoir que la non exécution d'une décision de justice constitue une violation de la loi. Dans ce cas, l'administration recalcitrante ou négligente pourrait être condamnée à payer des dommages-intérêts. Ces voies de droit restent peu usitées.

De façon générale, l'interdiction, dont le principal effet est de rendre inerte le juge, n'empêche pas l'émergence de démarches parallèles. Dans le cas où l'administration fautive ne s'exécute pas, le recourant peut actionner d'autres mécanismes lui permettant d'atteindre l'objectif d'indemnisation du préjudice subi.

2- Les solutions alternatives d'exécution

Certaines solutions sont envisageables face au principe de l'interdiction faite au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration. Elles résident dans plusieurs voies de contournement qui s'offrent au requérant : l'introduction d'un nouveau recours en responsabilité pour violation de l'autorité de la chose jugée, la réparation négociée, la publicité.

S'agissant de l'introduction d'un nouveau recours en responsabilité, il est possible d'introduire auprès du juge administratif un recours en indemnisation pour non-respect de l'autorité de la chose jugée¹²². Loin d'être une attaque frontale, il s'agira pour le juge d'user de

¹¹⁹ DOSSOUMON (S), *Contentieux administratif au Bénin et au Togo*, op.cit., p. 50; KPENONHOUN (C- F-S), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990 - 2010*, op.cit., pp. 450- 467.

¹²⁰ DOSSOUMON (S), *Contentieux administratif au Bénin et au Togo*, op.cit., p.51.

¹²¹ Aucune somme imputable à l'administration ne peut être payée sans une budgétisation préalable.

¹²² BINYOUM (J) et NGWESE (N- P), *Eléments de contentieux administratif Camerounais*, op. cit., p.107.

cette voie dérobée. L'autorité de la chose jugée est de façon littérale, la force exécutoire et irréversible attachée aux décisions de justice. Elle est sans nul doute la matérialisation de *l'imperium* du juge, à côté de sa *juris-dictio*. En la déclarant, le juge ne déborde pas le seuil de sa compétence comme ce serait manifestement le cas dans une exécution forcée. Elle est plus subtile et plus contraignante car l'autorité administrative n'a aucun intérêt à être réfractaire à l'autorité du pouvoir judiciaire. Au Bénin, on parle de recours pour violation de la loi car une décision ayant acquis autorité de chose jugée est assimilable à une loi *lato sensu*¹²³. Dans l'**arrêt AMOUSSOVI**, l'inexécution est à l'origine d'un nouveau recours de plein contentieux. Toutefois, aucune catégorie d'intérêt n'a été comptabilisée au moment du calcul des dommages-intérêts. Or, il arrive des fois que les intérêts dépassent l'indemnité principale¹²⁴.

Relativement à la réparation négociée, le Procureur général près la juridiction administrative camerounaise peut examiner la requête du recourant qui l'a saisi au sujet des difficultés d'exécution de la décision de justice rendue. Ladite autorité judiciaire pourra alors entamer avec l'autorité administrative concernée les voies d'exécution du jugement incriminé¹²⁵. Au Bénin, est prévue en cas d'inexécution, la saisine d'un médiateur de la République par l'intermédiaire d'un parlementaire qui va enjoindre l'institution mise en cause de se conformer dans un délai déterminé. En cas d'abstention, cette inexécution fera l'objet d'un rapport spécial¹²⁶.

Quant à la publicité, il est prévu que toute décision de justice fasse l'objet d'une large diffusion soit dans le journal officiel, soit dans un recueil, soit sous forme de note de jurisprudence, soit par d'autres procédés ou supports de communication. Celle-ci contribue à l'exécution des décisions dans la mesure où il serait plus difficile, d'un point de vue moral et politique, pour une autorité administrative, de la tenir pour lettre morte au vu et au su de

¹²³ DOSSOUMON (S), *Contentieux administratif au Bénin et au Togo, (version professionnelle)*, op.cit., P.63.

¹²⁴ KPENONHOUN (C-F-S), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990 - 2010*, op.cit., p. 447.

¹²⁵ Arrêt CFJ/AP, 10 octobre 1968, BABA YOUSOUFA C/ Etat du Cameroun.

¹²⁶ DOSSOUMON (S), *Contentieux administratif au Bénin et au Togo*, op.cit., p. 61.

la population¹²⁷, au risque de faire « *mauvaise publicité* ». Celle-ci pouvant, à terme, être source de graves perturbations sociales, de menace pour l'État de droit et la démocratie elle-même¹²⁸.

La réflexion sur l'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais révèle des écarts significatifs dans les méthodes juridictionnelles mais aussi des convergences indéniables dans la politique jurisprudentielle. Le traitement des requêtes du juge administratif camerounais est nettement plus évolué et approfondi que celui de son homologue béninois. En revanche, le règlement des litiges offre un scénario inverse avec des mécanismes d'exécution des décisions de justice condamnant l'administration nettement plus affinés au Bénin. De manière générale, malgré les efforts multipliés par les juges administratifs afin d'améliorer la qualité de leur office, l'exécution de leurs décisions reste un défi. L'un des enjeux des prochaines années en ce qui concerne le plein contentieux au Bénin sera de faire évoluer la jurisprudence relativement à l'exclusion de l'annulation.

Un remodelage des procédures administratives contentieuses des États d'Afrique noire francophone s'avère désormais nécessaire pour la bonne administration de la justice administrative. L'État de droit, qui en est la notion fédératrice, relève à la vérité, plus du potentiel que du réel, car sa réalisation effective dépend d'une pratique quotidienne toujours en quête d'amélioration¹²⁹. Comme l'avait prédit Prosper WEIL, pour que le miracle dure, diverses conditions doivent être remplies, qui tiennent au prestige du droit et des juges, puis à l'esprit du temps¹³⁰, le temps de l'État de droit administratif.

¹²⁷ GILLIAUX (P), « L'exécution des décisions juridictionnelles administratives en droit belge, français et communautaire », in *Le contentieux administratif et l'état de droit*, actes du séminaire d'échanges et perfectionnement, Délégation générale à la coopération juridique et judiciaire, *op.cit.*, p. 183 et ss.

¹²⁸ Association internationale des hautes juridictions administratives, « *L'exécution des décisions des juridictions administratives* », *op.cit.*, p.17.

¹²⁹ MOUSTAFA – KAMEL (T), « séance d'ouverture », in *Le contentieux administratif et l'Etat de droit*, actes du séminaire d'échanges et perfectionnement, Délégation générale à la coopération juridique et judiciaire, *op.cit.*, p. 21.

¹³⁰ WEIL (P) et POUYAUD (D), *Le droit administratif*, *op. cit.*, p. 5.