



L'inexécution des décisions du juge administratif par l'administration active
Questionnement sélectif des causes du problème au regard de la pratique du contentieux
administratif camerounais

MENGUE MBOUE Emile

Ph.D en Droit Public

Maitre-Assistant CAMES

*Chargé de Cours, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Ngaoundéré-
(Cameroun)*

BP :454

Tel :00237676447712

Courriel :mengueemile589@gmail.com

RÉSUMÉ

La doctrine camerounaise de droit public, après avoir fait l'état du droit administratif camerounais, regrette l'immobilisme de son contentieux, mais relève cependant la dynamique des perspectives ouvertes. De ce constat, il se dégage que l'exécution des décisions du juge administratif camerounais ne se fait pas aussi aisément que cela se doit dans un Etat de droit. Les rapports entre l'administration active et le juge administratif sont complexes. Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, ainsi que le principe selon lequel, la personne publique se conforme volontairement à la chose jugée, ont contribué à une diminution de l'autorité de la chose jugée. A cette considération, s'ajoutent tant d'autres. La présente étude entend questionner la lecture qu'appelle la détermination des causes d'inexécution des décisions du juge administratif par l'administration active en droit camerounais. La réponse à ce questionnement dévoile la dualité controversée des catégories de causes existantes. Il s'impose dès lors, une redéfinition substantielle des rapports entre juge administratif et administration active. L'accroissement des prérogatives du premier, par des injonctions et des mesures d'astreintes, permettra à cette dernière de s'exécuter et contribuera ainsi, à l'édification de l'Etat de droit en construction.

Mots clefs : *inexécution, décisions, juge administratif, administration active, causes statutaires, causes fonctionnelles.*



Introduction

« *Le droit n'est pas neutre* », **ATIAS (C), LINOTTE (D)**, « Le mythe de l'adaptation du droit au fait », *D.*, 1977, chr., p. 251-258.

Une justice désarmée est illusoire¹. Quand le juge tranche les litiges, il doit voir sa décision exécutée². La crédibilité de la justice et l'effectivité de la chose jugée sont des garanties permanentes de la bonne administration de la justice³. Le respect de l'Etat de droit exige que tant les personnes publiques que les personnes privées se soumettent aux décisions de justice. Cela vaut tout particulièrement pour l'administration lorsque le juge administratif sanctionne ses irrégularités ou ses abus de pouvoir. L'Etat de droit est effectif lorsque les juges peuvent non seulement « dire le droit » (*jurisdictio*) mais aussi imposer sa mise en œuvre concrète (*imperium*)⁴. C'est ainsi que « l'autorité de chose jugée » signifie non seulement que ce qui a été jugé ne peut plus l'être de nouveau (sauf à utiliser les voies de recours prévues par la loi) et ne peut être contredit, mais aussi que « ce qui a été jugé doit être exécuté »⁵.

Attribuée à l'acte juridictionnel, l'autorité de la chose jugée est un principe qui consacre l'*imperium* du juge à travers la force de sa décision. Exprimé dans la maxime latine « *Res judicata pro veritate habetur* », elle désigne l'ensemble des effets affectés à la décision juridictionnelle⁶. Il s'agit de « l'autorité attachée à un acte juridictionnel, qui interdit la remise en cause en dehors des voies de recours légalement ouvertes »⁷. Lorsqu'elle est accordée à une décision, celle-ci doit être respectée, exécutée et tenue pour l'expression de la vérité⁸.

Cette fonction est d'autant plus nécessaire que toute société civilisée repose sur le postulat fondamental qui veut que « *nul ne se fasse justice soi-même* » au risque de vivre dans le désordre et l'anarchie, ferments de la destruction de ladite société. Il y'a donc lieu de comprendre pourquoi, dans nos sociétés modernes où l'Etat a la responsabilité de l'ordre public, la justice n'est pas seulement, comme le pensaient Lamoignon et Perrot, « *une œuvre de*

¹ ROBERT (J), « La bonne administration de la justice », in *A.J.D.A.* N° Spécial, juin 1995 (précité), p. 126.

² COURRÈGES (A) et DAEL (S), *Contentieux administratif*, P.U.F., Thémis – droit, 2013, p. 339.

³ LABETOULLE (D), « Questions pour le droit administratif », in *A.J.D.A.*, N° Spécial, juin 1995 p. 32.

⁴ GUETTIER (C), « L'administration et l'exécution des décisions de justice », in *Actualité Juridique de droit administratif (A.J.D.A.)*, N° Spécial, juillet-août 1999 sur « Puissance publique et impuissance publique », p. 67.

⁵ GJIDARA (M) « Les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes » *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015.*, str. pp. 69-109.

⁶ CORNU (G), Ass. CAPITANT (H), *Vocabulaire juridique*, 11^e éd. mise à jour, Paris, PUF, 2016, p.108.

⁷ GUINCHARD (S) et DEBARD (Th.), *Lexique des termes juridiques*, 25^e éd., Paris, Dalloz, 2017-2018., p.213.

⁸ THIRION (N), « Des rapports entre droit et vérité selon Foucault : entre pratique juridique et environnement », *RIEJ*, Janvier, 2013, pp.180-185. ; HOCHMANN (Th.), « Droit et vérité-Propos conclusifs », *REVDH*, n°18, 2020, pp. 1-5.



bienfaisance du roi, mais en réalité un devoir de l'Etat »⁹. Les décisions de justice qui peuvent être, soit des ordonnances, soit des jugements ou des arrêts, doivent en principe être exécutées sans aucune réticence, puisque émanant d'une autorité judiciaire instituée constitutionnellement¹⁰. Mais en droit administratif camerounais il n'en est rien. Les rapports entre l'administration et le juge administratif sont très complexes. Cette situation particulière de la juridiction administrative n'est pas sans incidence sur la portée du recours contentieux. Dès lors, qu'il s'agit de l'ordre administratif comme de l'ordre judiciaire, les décisions juridictionnelles ont bien autorité de la chose jugée. L'Etat et les autres personnes morales de droit public doivent s'y soumettre et les exécuter. Cette soumission de l'administration et des particuliers au droit et au juge est un élément essentiel à l'édification de l'Etat de droit¹¹.

Aussi, doit-on garder à l'esprit que l'administration, lorsqu'elle est amenée à répondre de ses actes devant le juge ne saurait, en raison de sa mission, être considérée comme un plaideur ordinaire car, elle est censée agir au nom de l'intérêt général¹². Sous ce second aspect, la portée du recours juridictionnel en droit administratif va se trouver réduite par des obstacles spéciaux dont on ne trouve pas nécessairement l'équivalent dans les rapports qui s'établissent entre le juge judiciaire et les parties dont il tranche les litiges¹³.

Au vu des considérations qui précèdent, il en ressort que des raisons d'ordre juridique et sociologique justifient l'attention portée à la présente étude.

Sur le plan juridique, le besoin de construction de l'Etat de droit au Cameroun se cristallise par l'entrée en vigueur des textes¹⁴ garantissant une plus grande protection des droits et libertés fondamentaux du citoyen. Cependant, l'ambiguïté naît dès lors que ces textes, bien que consacrant le rôle fondamental du juge administratif à l'Etat de droit, limitent son pouvoir¹⁵.

⁹ PERROT (R), *Institutions judiciaires*, Montchrestien, 13^e éd., p.3.

¹⁰ BEL KHEIDER (Z), « La problématique de l'exécution des décisions des jugements administratifs au Maroc », *Maroc droit*, 2015, p.1.

¹¹ AIVO (J.F), *Le juge constitutionnel et l'état de droit en Afrique*, L'Harmattan, 2006, pp. 9-10.

; ATANGANA AMOUGOU (J.L), « La Constitutionnalisation du droit en Afrique : L'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2003/2004, pp.45-63.

¹² CHAPUS (R), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008, pp.1012-1013.

¹³ KEUTCHA TCHAPNGA (C), « La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun », *JP*, n°70, avril-mai-juin, 2007, pp.24-29.

¹⁴ Sur ce point, lire les lois n°2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire ; n°2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême ; n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux administratifs ; n°90/056 du 19 Décembre 1990 relative aux partis politiques ; n°2004/005 du 21 avril 2004 fixant le statut des membres du Conseil Constitutionnel ; n°2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil Constitutionnel. n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la Décentralisation au Cameroun.

¹⁵ CONAC (G), « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT, *L'Etat de droit*, Paris, D., 1996, p.115. Pour l'auteur, il ne suffit pas de construire l'Etat de droit au sommet, il faut l'enraciner à la base. Les responsables politiques, gouvernants et législateurs, doivent



Sur le plan sociologique, l'urgence de rationaliser l'éveil ou l'indifférence civique des citoyens vis-à-vis du système judiciaire camerounais se révèle un facteur déterminant. Bien que la juridiction administrative depuis son institution, jouisse du privilège de l'indépendance, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 dispose en son article 37(3) que : « *le Président de la République est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il nomme les magistrats. Il est assisté dans cette mission par le Conseil Supérieur de la Magistrature qui lui donne son avis sur les propositions de nomination et sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du siège* ». Dans ces conditions, le juge administratif est voué à la prudence, à l'autolimitation pour que ses décisions aient une quelconque autorité. Pourtant, en tant que « Pouvoir », et jouissant d'une indépendance à l'égard de l'exécutif et du législatif, le principe est au caractère obligatoire et exécutoire de ses décisions¹⁶. Ceci semble sans problème pour les particuliers. Mais tel n'est pas le cas pour l'administration contre laquelle il n'existe pas de voie d'exécution forcée¹⁷.

En principe, les particuliers doivent se conformer aux décisions prises par le juge administratif¹⁸. Le juge administratif est, le juge chargé d'examiner des contestations liées aux actes de l'administration. Incontestablement, il n'existe pas un seul, mais bien plusieurs juges administratifs, qui connaissent logiquement de diverses formes de recours. Plus exactement, « *il est vrai que la clarté de la distinction entre juge de l'excès de pouvoir et juge de plein contentieux s'estompe depuis quelques décennies, comme il est évident que se multiplient les figures du juge administratif* »¹⁹. Sa décision a « *pour objet de trancher un litige, de dire le droit et de ce fait dispose d'une certaine autorité car s'impose aux parties et à lui-même* »²⁰, il siège sur les réclamations formulées par les parties en juge unique ou en collégialité. Au Cameroun, apparaît comme juge administratif : la chambre administrative et les tribunaux administratifs des dix régions que compte le Cameroun. La chambre administrative, étant une

notamment se soucier de faire en sorte que le plus grand nombre accède à la justice officielle et les plus faibles sachent que le juge peut les protéger efficacement dans l'exercice de leurs activités les plus modestes.

¹⁶ OWONA (J), *Le contentieux administratif de la République du Cameroun*, L'Harmattan, 2011, p.127.

¹⁷ NYETAM TAMGA (A), « Le contrôle juridictionnel de l'administration au Cameroun et ses lacunes », *RCDS*, n°4, juin 2015, pp.133-168. DOUNGUÉ KAMO (G.Y), *Le recours gracieux préalable au Cameroun, trente ans après*, Mémoire de Master recherches, Droit public, Université de DSCHANG, 2008-2009, pp.48-49.

¹⁸ KAMTO (M), « Une justice entre tradition et modernité », in *La justice en Afrique, Afrique contemporaine* n° 156 (spécial), La Documentation française, 1990, pp.61-64.

¹⁹ SAUVE (J.M.), « Un corridor de Vasari au Palais-Royal. Autoportraits du juge en son office », *AJDA*, 2013, p. 1669.

²⁰ STIRN (B.), « Constitution et droit administratif », in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 37 (Dossier : *Le Conseil constitutionnel et le droit administratif*) octobre 2012, p.1. ; GUIMDO DONGMO (B.-R.), *Le juge administratif Camerounais et l'urgence, Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Soa, 25 mars 2004, p.3



des formations de la Cour suprême est selon l'article 40 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, la juridiction suprême en matière administrative. Elle connaît de l'ensemble du contentieux administratif de l'État et des autres collectivités publiques, et en appel du contentieux des élections régionales et municipales. Elle statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures : les tribunaux administratifs. À l'analyse des lois de 2006 du 29 décembre 2006 fixant respectivement l'organisation, le fonctionnement de la Cour Suprême et les tribunaux administratifs mis sur pied par le décret n° 2012 du 15 mars 2012 portant ouverture de tribunaux administratifs, il ressort que la J.A camerounaise est formé des tribunaux administratifs²¹, juges de droit commun en matière de contentieux administratif et de la chambre administrative de la Cour suprême, juridiction suprême qui connaît en appel et en cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs. Cet ensemble combiné de juridictions inférieure et supérieure forme au sens de l'article 40 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, ce qu'on entend par juge administratif. Le juge administratif camerounais est, le juge naturel et de principe de l'administration²². À ce sujet le jugement n° 22/2016/CA/CS, Communauté Urbaine de Yaoundé (CUY) contre Société MNT. Cameroun enseigne que, est juge administratif, le juge dont la dévolution traditionnelle en l'absence des éléments caractéristiques de la voie de fait, notamment l'atteinte à un droit de propriété ou à une liberté fondamentale, rendant incompetent le juge judiciaire à son profit, chargé d'apprécier la légalité ou non des actes posés par l'Administration, notamment par voie de faits allégués²³.

L'administration pour sa part est l'ensemble des services de l'Etat selon Le petit Larousse²⁴. Face à cette définition se pose la question de savoir ce qu'est un service de l'Etat. Le service de l'Etat est-il tout organe permettant à l'Etat d'assurer son fonctionnement ? Une réponse affirmative engendrerait vis-à-vis de la notion d'administration une extension difficile à délimiter car le législatif, l'exécutif et le judiciaire permettent tous à l'Etat de fonctionner²⁵.

²¹ Arts 2 al 1 et 2, 14 al 1 et 2, 114 et 116 de la loi no 2006/022, *op.cit.*

²² OWANA (J.), *Le contentieux administratif de la République du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2011, p.17.

²³ Jugement no 22/2016/CA/CS du 12 octobre 2016, Communauté Urbaine de Yaoundé (CUY) c/Société MNT. Cameroun.

²⁴ *Le Petit Larousse Illustré*, Paris, Larousse 2004, P.40.

²⁵ La compréhension de l'administration comme ensemble de services de l'Etat qui amène cette analyse à parler de fonctionnement se base sur la reformulation de cette définition. Ainsi, l'administration est l'ensemble des services qui permettent à l'Etat de fonctionner. Cette reformulation qui à notre avis ne trahit pas l'esprit de la première formulation fait appel aux fonctions réservées à l'Etat que le Professeur Pactet évoque en parlant des "fonctions d'exécution de la souveraineté". Elles s'étendent dans le cadre international et national à l'exercice de ses fonctions de souveraineté. Il relève aussi dans le même cadre les concepts historiques d'Etat gendarme, et d'Etat providence. Cette approche trop extensive ne concorde pas avec la détermination réelle de ce qu'est l'administration bras séculier du gouvernement cf. MOMHA-HONGLA, *Déontologie HONGLA-MOMHA, Déontologie Administrative en Afrique*, Paris, l'Harmattan 1993, P.17. Sur les développements du Professeur



De même les représentations diplomatiques permettent à l'Etat de fonctionner, de défendre ses intérêts sur le plan international dans un Etat étranger, ou au sein d'une organisation internationale. Cette définition de l'administration du petit Larousse est donc trop extensive pour être retenue.

Le caractère vague et confus de la définition que donne le Petit Larousse appelle à plus de précisions pouvant être faites sur la base des critères de l'administration. Les critères permettant de mieux établir une définition de l'administration peuvent être regroupés en deux ; à savoir le critère matériel et le critère organique²⁶.

Le critère matériel est celui qui fait percevoir l'administration à *travers la nature des actes qu'elle accomplit*²⁷. C'est dire qu'il y a un type d'actes propres à l'administration qui permet de la repérer. On y trouve indifféremment l'acte de pouvoir pris en compte dans l'école de la puissance publique²⁸, et l'acte d'intérêt général pris en compte par l'école du service public²⁹. Ce repérage du critérium matériel de définition s'établit par le rapport de force et la finalité dudit acte³⁰. L'acte de l'administration démontre une certaine supériorité de l'administration sur les administrés, et cet acte a une finalité d'intérêt général.

Au-delà de la détermination du critère matériel de l'administration à travers la nature des actes qu'elle accomplit, on se rend compte que le critère matériel déborde ce cadre. En fait, il est beaucoup plus l'ensemble des actes que l'administration est supposée prendre et accomplir. Cet élargissement procède spécifiquement de la lecture des textes qui attribuent certaines missions à l'administration.

Les missions de l'administration sont des activités qu'elle est supposée mener et l'administration active se définirait alors comme « *l'ensemble des activités qui tendent au maintien de l'ordre public et à la satisfaction des autres besoins d'intérêt général* »³¹. C'est alors par les différents services publics que doit se définir l'administration active. Si le critère

Pactet, V. PACTET (P), *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin 2003, 22e Ed, pp.62-64. Sur l'administration parlementaire, voir par exemple ; NJIKAM MOULIOM (P de G), *La spécificité de la fonction publique de l'Assemblée nationale*, mémoire de maîtrise de droit public, Université de Yaoundé 1989, PP.20-35.

²⁶ ABANE ENGOLO (P.E), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, Thèse de Doctorat/PhD, avril 2009, pp.11-14.

²⁷ CHAPUS (R), *Droit Administratif général*, tome 1, 15e éd, Montchrestien, Paris 2001, p.4.

²⁸ Cette école fut construite sur les théories du doyen Hauriou et systématisée par la doctrine (Barthélemy, etc.).

²⁹ L'école du service public pour sa part est largement l'œuvre de Léon Duguit. Pour une synthèse sur les deux écoles, voir. CHAPUS (R), « *Le service public et la puissance publique* », *RDP*, Paris, 1968.

³⁰ BINYOUM (J), *Droit administratif*, cours polycopié (s.d), Université de Yaoundé, pp.8-10.

³¹ Cette définition du Doyen Vedel est reprise par le Professeur Gohin Olivier. Cf. GOHIN (O), *Institutions administratives*, 4ème éd, LGDJ, Paris 2002, p.15



matériel permet déjà d'avoir un aperçu sur le caractère de service public et de puissance publique de l'administration, il doit lui être reproché le fait qu'il laisse le champ libre à une association entre administration publique et administration privée.

L'étude ici menée concerne l'administration de l'Etat qui est l'administration publique. Celle-ci est différente de l'administration privée qui elle obéit à des règles de droit privé. Il peut arriver que l'administration privée se retrouve investie d'une mission de service public. Elle n'en sera pas pour autant semblable mutatis mutandis à l'administration publique. D'où la nécessité d'un dépassement du critère matériel dans la recherche de la compréhension de ce qui doit être entendu ici par « administration ».

Le critère organique est aussi à considérer dans la définition de l'administration. Ainsi, l'administration est identifiable par le canal de ses organes³².

A ce stade, une précision doit être faite au niveau de la typologie des administrations. L'administration publique est divisible en deux grands groupes ; à savoir l'administration d'Etat (qui elle-même a deux variantes ; la variante centralisée et la variante déconcentrée) et l'administration décentralisée³³.

Une administration se marque également par l'unité de sa personnalité juridique. Ainsi, l'acte de l'agent d'exécution tout comme celui de l'agent de décision met en jeu en cas d'illégalité la responsabilité de ladite administration. Par cette approche procédant à une liaison entre les différents agents de l'administration, il s'avère que parler d'inexécution des décisions du juge administratif par l'administration, c'est représenter une obligation qui auréole l'ensemble du corps administratif d'une personne publique devant le juge.

La formule exécutoire longtemps en vigueur ne laisse aucun doute sur le caractère exécutoire des décisions prise par le juge administratif en cas de recours contentieux³⁴. De cette recommandation, il en ressort que l'exécution des décisions du juge administratif par les particuliers ne pose pas de problème car le préalable et la présomption de la chose jugée joue pleinement contre eux. Ils ne peuvent s'y soustraire et « main forte » peut être prêtée pour les

³² CHAPUS (R), *Droit administratif général*, tome 1, *op.cit.*, pp.4-5.

³³ ABANE ENGOLO (P.E), *op.cit.*, p.14.

³⁴ « Au nom du peuple camerounais, le Président de la République du Cameroun, mande et ordonne à tous les huissiers et agents d'exécution sur ce requis de mettre cet arrêt (ou jugement) à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs près les Tribunaux de première instance d'y tenir la main, à tous les commandants et officiers en vertu de la force publique de prêter mains fortes lorsqu'il en seront légalement requis non seulement en vertu du principe de séparation des pouvoirs mais aussi par celui de la séparation au sein de l'administration des fonctions administratives et judiciaires ».



contraindre à s'exécuter. Cependant, le problème naît lorsqu'il appartient à l'administration d'exécuter une décision de justice lorsque celle-ci en est débitrice. De cette préoccupation, on infère qu'il faut se demander comment peut-on appréhender les causes d'inexécution des décisions du juge administratif par l'administration active au regard de la pratique du contentieux administratif camerounais ? Cette question mérite amplement réflexion et recèle un intérêt juridique qui peut déborder le cadre du contentieux administratif pour avoir une portée plus générale. L'interrogation se rattache ainsi à la problématique de l'autorité de la chose jugée et induit l'idée selon laquelle les causes d'inexécution des décisions du juge administratif peuvent être appréhendées de manière ambivalente.

Dès lors, l'inexécution de décisions de justice par l'administration est un phénomène pathologique qui sape les fondements de l'Etat de droit. Les raisons en sont nombreuses et variées. La méconnaissance de la chose jugée est parfois due à la négligence, à l'inertie, aux lourdeurs bureaucratiques, au manque de coordination des services, à la complexité inhérente à l'exécution, et lorsque cela implique certains effets rétroactifs des jugements les difficultés sont parfois aggravées par la lenteur de la justice³⁵. Les contraintes budgétaires et financières sont également en cause³⁶. Mais parfois l'administration fait preuve d'une mauvaise volonté délibérée, allant jusqu'à refuser catégoriquement de se plier à la décision du juge. L'ampleur des inexécutions, sans que l'on puisse les chiffrer avec exactitude, n'est ni négligeable ni admissible dans un Etat de droit qui ne saurait s'en accommoder³⁷. En Afrique et au Cameroun en particulier, la doctrine³⁸ est unanime à ce sujet : l'exécution des décisions de justice par l'administration active rencontre de nombreuses difficultés³⁹.

L'analyse du cadre d'exécution des décisions du juge administratif par l'administration active en droit camerounais, conduit nécessairement à l'option de la méthode juridique à travers la dogmatique et la casuistique, c'est-à-dire à l'étude des textes qui encadrent la justice administrative, mais aussi et surtout à l'examen de la jurisprudence en la matière dans ce pays. La mobilisation de ses méthodes permet ainsi de démontrer qu'au centre des considérations qui précèdent, se trouve le principe de l'autorité de la chose jugée dont la remise en cause est

³⁵ GJIDARA (M), *op.cit.*, p.71.

³⁶ FERMOSE (J), « Les Sanctions fiscales en droit Camerounais », *RGCF*, Juillet-Août, 2023/4, pp.347-360.

³⁷ Cette étude est motivée par le nombre impressionnant des recours formés devant les juridictions administratives par des camerounais bénéficiaires des décisions desdites juridictions qui sont désemparés de la non-exécution par l'administration desdites décisions. Fort curieusement, le juge administratif s'est gardé de se prononcer sur ces cas encore en instance aujourd'hui d'où notre incapacité de les citer dans notre étude

³⁸ NGWA NFOBIN (E.H), « Le problème d'inexécution des décisions du juge administratif au Cameroun », *RASJ*, vol.7, n°1, 2010, pp.298-317.

³⁹ KEUTCHA TCHANPNGA (C), *op.cit.*, pp. 23-24.



justifiée par la certitude apparente des considérations statutaires d'inexécution (I) et la recherche diversifiée des considérations fonctionnelles d'inexécution (II).

I. La certitude apparente des causes statutaires d'inexécution

Contrairement aux propos énoncés par André DE LAUBADERE selon lequel, dans un système d'État légal, la première règle est celle de la soumission de l'administration à la loi et aux juges, en droit positif camerounais le principe est que l'administration, en tant qu'émanation du pouvoir exécutif, doit conserver son indépendance (A). En outre, l'existence des lacunes matérielles et organiques surmontables, propres au droit de la justice administrative constituent d'autres sources importantes du problème (B).

A. La permanence avérée du principe d'indépendance de l'administration

Dans un souci de mener à bien sa mission, l'autorité administrative au Cameroun, est investie d'une certaine indépendance à l'égard de la juridiction administrative. Plus précisément, un équilibre est établi, de sorte qu'aucun des deux organes ne soit subordonné à l'autre. Cette situation, se traduit par le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires (1), qui constitue en n'en pas douter le fondement de cette indépendance. Indépendance dont les effets se manifestent d'une manière contraire (2).

1. L'énoncé du principe

En droit administratif camerounais, le principe de séparation des fonctions administratives et judiciaire trouve son fondement dans le décret du 14 avril 1920⁴⁰. Ce texte va instituer une juridiction spéciale interne à l'administration et autonome de l'ordre judiciaire conventionnel. Verra ainsi le jour, le Conseil du contentieux administratif composé d'un président et d'accessesurs. L'article 11 du décret de 1924 confie la présidence du Conseil du contentieux administratif à un magistrat du siège appartenant à la Cour d'appel de Yaoundé ; et la fonction du Commissaire du gouvernement auprès du Conseil du contentieux administratif, à un juriste de formation. De toutes évidences, le Conseil du contentieux administratif bien que qualifié⁴¹ de Conseil d'Administration du Territoire par certain⁴², jouera déjà un rôle essentiel dans l'émergence d'un droit de la justice administrative au Cameroun. Ce principe consacré va

⁴⁰ NTONGA BOMBA (S.V), « La répartition des compétences en matière administrative au Cameroun de 1972-2009 », *CJP*, Université de Ngaoundéré, 2009, p.303.

⁴¹ JACQUOT (H), *Le contentieux administratif au Cameroun*, in RCD n°7, p.16.

⁴² *Idem*.



reconnaitre à l'administration une marge d'autonomie dans son fonctionnement à l'égard d'autorité judiciaire institué.

L'avènement de la fédération par la constitution du 1^{er} septembre 1961 institue la Cour fédérale de justice en remplacement au Tribunal d'Etat. Cette juridiction comptera en son sein deux Chambres administratives à savoir, la Chambre administrative du Cameroun oriental et la Chambre administrative du Cameroun occidental comme juridiction d'instance⁴³. En outre, une Assemblée plénière, comme juridiction administrative d'appel étant entendue que cette Assemblée jouait également le rôle du Tribunal des conflits⁴⁴. La juridiction administrative camerounaise de par sa structuration se démarquait déjà profondément de l'administration active⁴⁵. Ce cloisonnement, ferment de l'indépendance de la personne publique vis-à-vis du juge administratif, fondera l'incompétence de ce dernier à astreindre celle-là, à s'exécuter en cas de jugement⁴⁶.

L'administration quant à elle, n'est pas restée en retrait, d'autant plus qu'elle était animée par le souci de rapporter la preuve qu'elle était capable de s'autogérer⁴⁷. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le système mis en place était celui d'une administration indépendante et forte. La conséquence directe en a été l'instauration d'un droit administratif dans lequel la raison d'Etat est au-dessus de toute autre finalité comme l'intérêt général⁴⁸. L'application du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires constituera dès lors le marqueur essentiel de l'indépendance de l'administration et partant, la cause statutaire idoine d'inexécution des décisions du juge administratif.

2. *L'application du principe*

⁴³ Chaque Chambre se composait d'un juge fédéral titulaire ou suppléant, de deux (02) accessseurs avec voix délibératives choisis parmi les magistrats ou parmi les fonctionnaires administratifs civils en service dans l'Etat fédéré ou siégeait la Chambre, d'un représentant du parquet général et d'un greffier.

⁴⁴ L'Assemblée Plénière (A.P) incarnait le second degré de juridiction. Elle connaissait en appel des décisions rendues par les Chambres administratives de Yaoundé et de Buea. Elle comprenait

-Le Président de la Cour fédérale de justice,

- Les juges titulaires ou suppléants à l'exception de celui d'entre eux qui avait participé au jugement de l'affaire en première instance.

⁴⁵ NLEP (R.G), *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1986, p.38.

⁴⁶ MESCHERIAKOFF (A.S), « Le déclin de la fonction administrative contentieuse au Cameroun », *RCD*, n°15 et 16, Série II, 1978, pp.46-49.

⁴⁷ ABA'A OYONO (J-C), « La nouvelle révision du droit de la justice administrative », *RASJ*, n°1, 2011, pp. 225-266.

⁴⁸ ABANE ENGOLO (P-E), « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », in ONDOA (M), ABANE ENGOLO (P-E), *Les fondements du droit administratif camerounais*, éd. ; L'Harmattan, 2016, pp.13-31.



La mise en œuvre du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires en droit positif camerounais, a deux conséquences majeures au rang desquelles, l'interdiction faite au juge de se comporter en administrateur et l'interdiction faite à ce dernier d'adresser à la personne publique des injonctions. Ainsi, la coupure est nettement marquée entre l'office du juge qui est par exemple et éventuellement, d'annuler un acte administratif et l'indépendance reconnue à l'administration qui doit tirer les conséquences de la décision juridictionnelle, mais qui est seule habilitée à le faire. En effet, les recours contentieux ne peuvent pas déboucher sur un nouvel acte juridique fait par le juge, pour remplacer l'ancien vicié par une illégalité. Pour ce qui est du juge administratif camerounais, l'activité de substitution ou de réformation lui est interdite. L'annulation d'un refus de délivrer une autorisation ne vaut pas délivrance de l'autorisation sollicitée. Le demandeur pourra obtenir l'autorisation sollicitée. Mais, seul l'administrateur compétent pourra la lui accorder. De même, l'annulation d'une sanction disciplinaire telle que la révocation, ne vaut pas intégration immédiate de l'agent illégalement évincé. C'est à l'autorité administrative qu'il appartient de prendre la décision d'intégration⁴⁹. L'interdiction de l'activité de substitution est l'une des causes d'inexécution des décisions du juge administratif par l'administration.

Par ailleurs, l'interdiction faite au juge, d'adresser à l'administration des injonctions ou la condamner sous astreinte constitue, auprès de l'interdiction de l'activité de substitution, l'une des causes majeures d'inexécution des décisions du juge administratif par l'administration en droit administratif camerounais. Il est ainsi établi qu'il n'entre pas dans les pouvoirs du juge administratif d'adresser des injonctions à une autorité administrative. Sur cette base, le législateur du 29 décembre 2006, s'est doté de la formule équivalente, qui stipule en réalité qu'il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration⁵⁰. L'application de cette formule par le législateur expose aux conséquences suivantes : « *le principe fait obstacle au prononcé des injonctions à titre principal comme il peut en être le cas pour ordonner l'admission dans un établissement, ou la réintégration d'office dans un logement de fonction après expulsion. Egalement, il fait obstacle au prononcé des injonctions destinées à assurer l'exécution de la chose jugée après une annulation ou une condamnation* »⁵¹. De là, le juge n'a souvent en règle générale, qu'à faire pression sur

⁴⁹ C.E, 04 mai, 1955, PLUSHARD, p. 778.

⁵⁰ Suivant les dispositions des arts. 3, 4 et 14 de la loi n°2006/022, le juge administratif n'est pas compétent pour adresser à l'Administration, des injonctions en matière d'emprise et de voie de faite. Il lui incombe la juste charge d'apprécier la régularité de l'acte attaqué.

⁵¹ MBARGA NYATTE (D), « De l'incompétence de la juridiction administrative au Cameroun », *CJP*, Université de Ngaoundéré, n°7, 2014, pp.51-60.



l'administration par des méthodes indirectes en l'occurrence, le renvoi du requérant devant l'administration pour qu'il soit à nouveau statué sur sa demande. Parfois, il suggère des modes de règlement sur lesquels il les invite à se mettre d'accord ; et il utilise sur une forme voisine à l'astreinte sa faculté à condamner l'administration à des dommages-intérêts⁵².

Le juge administratif camerounais n'étant pas muni du pouvoir d'injonction, au même titre que son homologue français depuis 1995⁵³, reste agrippé au principe de prohibition de l'injonction, tant et si bien qu'on peut lire dans un arrêt de la Cour fédérale de justice « *que l'avancement au choix d'un fonctionnaire relève du pouvoir discrétionnaire de ses supérieurs hiérarchiques, et que le juge administratif n'est pas compétent pour procéder à un tel reclassement* »⁵⁴. Cette attitude de méfiance encore observée de nos jours, se justifie d'ailleurs à travers la jurisprudence. En effet, il a été observé que ce dernier, au fil du temps, a toujours voulu se déclarer incompétent à plusieurs occasions. À titre d'exemple, il ne va pas ordonner l'opposition d'un visa sur un projet d'acte concernant le requérant⁵⁵. Par ailleurs, il va refuser de délivrer un arrêté attribuant un lot domanial dans le centre commercial de la ville de Sangmélima au Sud Cameroun⁵⁶. Tout un plaidoyer existe pour que le juge administratif camerounais soit titulaire du pouvoir d'injonction⁵⁷ et d'astreinte⁵⁸.

⁵² CE, 8 juin 1956-Plevet., p.137., C.E, 19 décembre 1932, Compagnie des Tramways de Cherbourg-1050. Concl. Josse. CE, 10 mars, 1905-Berry S. 1907 3.65. Note Hauriou.

⁵³ En France avant la loi du 8 décembre 1995, le juge administratif ne pouvait adresser des injonctions à l'administration, que ce soit à titre principal, ou pour assurer l'exécution de la chose jugée. Après 1995, la loi accorde au juge administratif un pouvoir général d'injonction avec possibilité d'une astreinte pour l'exécution de ses décisions. DE LAUBADERE (A), VENEZIA (J-E), GAUDEMET (Y), *Traité de droit administratif*, T1 : 14 éd., LGDJ, 1996. p.450 et S.

⁵⁴ Arrêt CFJ, 20 mai 1968, MEKA OYONO c/ Etat du Cameroun.

⁵⁵ Jugement n°18/CS/CA du 18 décembre 1980, MEDOU ME MVOMO Gaston. ; Jugement n° 004/2016/CS du 17 février 2016 Affaire DIMITHE MOUKOURI Albert c/ Etat du Cameroun (MINDCAF).

⁵⁶ Jugement n°92/CS/CA du 28 juillet 1983, TCHOUENKEU Joseph.

⁵⁷ Au Cameroun, nonobstant la réforme intervenue en 2006, le juge administratif ne dispose pas encore du pouvoir d'injonction et de condamner l'administration sous astreinte. Lire à cet effet, les dispositions des articles 3 et 14 la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 relatives aux questions préjudicielles. Très souvent, face à l'inertie de l'administration, les administrés sont doublement lésés, car d'une part, ils se voient refuser un acte positif ou négatif sur une base illégale, et d'autre part, alors qu'ils ont obtenu un jugement favorable à leur égard, la personne publique l'ignore totalement. Dans ce contexte, l'administré victime, peut décider de repartir devant le juge administratif qui sur la base du recours en annulation peut obliger l'administration à s'exécuter. Par ailleurs, comme c'est le cas en droit administratif français, l'administré peut faire recours à la contrainte publicitaire. Cependant, il convient de reconnaître et de louer les efforts fournis par le législateur camerounais de 2006 dans certains domaines notamment en matière de référé administratif et de sursis à exécution. Toutefois, des efforts restent à fournir.

⁵⁸ L'astreinte consiste à une condamnation à payer une somme d'argent d'un certain montant par jour tant qu'une obligation n'est pas exécutée. Elle constitue ainsi une pression financière pour amener le débiteur à résipiscence.



Au caractère indépendant de l'administration, s'ajoute d'autres causes d'inexécution des décisions de justice que la doctrine⁵⁹ qualifie de « secondaires ». Ces causes revêtent un caractère controversé au regard des lacunes matérielles et organiques du statut du contentieux.

B. La constance mesurée des causes statutaires secondaires

Si l'exécution des décisions de justice est encore discrétionnaire au Cameroun, c'est à imputer à deux autres causes à savoir, le maintien des lacunes matérielles (1) et la déficience organique surmontable du statut du contentieux (2).

1. Le maintien des lacunes matérielles du statut du contentieux

Depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996, il appartient au législateur de définir le statut des actes juridictionnels⁶⁰. Seulement, le vide juridique observé à ce sujet compromet l'application de cette règle. La lecture croisée des dispositions textuelles portant organisation et fonctionnement de la justice administrative⁶¹ révèle le silence du législateur quant à la force juridique de la décision du juge administratif. Il fait juste mention de l'obligation pour la décision (jugement ou arrêt) d'indiquer la composition du Tribunal ou de la Chambre administrative, les noms des parties, la date et, le cas échéant, la décision qui a accordé l'assistance judiciaire, les principales dispositions législatives ou réglementaires dont il a été fait application, que le rapporteur, les parties leurs mandataires ou avocats et le ministère public ont été entendus, qu'il a été statué au vu des pièces du dossier, en audiences publique, après délibéré...etc⁶². Au vu de ces mentions, la question est de savoir qu'est ce qui justifie le silence du législateur quant à la définition de l'autorité juridique des décisions du juge administratif camerounais ? Plusieurs raisons peuvent être mobilisées en guise d'hypothèse.

D'abord, l'oubli. Il se peut qu'il ait purement et simplement oublié au moment du vote de ce texte⁶³. Ensuite, est-il possible que ce vide participe d'un choix ? Le législateur

⁵⁹ MBARGA NYATTE (D), « De l'incompétence de la juridiction administrative au Cameroun », *op.cit.*, 2014, pp.55-60.

⁶⁰ NGWA NFOBIN (E.H), *op.cit.*, p.300.

⁶¹ Lire le Chapitre III de la loi n°2006/022, *op.cit.*, et le chapitre III (Sect.2 Paragraphe 3) de la loi n°2006/016 *op.cit.*

⁶² Lire les articles 54 de la loi n°2006/022, et 105 de la loi n°2006/016, *op.cit.*

⁶³ On sait en effet que beaucoup de textes sont parfois rédigés à la hâte de telle manière qu'ils peuvent difficilement prétendre à la perfection formelle ou rédactionnelle. Des lacunes peuvent alors en résulter qui préjudicient à l'économie générale du texte écrit. Lire BIPOUN WOUM (J-M), « Recherche sur les aspects actuels de la



parfaitement conscient de la nature délicate du problème a-t-il préféré s'en récuser purement et simplement car, n'est-il pas curieux que ce dernier, aux chapitres sur les audiences et jugements des Tribunaux administratifs, ainsi que les audiences et arrêts de la Chambre administrative prescrive toutes les mentions que doivent revêtir la forme desdites décisions sauf leur autorité juridique ? Enfin, la culture juridique serait peut-être tellement avancée au Cameroun qu'il serait redondant de trop formaliser. Les autorités ont certainement déjà dépassé le stade où un texte doit présider à leurs moindres gestes. Que ce soit pour toute ou l'une de ces raisons, le constat est le même : le droit d'agir en justice étant réel, celui d'obtenir justice demeure en l'état idéal au regard de l'assimilabilité de l'acte juridictionnelle à l'acte administratif⁶⁴.

La problématique de l'assimilabilité de l'acte juridictionnelle à l'acte administratif ne date pas d'aujourd'hui. Il convient tout d'abord de rappeler qu'avant l'ordonnance de 1972 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême, le statut des décisions de justice était régi par un acte réglementaire⁶⁵ qui précisait en son article 43 que : « *la République Fédérale mande et ordonne aux Ministres de (...) en ce qui le concerne, à tout huissier ou agent d'exécution en ce qui concerne les voies d'exécution de droit commun contre les parties privées de pouvoir à l'exécution de la décision* ». C'était donc un acte administratif qui conférait aux jugements leur formule exécutoire⁶⁶ et cela en soi hiérarchise en quelque sorte les rapports entre l'administration et la Cour. Cela s'intègre dans la même logique. L'administration depuis toujours a entretenu des rapports très nuancés avec le juge administratif. Tantôt elle le traite comme un accessoire du pouvoir exécutif et tantôt se soumet à ses décisions comme tout autre démembré d'un Etat de droit. Cette attitude ambivalente est née d'un constat tridimensionnel.

Premièrement, il y'a la culture juridique française de deux seuls pouvoirs constitutionnels qui n'a pas manqué de se répercuter sur les rapports administration juge administratif.

Deuxièmement, il y'a le flou d'ailleurs classique qui règne autour de la distinction entre les fonctions administratives et juridictionnelles. Raymond Carre De Malberg le perçoit d'une forte belle manière lorsqu'il affirme que, « *Si les Tribunaux judiciaires sont exclus de la*

réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », in *RJPIC*, t.26, n°3, 1972, p.369.

⁶⁴ DUGUIT (L), *Les transformations du droit public*, 1913. p.218. JEZE (G), *Les principes généraux du droit administratif*, 2^e ed., 1914. p.173. *L'exécution des décisions de la juridiction administrative*. Rep. D. du contentieux administratif, 1962. Dans le même sens, BRAIBANT (G), « Remarque sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir ». *Et Doc.*, du C.E, 1981., p.53. ; RIVERO (J), « Le huron au Palais-Royal ou réflexion naïve sur le recours pour excès de pouvoir ». *D.*, 1962., Chr. p.37.

⁶⁵ Décret NH°64 DF/218 du 19 juin 1964 relatif au fonctionnement de la Cour Fédérale de Justice.

⁶⁶ Il est à noter que, le décret fait la différence entre les décisions de la justice administrative à être exécutées par les autorités administratives et les décisions de droit privé exécutoire par les voies de droit commun. L'ordonnance au contraire confond tout et ne résout rien enfin de compte en matière administrative.



connaissance du contentieux administratif, celle-ci ne peut appartenir qu'à des autorités administratives. C'est pourquoi, la loi du 6-7 septembre 1789 avait commencé à l'attribuer aux corps même qui étaient chargés de l'administration active, aux directoires administratifs. Plus tard, le jugement des affaires administratives a été enlevé aux administrateurs actifs et transféré à des corps spéciaux, érigés de fait en Tribunaux »⁶⁷.

Troisièmement, force est de constater que c'est la formule employée qui fait foi dans l'œuvre de qualification et établit la nuance entre l'acte administratif et l'acte juridictionnel. Les anglosaxons croient que ce sont les Tribunaux ordinaires qui doivent trancher les litiges opposant les citoyens à l'administration autrement, ce sera porter atteinte au principe sacro-saint du Rule of Law (due process aux Etats Unies, Etat de droit en France).

Suite à la dynamique impulsée par le constituant de 1996, le législateur pour éviter cette confusion, devra davantage préciser le statut de la chose jugée afin de mettre en relief son autorité à l'égard de tous⁶⁸. C'est ce qui explique que depuis plus d'une vingtaine d'années, le Cameroun au même titre que les pays anglo-saxons, pour bonne mesure, ait placé l'autorité juridictionnelle sur un pied d'égalité au plan constitutionnel avec les deux autres pouvoirs constitutionnels en l'occurrence le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Toutefois, bien que cette indépendance semble être acquise, des efforts restent à fournir au plan organique.

2. L'insuffisance surmontable des garanties organiques

Les mutations contemporaines du droit public des Etats francophones d'Afrique subsaharienne révèlent que la fonction juridictionnelle a presque toujours occupé une place tout à fait particulière qui n'est pas analogue à celle des deux autres pouvoirs. Dans ce contexte, et pour une partie de la doctrine, elle est un démembrement de la fonction exécutive du moins sur le plan de sa structuration organique.

Le problème la subordination de la fonction juridictionnelle aux autres pouvoirs avait déjà été relevé par Raymond Carre De Malberg en ces termes : *« suivant une opinion qui est très fortement répandue dans la littérature juridique française, la fonction juridique n'a d'autre objet que d'appliquer aux espèces concrètes soumises aux Tribunaux les règles abstraites posées par la loi. Si cette position est fondée, il faut logiquement en déduire que la juridiction n'est en définitive qu'une opération d'exécution des lois, c'est-à-dire une activité de nature*

⁶⁷ CARRE DE MALBERG (R), « Contribution à la théorie générale de l'Etat », *Librairie de la société du Rec. : Sirey*. T. 1920. p.691.

⁶⁸ C'est probablement ce principe qui a poussé le législateur français encore attaché à ce principe de la séparation des autorités à multiplier des garanties pour l'effectivité des jugements surtout en matière administrative. Pour ce faire, ce dernier adoptera des techniques avoisinant celles de droit privé à peu près comme en pays anglo-saxons.



exécutive. Par suite, la fonction juridictionnelle ne saurait être envisagée comme un troisième pouvoir principal de l'Etat, comme une puissance égale aux deux autres et irréductiblement distincte d'avec elle... »⁶⁹.

Le Doyen Hauriou lui, affirmait que « nous arrivons à cette conclusion que c'est le pouvoir exécutif qui assume la fonction juridictionnelle. Il n'y a point de différence entre la décision juridictionnelle et celle qui résulte des circonstances et des procédures(...) ce sont deux branches du même pouvoir »⁷⁰.

Ces théories sont traduites dans les réalités constitutionnelles française et camerounaise par une infantilisation, ne serait-ce que formelle de la fonction juridictionnelle que le constituant de part et d'autre a souvent pris le soin de qualifier d' « autorité ». Si dans la vieille démocratie de la France, la magistrature peut aujourd'hui prétendre à une ampleur considérable d'indépendance, voire d'égalité, si l'effectivité des décisions de justice il y'a aujourd'hui, c'est à mettre à l'actif des hommes courageux qui ont su se faire une haute idée de la République tout en évitant à tour d'adresse des heurts trop violents avec le pouvoir politique.

Cette indépendance est en effet le résultat d'une conquête de fait, murie par le temps et pas tellement d'un octroi textuel momentané. Les institutions ne valent que par les hommes qui les animent⁷¹.

Dans la jeune République du Cameroun, l'inverse de ces données a été observé pendant les cinquante (50) premières années d'indépendance. Cette haute idée de la République est encore à l'état de gestation. Néanmoins, depuis la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996, le Cameroun a rallié la conception anglo-saxonne de la fonction judiciaire ce qui est du moins déjà appréciable car, la transformation de l'autorité judiciaire en « pouvoir » semble résoudre le problème du moins sur le plan formel. Et cela est tout de même appréciable, bien que la pratique institutionnelle semble toute autre. Ainsi à l'opposé de certains Etats d'Afrique tels le Sénégal et le Bénin, la quête d'une véritable indépendance de la fonction juridictionnelle se fait encore ressentir au Cameroun. Le juge administratif reste tributaire du Conseil Supérieur de la Magistrature. Cette instance étant elle-même sous l'autorité directe du Président de la République « Chef de l'exécutif ». De là, l'indépendance du juge administratif prendrait un coup dès lors que ce dernier ne dispose pas de toutes les garanties nécessaires à son office⁷².

⁶⁹ CARRE DE MALBERG (R), *op cit.*, p.691.

⁷⁰ HAURIOU (M), *Précis de droit administratif*, 1929, p.381.

⁷¹ NGWA NFOBIN (E.H), *op.cit.*, pp.304-305.

⁷² DEBBASCH (Ch.) : « L'administration contre la loi », *Le Monde*, 21/7/1976. ; FAVOREU (L), *Droit des libertés fondamentales*, 4e éd., Paris, Dalloz (coll. Précis), 2007, p. 17.



Dans ses rapports avec l'exécutif, le juge, du fait de sa subordination organique et dénominationnelle⁷³, s'est souvent comporté comme un auxiliaire de l'administration.

Toutefois, la création en amont d'un pouvoir judiciaire par le constituant du 18 janvier 1996, présente une lueur d'espoir car, le caractère indépendant de la justice étant constitutionnellement consacré. L'on peut regretter l'absence d'une consécration légale de la chose jugée. Le risque de sombrer dans une infantilisation « Sisyphienne » du pouvoir judiciaire par l'exécutif serait grand mais pas absolu.

II. La recherche diversifiée des causes fonctionnelles d'inexécution

L'inexécution de la chose jugée par l'administration n'est pas qu'une hypothèse d'école. C'est un phénomène réel, bien que discuté en contexte africain. La protection traditionnelle des administrés par les recours juridictionnels devant les juridictions administratives, n'apparaît pas satisfaisante à l'époque actuelle. Ces recours juridictionnels en raison de leur complexité, ne sont utilisés que par une catégorie très limitée des citoyens. Outre ces problèmes de fonctionnement de la justice, il se dégage que l'administration met tous les moyens en œuvre pour ne pas exécuter les décisions du juge administratif (A). Cette réticence est amplifiée par le fait que le législateur intervient non pas pour contraindre l'autorité administrative à se conformer, mais pour légaliser son inaction (B).

A. L'hypothèse des causes fonctionnelles intrinsèques à l'administration

Dès le prononcé d'un jugement définitif, par le juge administratif, l'administration se trouve liée par les termes de la décision. Cela signifie qu'elle doit tirer toutes les conséquences du jugement et cela dans un « délai raisonnable ». Cependant, elle fait généralement face à certaines difficultés qui obstruent le plus souvent son action. De la passivité, à la mauvaise volonté d'exécution, en passant par les abus de procédure, l'administration manifeste sa résistance (2) et est très souvent freinée par la complexité des opérations d'exécution (1).

1. La complexité de l'opération d'exécution

L'opération d'exécution des décisions de justice administrative peut se révéler très complexe en droit administratif camerounais. Elle peut poser des problèmes d'exécution d'une nature particulière qui font d'elle, un véritable problème de droit. Sous cet angle, l'on peut citer, la difficulté de la rétroactivité des annulations qui très souvent, procède des modalités pratiques d'exécution. En effet, si les modalités pratiques d'exécution d'un jugement se compliquent,

⁷³ Le juge est qualifié d'autorité juridictionnelle par la constitution du 02 juin 1972. Titre V, Article 31.



c'est dans beaucoup de cas parce que les juges ne les donnent pas avec précision dans leurs arrêts⁷⁴. Pour la doctrine⁷⁵, la rédaction des décisions des juges est si laconique qu'elle entraîne des difficultés de compréhension de ce qu'implique l'annulation. Les conceptions qui prévalent traditionnellement en contentieux administratif dissocient clairement les conséquences de l'annulation et celles d'une simple reconnaissance d'illégalité : si les premiers apparaissent énergiques, voire caractérisés par une absoluité indéniable, les seconds connaissent à l'inverse certaines limites ignorées par la censure juridictionnelle directe de l'acte administratif.

Pour l'avenir de l'acte dont le juge reconnaît l'illégalité, tout dépendra de la forme qu'aura revêtue cette considération. S'il s'agit d'une annulation pure et simple, la vigueur qui est traditionnellement dévolue à celle-ci induit la totale, et semble-t-il irrémédiable, disparition de la mesure censurée⁷⁶. Cependant, la seule déclaration d'illégalité se révèle clairement impuissante à parvenir à un tel résultat.

La possibilité d'obtenir l'annulation d'un acte administratif illégal constitue une garantie fondamentale, aussi bien au regard de l'ordre public pris en tant qu'idéal théorique que pour le justiciable lui-même. Et de l'anéantissement de cet acte dépend la concrétisation de cette garantie, les divers acteurs de la vie juridique devant se voir entièrement soustraits aux effets de la décision, l'ordre juridique ne devant plus porter en son sein ce malformé. Il importe cependant, afin de mesurer l'ampleur de la portée de tels jugements, de rappeler brièvement que la disparition d'un acte annulé s'applique automatiquement *erga omnes*, c'est-à-dire à l'égard de tous les acteurs de la vie juridique ; et que cette annihilation suppose la remise en vigueur de la norme à laquelle l'acte censuré s'était substitué. Ainsi, l'acte annulé ne saurait être exécuté sans que l'administration responsable ne commette une illégalité qui, dans certaines circonstances, peut dégénérer en voie de fait⁷⁷. Cela vaut bien évidemment pour la juridiction qui a prononcé

⁷⁴ Le juge dans son arrêt peut donner les indices de son exécution. V., RODIERE, C.E, 26 décembre 1925 en matière de reconstitution de carrière. Réitéré au Cameroun dans le même domaine par l'arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour fédérale de justice du 16 octobre 1968. Etat du Cameroun contre BABA Youssoufa.

⁷⁵ Sur ce point lire, WEIL (P), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, Pédone, 1952. OWONA (J), *Le contentieux administratif de la République du Cameroun op.cit.*, p.130.

⁷⁶ Ce caractère a été explicitement consacré tant par le Conseil d'État que par la Cour de cassation. Pour le premier, voir notamment C.E., 22/03/1961, Simonet, p.211 ; et C.E., S., 09/06/1989, Epoux Dufal, p.139., *Les petites affiches* 25 octobre 1989, p.11, note B. Pacteau ; pour la seconde, Cass. Com., 19/05/1953, Société La Ruche Picarde, *Sirey* 1954, 1, p.1, note Drago ; et Civ. 1^{ère}, 25/06/1985, Cochon, *D.*, 1985, p.517.

⁷⁷ C'est le cas par exemple lorsqu'a été annulée une réquisition, le bénéficiaire de cette dernière, s'il s'est maintenu dans les lieux, devant être regardé comme un occupant sans titre ; cette situation est constitutive d'une voie de fait entraînant la compétence de l'autorité judiciaire pour prononcer l'expulsion : T.C., 28/02/1952, Dame Veuve Japy c/ Khan, p.619. ; CFJ/CAY, arrêt n°42 du 30 avril EKWALA E. EYANGO Stéphane contre Etat fédéré du Cameroun, *op.cit.* ; C.E., 13/03/1968, élection du maire de Talasani, p.180. ; *Sirey* 1952, 3, p.105, note Thierry. Cette qualification de voie de fait n'est cependant pas automatique : Cf., notamment T.C., 25/01/1988, Fondation Cousteau, p.484 ; *Gazette du Palais* 1988, jur., p.503, note B. Pougade ; *D.*, 1988, p.205, note P. Didier ; *RFDA*, 1990, p.191, concl. M. Laroque : l'administration ne commet pas une voie de fait en poursuivant les travaux malgré l'annulation de la D.U.P. qui les autorisait.



l'annulation, et qui doit refuser un nouveau recours dirigé contre l'acte, qu'il s'agisse indifféremment d'un recours en annulation⁷⁸, en appréciation de validité⁷⁹ ou en interprétation⁸⁰. Car, l'autorité de la chose jugée est revêtue d'un préalable d'exécution qui a presque valeur législative. Le Conseil d'État considère que l'autorité desdites décisions possède un caractère d'ordre public⁸¹. L'administration doit s'y soumettre et la respecter.

L'exécution d'une annulation contentieuse suppose dès lors l'abrogation dudit acte administratif « *ab initio* ». Celle-ci a des effets rétroactifs, ce qui pose des problèmes si l'acte incriminé a créé ou non des droits, s'il est réglementaire ou non. L'administration doit généralement remettre les choses en l'état. L'annulation de l'acte administratif peut entraîner comme impératif d'exécution, la révision d'une série de situations juridiques ou d'un ensemble d'actes connexes : les reconstitutions de carrière posent d'habitude ce genre de problème. La difficulté s'accroît lorsqu'il est établi que l'acte dont l'illégalité a été mise en lumière par voie d'exception ne disparaît pas de ce simple fait, à l'inverse d'une décision frappée d'annulation⁸². La doctrine résume ainsi cette règle : « *lorsque l'exception d'illégalité est accueillie, (...) l'acte subsiste intact et il pourra en être fait application dans une autre espèce* »⁸³. L'administration conserve donc *a priori* la possibilité d'opposer à l'avenir l'acte déclaré illégal à d'autres administrés⁸⁴. Ces derniers devront, s'ils le désirent, saisir à leur tour le juge en excipant de l'illégalité de cette mesure, et le moyen fera l'objet d'un réexamen par la juridiction sollicitée à cet effet⁸⁵.

Cependant il convient de préciser que l'annulation rétroactive d'un acte le fait disparaître rétroactivement, sauf exception. La jurisprudence du Conseil d'État a pris soin de compléter cette recherche de l'équilibre en dotant le juge d'un nouveau pouvoir, celui de la

⁷⁸ V. Jugement n°25/ADD/TA/BFM du 28 novembre 2016, affaire Funzeu Mirabeau Bernard c/ Etat du Cameroun.

⁷⁹ C.E., 27/04/1962, Sicard, p.279 ; 03/06/1981, Mme Kriskaoui, req. n° 25-485, inédit (cité par J. Georgel, "Recours pour excès de pouvoir ; effets" *Encyclopédie, D., Droit administratif*, fascicule n°665).

⁸⁰ Décision n°06/ADD/CE/CC/2018, du 19 mars 2018, affaire, Paul Tchatchouang (Sénateur SDF) c/ Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) et Elections Cameroon (ELECAM) ;

⁸¹ C.E., 22/03/1961, Simonet (précité) ; et C.E., S., Ministre de l'Education Nationale c/ Ecole privée de filles de Pradelles, p. 339. ; *Actualité juridique, Droit administratif*, 1968, p.344, note O. Dupeyroux, *D.* 1968, p.431, note M. Voisset ; *Revue du droit public*, 1968, p.187, conclusions M. Bernard.

⁸² Et ce bien que la constatation incidente de son illégalité ait servi de fondement à l'annulation de la mesure d'application attaquée au principal : il ne saurait en effet y avoir, selon l'expression employée par le commissaire du gouvernement Blum dans ses conclusions sur l'arrêt Lacan (C.E., 5/05/1911, p.532), d'annulation « par voie d'antécédence ».

⁸³ JEZE (G), *Les principes du droit administratif*, Berger-Levrault et C^{le} éd., Paris-Nancy 1904, pp.149-156.

⁸⁴ ABANE ENGOLO (P.E), « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », in ONDOA (M), ABANE ENGOLO (P.E) (dir.), *Les fondements du Droit administratif camerounais*, L'Harmattan, Paris, 2016, pp.28-31.

⁸⁵ GUESSELE ISSEME (L.P), « Les fondements jurisprudentiels du droit administratif dans les Etats de l'Afrique noire francophone : le cas du Cameroun », in ONDOA (M) et ABANE ENGOLO (P-E), *Les fondements du droit administratif camerounais*, éd., L'Harmattan, 2016, pp. 96-119.



modulation des effets dans le temps de l'annulation. La décision France Telecom⁸⁶ affirme la nouvelle possibilité mise à la disposition du juge, qui consiste en la possibilité de moduler les effets dans le temps de l'annulation d'un acte administratif ouvrant un champ large à toutes les questions qui viennent alors se poser. La modulation permet alors au juge d'annuler *ab initio*, les dispositions d'un acte pour peu qu'elles soient divisibles, et procéder à une annulation à effet immédiat ou à effets différés pour d'autres dispositions du même acte. Mais de fait, l'administration par son attitude constitue un obstacle à l'exécution de la chose jugée.

2. L'indemnisation comme palliatif à l'inexécution

L'inertie de l'administration est une attitude inacceptable dans un État de droit. Or, ce comportement constaté en droit positif camerounais ne saurait continuer d'exister. Dans l'attente d'une réforme pertinente de l'administration active camerounaise, il apparaît que l'attitude récalcitrante de l'administration se manifeste très souvent par la passivité et la mauvaise volonté traduite dans le processus d'exécution. Ainsi, l'administration, lorsqu'elle est débitrice d'une décision de justice, n'a pas toujours un comportement fautif à l'égard de la chose jugée, même si le résultat est perçu par l'administré comme une inexécution. Généralement, il existe souvent une grande distorsion entre les prétentions du justiciable et les effets de la décision du juge administratif. L'administré est dans la plupart des cas, mal informé des effets de cette décision, notamment dans le domaine de l'annulation pour excès de pouvoir.

Aussi, convient-il de relever que l'inertie de l'autorité administrative, peut résulter, soit d'une simple lenteur dans l'exécution de la décision⁸⁷, soit des difficultés sérieuses, qui s'opposent à ce que la chose jugée soit exécutée. Parfois, même si l'administration a l'intention de respecter la chose jugée, pour des raisons d'ordre pratique, l'exécution devient presque impossible. Dans certaines circonstances, l'exécution de la décision soulève des difficultés insurmontables ; c'est notamment le cas lorsqu'elle doit se traduire par la réintégration d'un fonctionnaire dans l'emploi dont il a été irrégulièrement privé, alors que le poste a été pourvu d'un nouveau titulaire. Sur cette base, on voit mal comment un maire et un secrétaire de mairie, qui aurait par exemple obtenu gain de cause devant la juridiction administrative, pourraient coopérer à l'avenir dans l'administration municipale, alors qu'ils nourrissent des griefs

⁸⁶T-340/03 France Telecom SA c/ Commission des communautés européennes.

⁸⁷ En ce qui concerne la lenteur, c'est un fait qu'au Cameroun, le retard dans l'exécution constitue l'abus le plus fréquent commis par la personne publique. Le principe veut qu'une fois le jugement administratif rendu, l'autorité administrative s'exécute dans un délai raisonnable. Ce qui est rarement le cas. Cette dernière, met souvent longtemps à tirer les conséquences de la chose jugée, soit par simple négligence, soit par méconnaissance de ses obligations.



mutuels. Dans ce type de situation, la seule voie possible semble être l'indemnisation du requérant. En effet, selon les conclusions du juge administratif dans les affaires, TSALA MEKONGO Germain contre Etat du Cameroun, ELOUNDOU Martin contre Etat du Cameroun Oriental, janvier 1970, CFJ/CAY, Arrêt n° 97, et le rapport du Conseil d'État français, relatif à l'exécution des décisions des juridictions administratives, « *les difficultés, se présentent d'une part dans l'attitude du juge administratif face au principe de séparation du juge administratif de l'administration active, et d'autre part, dans le domaine des conséquences des annulations pour excès de pouvoir et du contentieux de la fonction publique, en raison de la complexité des affaires en cause et alors même que l'administration est disposée à exécuter* »⁸⁸.

Globalement, les difficultés rencontrées par l'administration, sont surtout des questions pratiques, que d'interprétation des jugements administratifs. Cependant, mis à part ces obstacles, ainsi que les cas de lenteur dans l'exécution de la chose jugée, les personnes publiques, font souvent, preuve d'une mauvaise volonté car passé un délai raisonnable sans que les mesures imposées aient été prises, l'excès de pouvoir est caractérisé et la faute de service est constituée engageant la responsabilité administrative⁸⁹. Au regard de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, l'absence prolongée d'exécution d'un jugement entraîne la responsabilité de l'Etat pour violation du droit à un procès équitable (C.E.D.H., 28 septembre 1995, Scollo c/Italie). La réparation du préjudice causé par l'inexécution est due⁹⁰, en cas de refus explicite ou implicite de la part de l'administration de reconnaître sa responsabilité. A la demande du bénéficiaire du jugement inexécuté et victime du préjudice qui en a découlé, le juge prononcera une condamnation à des dommages et intérêts. La condamnation à des dommages et intérêts peut être renouvelée autant de fois qu'il y aura refus d'exécuter. C'est là un moyen indirect d'amener l'administration à se soumettre au juge. Même si une condamnation pécuniaire ne procure pas forcément l'exécution, elle assure une forme de réparation⁹¹. Le juge administratif camerounais dans son office et en vue de consolider l'Etat de droit, pourrait faire preuve d'audace et ce, s'inspirant de son homologue français et européen⁹².

⁸⁸ À ce titre, lire le rapport du Conseil d'État, sur l'exécution des décisions des juridictions administratives, 1990, p.489.

⁸⁹ Pour un refus de réintégration de fonctionnaire : C.E., 29 juillet 1953 et 22 décembre 1955, SOUBIROUPOUEY.
⁹⁰ C.E., Ass., 27 mai 1949, Véron-Réville

⁹¹ Comme dans cette affaire marquant « un mauvais vouloir manifeste » de l'administration et qui lui a valu d'être condamnée à des dommages et intérêts distincts des intérêts moratoires : C.E., 2 mai 1962, Caucheteux et Desmonts. Le juge accorde une somme six fois plus élevée que les dommages et intérêts dus à titre principal, car dans ce litige, 18 ans s'étaient écoulés depuis le jour où ces dommages et intérêts auraient dû être versés. Lire à ce sujet les développements de GJIDARA (M), *op.cit.*, p.77.

⁹² C.E.D.H., 28 septembre 1995, Scollo c/Italie, *op.cit.*



Par ailleurs, lorsque le juge est fondé à croire que l'administration persistera dans son comportement, il peut aussi anticiper l'avenir et exercer une pression préventive en assortissant sa condamnation de la réserve explicite des droits de l'intéressé à une nouvelle indemnité en cas de nouveau refus⁹³. Quand bien même l'inexécution d'un jugement serait justifiée par des considérations tirées de la préservation de l'ordre public, cela engage la responsabilité même sans faute de l'Etat, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques⁹⁴.

Cependant et dans certaines hypothèses, l'obligation de remise en état rétroactive à la suite d'une annulation peut se heurter à la protection des droits acquis et c'est uniquement sur le terrain de l'indemnité que la situation peut alors être réglée⁹⁵. Mais indépendamment du fait que c'est sur les fonds publics que l'administration « achète » en quelque sorte le droit de désobéir au juge, en versant les sommes auxquelles elle est condamnée pour inexécution de la chose jugée, il faut bien constater que dans les cas d'inexécution persistante, la juridiction fonctionne « à vide », dans la mesure où cela donne lieu à des procès répétitifs, les nouveaux contentieux se greffant sur les précédents. Et en fin de compte, tout dépend du bon vouloir de l'administration et en cas d'inertie il ne reste au requérant qu'à recourir à la voie indemnitaire pour obtenir réparation du préjudice subi. Mais même en ce cas l'exécution d'une condamnation à des dommages et intérêts peut s'avérer difficile. L'affaire MVE NDONGO et ATANGANA Adalbert illustre facilement cette tendance. De même, l'affaire BABA YOUSOUFA illustre le « long marathon judiciaire » auquel l'administration peut contraindre un justiciable.

Mais une fois de plus, l'administration, pour se soustraire à l'autorité de la chose jugée, fait recours aux validations législatives, qui apparaissent dans ce cas, comme son ultime tranchée.

B. La thèse des causes fonctionnelles extrinsèques à l'administration

L'inexécution d'un jugement administratif par l'administration peut être la conséquence de l'intervention du législateur. Il s'agit, en effet de ce qu'on appelle la validation législative (1). En sollicitant l'aide du législateur, l'administration devient invulnérable au contrôle du juge

⁹³ OWONA (J), *op.cit.*, p.131. ; BINYOUM (J), *Grand arrêt de la jurisprudence*, *op.cit.*, p.175-178.

⁹⁴ CFJ/CAY, arrêt n°42 du 30 avril EKWALA E. EYANGO Stéphane contre Etat Fédéré du Cameroun, *op.cit.* ; C.E., 30 novembre 1923, Couitéas ; C.E., Ass., 2 juin 1938, Société La Cartonnerie et l'imprimerie Saint-Charles.

⁹⁵ C.E., Sect, 10 octobre 1997, Lugan ; Jugement n°147/04-05/ADD du 31 août 2005 UM NTJAM François Désiré et Flis contre État du Cameroun (MINEF) ; Arrêt n°83 CCA, du 22 décembre 1951, RENUCCI c/Administration du Territoire ; Arrêt n° 350 T.E, du 08 août 1964, Sieur PECK PECKE Joseph c/ État Fédéré du Cameroun Oriental.



administratif. En outre, le législateur, par la sacralisation de l'autorité administrative (2), contribue énormément à l'édification du phénomène d'inexécution de la chose jugée.

1. Le recours à la validation législative

La question de la validation législative a longtemps préoccupé la doctrine. Au Cameroun, la pratique est celle d'une constitutionnalité douteuse car, elle porte atteinte au principe fondamental de la séparation des pouvoirs. Pour la doctrine⁹⁶, la validation législative suppose l'intervention d'un acte législatif pris postérieurement à un ou plusieurs actes administratifs, qui, en déclarant valides(ou une formule analogue) ces actes ou certains de leurs effets, a pour objet et pour conséquences d'empêcher le contrôle juridictionnel (ou administratif) de la régularité de ces actes, ou encore si ce contrôle a été déjà effectué, d'en faire disparaître les conséquences. Pour Guy Braibant, ce mécanisme se révèle dangereux pour l'Etat de droit. Il affirme à cet effet : « *Cette tendance est dangereuse. Les validations législatives portent atteinte aux principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs, de la non rétroactivité des actes juridiques et de l'autorité de la chose jugée. Elles amoindrissent le prestige et l'autorité du juge. Elles sont d'autant plus critiquables que trop souvent, le gouvernement n'informe pas le Parlement de façon claire et complète de l'objet, de la portée et des conséquences des validations qu'il lui demande* »⁹⁷ car, il se présente comme l'ultime tranché de l'administration pour se soustraire de l'exécution de la chose jugée. Il s'agit donc d'un procédé qui a pour effet de couvrir toutes les irrégularités commises par l'administration, ceci par le recours au pouvoir souverain du législateur.

Au regard de cette réalité, René Chapus affirme que : « *le législateur est habilité à exercer son pouvoir de validation afin de régler, comme lui seul peut le faire, les situations nées de l'annulation d'un acte administratif. Ainsi, il peut l'exercer afin de prévenir les difficultés qui peuvent naître de l'annulation d'un tel acte, et cela, alors même que le juge administratif est saisi d'un recours contre cet acte* »⁹⁸.

En pratique, deux cas de figures sont présentés : l'intervention à priori du législateur, ce qui n'est pas au centre des préoccupations de la présente étude, et l'intervention à posteriori qui retient notre attention. Il s'agit en effet pour le législateur par le mécanisme de la rétroactivité, de rendre valide les actes administratifs annulés par le juge. Le justiciable bénéficiaire de la décision anéantie peut dans ce cas, invoquer le principe d'égalité des citoyens devant les

⁹⁶ AUBY (J-M), « Sur une pratique excessive : les validations législatives », *RDP*, 1977, p.10.

⁹⁷ BRAIBANT (G), *Contrôle de l'administration et protection des administrés*, Paris Cujas, 1973, p. 273.

⁹⁸ CHAPUS (R), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 1982, p.1012.



charges publiques pour obtenir une indemnisation de la part de l'administration si le législateur implicitement ou explicitement n'a pas écarté ce droit à la réparation parce qu'il en a le droit.

Au Cameroun, ce mécanisme est loin d'être nouveau. Il existait déjà depuis l'affaire Claude Hall contre Etat du Cameroun du 8 décembre 1970⁹⁹. Ce droit du parlement de faire rétroagir la loi relève des principes généraux de droit public coutumier. Toutefois, ce principe n'acquiert point de chef la maîtrise spéciale, la valeur renforcée de ce qui n'appartient qu'à la constitution formelle. Seuls les textes conçus et adoptés en forme constituante s'imposent au respect du législateur ordinaire¹⁰⁰.

2. *La sacralité maîtrisée de l'autorité administrative*

Le législateur, après avoir couronné une trentaine d'années durant, la charpente d'un pouvoir administratif autoritaire, posera les fondements de l'Etat de droit au Cameroun. C'est l'hypothèse de la sacralité de l'autorité administrative. Ce phénomène est néanmoins encadré par l'exigence de modulation de l'effet des décisions d'annulation.

La sacralité de l'autorité administrative se fera par un mouvement pendulaire de recombinaison formelle de l'articulation de l'idéologie nouvelle-celle libérale- à l'idéologie ancienne –de la construction nationale. Dès lors, le caractère hautement personnalisé du pouvoir au Cameroun est l'une des raisons essentielles du problème d'inexécution des décisions du juge administratif. Le Doyen Kamto relevait déjà avec véhémence que, « *l'incertitude du constitutionnalisme observée dans les Etats considérés s'explique d'elle-même ; elle s'intègre dans la logique d'une conception du pouvoir qui défie le droit* »¹⁰¹. Il arrive donc que le pouvoir se croit défié par les Tribunaux qui donnent raison à son adversaire et pour réaffirmer son statut de pouvoir originaire, il refuse de déférer aux exigences de la justice et surtout en matière politico-administrative où les magistrats sont le plus souvent soumis à la direction du gouvernement¹⁰². Il est des cas, où des autorités locales ordonnent le maintien en détention des personnes, même après qu'un Tribunal ait ordonné leur relâche¹⁰³. Certes, dans certains cas, l'administration conteste la compétence de la juridiction en question et dans d'autres cas, elle

⁹⁹ V., CFJ/CAY, Arrêt n° 105 du 8 décembre 1970 Claude HALLE c/ Etat du Cameroun.

¹⁰⁰ CARRE DE MALBERG (R), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Dalloz-Sirey., éd., 2004, p.686.

¹⁰¹ KAMTO (M), *Pouvoir et droit en Afrique noire*, LGDJ, 1987, p.442.

¹⁰² V., presque tous les numéros du *Country Reports on Human Rights Practices* des années 90s. Rapports annuels du congrès américain sur l'Etat des libertés dans tous les pays.

¹⁰³ V., *Country Reports on Human Rights Practices*, 1990, p.4. Ce numéro n'est pas le seul à en faire état.



tente de faire valoir les « intérêts supérieurs de la nation »¹⁰⁴ dont elle est la garante. Toujours est-il que dans beaucoup de cas, il s'agit de sauver ce qui reste de la majesté du pouvoir.

La sauvegarde de la majesté du pouvoir, par ailleurs qualifiée « de renforcement du critère de la puissance publique », trouve indirectement ses racines dans l'idéologie de la « *construction nationale* ». À titre d'appréhension, l'idéologie de la construction nationale est une idéologie de mobilisation des énergies physiques, de captation de l'imagination et des pulsions effectives des populations. Elle vise à mobiliser (l'action de) celles-ci sur des thèmes ayant une portée globalisante, totalisante ; à façonner une conscience collective nouvelle marquée par le désir de vivre en commun et la volonté de combler les aspirations au bien-être matériel¹⁰⁵. Ce postulat est renforcé par le fait que, pour bien la saisir, la notion de construction nationale doit être définie par rapport à ses objectifs. Elle apparaît alors comme la mobilisation de l'ensemble du potentiel (humain et économique) national en vue de la réalisation, d'une part, de l'unité nationale, d'autre part, du développement national (...) ¹⁰⁶.

Par ailleurs, la sauvegarde de la majesté du pouvoir peut aussi se trouver dans ce que l'on a voulu qualifier d'essentialiste. L'essentialisme est à percevoir comme cette posture de l'Africain et partant, du camerounais qui se contente du strict minimum. Il ne revendique pas ses droits. Dès qu'on lui en donne un peu, il n'en demande pas plus. Dès que l'on préjudicie à son intérêt, s'il trouve que l'atteinte n'est pas grave, il laisse passer. Il préfère laisser à Dieu le soin de rendre justice.

Cela signifie que l'essentialisme qui est ici une sorte de néologisme postule effectivement que les citoyens camerounais se contentent de ce qu'ils ont, ils ne vont pas revendiquer ce que les autres estiment qu'ils devraient avoir ; et la puissance publique va l'occuper. Les camerounais, au regard de la complexité de la procédure administrative contentieuse pratiquent ainsi l'idéologie de la résignation, laissant de ce fait tous les pouvoirs à l'administration de décider en leur lieu et place.

Sur le plan juridique, l'énoncé des droits dans les lois fondamentales adoptées au Cameroun de 1960 à 1972 pourrait n'avoir été qu'un de ces articles de luxe qui servent de parure aux Constitutions africaines dans les trois premières décennies d'indépendance, et au-

¹⁰⁴ ABANE ENGOLO (P-E), « Existe-il un droit administratif camerounais? », in ONDOA (M) et ABANE ENGOLO (P-E), *Les fondements du droit administratif camerounais*, éd., L'Harmattan, 2016, pp.13-30.

¹⁰⁵ KAMTO (M), *Pouvoir et droit en Afrique*, op.cit., p.325.

¹⁰⁶ ONDOA (M), *Le droit de la responsabilité publique des Etas en développement : Contribution à l'étude de l'originalité des droits Africains postcoloniaux*, op.cit., p.80. Dans sa compréhension de la notion de construction nationale le Doyen Magloire ONDOA y voit une sorte d' « autoritarisme ». Il reconnaît par la même occasion que cette notion de construction nationale « légitime l'autoritarisme ». Dès lors, l'auteur semble véhiculer cette idée-force comme mode d'action des Africains.



delà. Au surplus, l'effectivité et les modalités de nombre de droits proclamés se trouvaient suspendues à une intervention législative préalable. Comme on pouvait l'observer avec la liberté d'aller et venir, le principe d'inviolabilité du domicile, la liberté d'expression, d'association, etc., le texte constitutionnel après avoir proclamé le ferme attachement du peuple camerounais à telle ou telle liberté, subordonne généralement l'exercice de celle-ci aux formes ou conditions déterminées par la loi¹⁰⁷. Avec la possibilité pour celle-ci d'en restreindre l'application au nom de la sauvegarde de l'ordre public ou des intérêts supérieurs de l'État¹⁰⁸, dans le pur style du « constitutionnalisme rédhibitoire » théorisé par le chancelier Joseph Owona¹⁰⁹.

De la sorte, la loi, à laquelle le constituant attribuait compétence pour la détermination des garanties et obligations fondamentales du citoyen, la sauvegarde de la liberté individuelle et le régime des libertés publiques¹¹⁰, loin d'exprimer la « volonté générale », manifestait celle de l'Exécutif et de son tout-puissant chef tout à son projet de construction nationale. S'ensuivra alors, dans la définition législative du régime des droits proclamés, l'adhésion en la bonne foi de l'administration dans l'exécution des décisions de justice. Michel Prouzet affirmait déjà qu'« au sens où on les définit communément dans les pays occidentaux, les libertés publiques n'existent guère en Afrique noire »¹¹¹, sans doute est-ce du fait que, dans un pays comme le Cameroun, c'est l'incertitude qui domine en général l'exercice des libertés individuelles et collectives¹¹². Excellamment illustrée par les cas de la liberté de la presse et de la liberté d'association, probablement en raison des incidences qu'elles ont sur la vie politique, intellectuelle et professionnelle des citoyens¹¹³, cette incertitude induit dans l'office du juge, le besoin de modulation de l'effet des décisions d'annulation.

En effet, dans la conception renouvelée de son office, le juge administratif camerounais considère que non seulement il lui faut se montrer pédagogue, mais encore qu'il devrait avoir le souci de faire œuvre utile. Cela conduirait la juridiction à enrichir, de son propre mouvement, une jurisprudence devenue de plus en plus audacieuse à la suite de la réforme du contentieux administratif du 29 décembre 2006. C'est par étapes que le juge administratif camerounais

¹⁰⁷ OWONA, « L'institutionnalisation de la légalité d'exception... », *op. cit.*, p. 122.

¹⁰⁸ PROUZET (M), « Contribution à la notion de liberté publique en Afrique noire. Cas particulier de l'Afrique occidentale », in : *Mélanges en l'honneur de Georges Burdeau, op. cit.*, pp. p. 927-930.

¹⁰⁹ OWONA, « L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire : étude de quelques « constitutions Janus » », p. 235-243 in : *Mélanges Pierre-François Gonidec : L'État moderne horizon 2000. Aspects internes et externes*, Paris, LGDJ, 1985.

¹¹⁰ v. not. art. 23 1°) de la Constitution du 04 mars 1960 et art. 20 1°) de la Constitution du 02 juin 1972.

¹¹¹ PROUZET (M), *op. cit.* p. 927.

¹¹² GONIDEC (P.F), « L'État de droit en Afrique. Le sens des mots », *RJPIC*, n° 1-1998, p. ; Ibid., « Traditionalisme et modernisme en matière d'institutions publiques africaines », *RJPIC*, 1966, p. 77.

¹¹³ NLEP (R.G), *L'administration publique camerounaise*, Paris, LGDJ, 1986, p. 259.



pourrait se reconnaître la possibilité de moduler la portée tant matérielle que temporelle de ses décisions, pour en garantir l'utilité pour les requérants ainsi que pour la société.

C'est surtout dans le contentieux objectif que l'exécution de la chose jugée peut s'avérer délicate, y compris pour le juge, réduit parfois à n'offrir qu'une satisfaction intellectuelle au requérant, sans pouvoir le rétablir dans la situation qui était la sienne avant l'édiction de l'acte annulé. Non seulement l'exécution de certains jugements d'annulation peut conduire à de nouveaux litiges, mais encore il y a des hypothèses où les effets radicaux de l'annulation rétroactive peuvent se répercuter négativement sur les intérêts publics ou privés en présence¹¹⁴. Dans ces cas, le juge est conduit à mettre en balance les effets négatifs de la rétroactivité et les inconvénients liés à une mise en échec totale ou limitée de l'annulation, au regard des exigences de la légalité et du droit à un recours effectif. S'il découle de cette confrontation en forme de bilan, que les effets de la rétroactivité sont plus importants, le juge pourra à titre exceptionnel moduler les effets de la décision rendue¹¹⁵. En droit administratif français, le Conseil d'Etat s'est reconnu progressivement divers pouvoirs garantissant que le respect du principe de légalité en laissant rétroagir l'annulation, ne va pas porter atteinte à un autre principe, celui de la sécurité juridique¹¹⁶. C'est ainsi qu'il en est venu finalement à admettre qu'il puisse être dérogé à l'effet rétroactif des décisions d'annulation pour en pallier les conséquences manifestement excessives (C.E., Ass., 11 mai 2004, Association Agir contre le Chômage (AC !)). Le juge peut donc décider à propos de l'acte déféré, « soit que tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs, soit même le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure que le juge détermine »¹¹⁷. A la différence du contentieux de l'excès de pouvoir où le juge apprécie la légalité de l'acte à la date de sa signature, d'où découle en principe l'effet rétroactif qui rend la modulation moins aisée, en matière de plein contentieux la modulation des effets temporels de l'annulation est facilitée, par le fait que le juge apprécie la légalité de l'acte au jour où il se prononce¹¹⁸.

Conclusion

Le juge administratif et l'administration ont décidé des rapports ambigus. Le principe de séparation, ainsi que le principe selon lequel, la personne publique se conforme

¹¹⁴ GJIDARA (M), *op.cit.*, pp. 81-82.

¹¹⁵ ARRIGHI de CASANOVA (J), « Les habits neufs du juge administratif », in *Mélanges en l'honneur de D. Labetoulle*, Août 2007, p. 13.

¹¹⁶ C.E., Ass., 27 juillet 2001, Titran.

¹¹⁷ CHAPUS (R), *op. cit.*, p. 1074.

¹¹⁸ C.E., 21 janvier 2002, Ministre de l'aménagement du territoire c/Société Schweppes France.



volontairement à la chose jugée, ont contribué à une diminution de l'autorité de la chose jugée. Toutefois, avec la réforme du droit de la justice administrative¹¹⁹, on s'est rapidement aperçu, que le recours à la bonne foi de l'administration dans l'exécution des décisions du juge administratif n'était pas la solution indiquée et que finalement, le problème de l'exécution par l'administration, des décisions du juge administratif n'était pas résolu. À cet effet, on pourrait redéfinir, d'une manière précise les rapports entre juge administratif et administration active, ou accroître les prérogatives de ce dernier, afin que par des injonctions et des mesures d'astreintes, celui-ci soit en même de contraindre celle-là à s'exécuter. Toutefois cette hypothèse reste en construction en droit administratif camerounais. Il incombe à ce titre au législateur, de mettre en avant l'idée d'Etat de droit. Pour ce faire, il devra, à l'image de son homologue français, faire preuve de réalisme dans son office. Des moyens d'accompagnement de l'administration dans la mise en œuvre de la chose jugée devraient être institués. Mais dans cette démarche, une limite ne doit jamais être transgressée, l'autorité administrative doit conserver une certaine marge de manœuvre, qui lui est indispensable pour mener à bien sa mission d'intérêt général. Aussi, peut-on espérer que pour l'avenir, la personne publique contrainte, lorsqu'elle cause un préjudice à autrui, le répare effectivement. À défaut, comme le souligne à juste titre Jacques Chevallier, « *il deviendra urgent de redéfinir finalement l'État de droit* »¹²⁰.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES ET ARTICLES SCIENTIFIQUES

A- OUVRAGES

- 1- AUBY (J-M) ET DRAGO(R), *Traité du contentieux administratif*, tom 1 et tom 2, *Traité de recours en matière administrative*, Paris LGDJ, 17e éd.,2002, 576 p.
- 2- BRAIBANT (G), *Contrôle de l'administration et protection des administrés*, Paris Cujas. 1973. ; *Ibid*, BRAIBANT (G), *Contrôle de l'administration et protection des administrés*, Paris Cujas, 1973, p. 273.
- 3- CHEVALLIER (J), *L'État de Droit*, 5ème éd, Montchrestien, Paris, 2010, 158 p.
- 4- FAVOREU (F), et al, *Droit des libertés fondamentales*, 4e éd., Paris, Dalloz (coll. Précis), 2007, p. 17.

¹¹⁹ Lire les lois n° 2006/015, n° 2006/016, et n°2006/022, *op.cit*.

¹²⁰ CHEVALLIER (J), « Droit et Etat », in *RIEJ*, Bruxelles, 1986, n°17, p.1 et s.



- 5- KAMTO (M), *Pouvoir et Droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique Francophone*, Thèse Droit public, Paris, LGDJ, 1987, 545 p.
- 6- KAPSALI (V), *Les droits des administrés dans la procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, Tom 291, 2015, 634p.
- 7- KEUTCHA TCHAPNGA (C), *Précis de contentieux administratif au Cameroun, aspect de l'évolution récente*, Paris, L'Harmattan, 2012, 324 p.
- 8- NLEP (R-G), *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1986, p.38.
- 9- NGOLLE NGWESSE (Ph.), BINYOUM (J), *Elément de contentieux administratif camerounais*, Harmattan, 2010, 263 p.
- 10- ONDOA (M), ABANE ENGOLO (P-E), *Les fondements du droit administratif camerounais*, éd ; L'Harmattan, 2016, 332 p.
- 11- PERROT (R), *Institution judiciaire*, Montchrestien, coll., Damat, 12^e éd, 2006, 538 p.
- 12- RIPERT (R), *Les forces créatrices du droit*, 2e éd., Paris, LGDJ, 1955, p. 338.

B- ARTICLES SCIENTIFIQUES

- 1- ABA'A OYONO (J-C), « La nouvelle révision du droit de la justice administrative », *RASJ*, n°1, 2011, pp. 225-266.
- 2- ABANE ENGOLO (P-E), « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », in *ONDOA (M), ABANE ENGOLO (P-E), Les fondements du droit administratif camerounais*, éd ; L'Harmattan, 2016, pp.13-31.
- 3- ATANGANAAMOUGOU (J.L), « La Constitutionnalisation du droit en Afrique : L'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2003/2004, pp.45-63.
- 4- BEL KHEIDER (Z), « La problématique de l'exécution des décisions des jugements administratifs au Maroc », *Maroc droit*, 2015.
- 5- CARRE DE MALBERG (R), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Dalloz-Sirey., éd., 2004, p.686.
- 6- DONFACK SOKENG (L), « L'Etat de droit en Afrique », in *Revue du CERDIP*, volume 1, n°2, juillet-décembre, 2002, pp.86-125.
- 7- GUIMDO DOGMO (B-R), « Le droit d'accès à la justice administrative au Cameroun », *RASJ*, n° 8, 2003, pp.169-215.
- 8- KEUTCHA TCHAPNGA (C), « La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun », *JP*, n° 70, avril-mai-juin 2007, pp. 24-29.



- 9- NGWA NFOBIN (E.H), « Le problème d'inexécution des décisions du juge administratif au Cameroun », *RASJ*, vol.7, n°1, 2010, pp.298-317.
- 10- NYETAM TAMGA (A), « Le contrôle juridictionnel de l'administration au Cameroun et ses lacunes », *RCDS*, n° 4, juin 2015, pp.133-168.
- 11- NYETAM TAMGA (A), « De l'incompétence de la juridiction administrative au Cameroun », *CJP*, Université de Ngaoundéré, n°7, 2014, pp.37-80.
- 12- OWONA (J), « L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire : étude de quelques « constitutions Janus » », p. 235-243 in : *Mélanges Pierre-François Gonidec : L'État moderne horizon 2000. Aspects internes et externes*, Paris, LGDJ, 1985.

II- INSTRUMENTS NORMATIFS

1. *La loi constitutionnelle n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 ;*
2. *la loi n°2004/005 du 21 Avril 2004 fixant le statut des membres du Conseil Constitutionnel ;*
3. *la loi n°2004/004 du 21 Avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil Constitutionnel ;*
4. *La loi n°2004/017 du 22juillet 2004 portant orientation de la Décentralisation au Cameroun*
5. *la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la cour suprême ;*
6. *la loi n°2006 / 022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratif ;*
7. *le décret n° 2012/119 du 15 mars 2012 portant ouverture des tribunaux administratifs ;*
8. *le décret n° 2012/ 194 du 18 avril 2012 portant nomination des magistrats au siège ;*
9. *le décret n° 2012/199 du 18 avril 2012 portant nomination des magistrats au parquet ;*
10. *le décret n° 64-DF- 218 du 19 juin 1964 portant organisation et fonctionnement de la Cour Fédérale de Justice en matière administrative.*