



EXISTE-T-IL UN DROIT ADMINISTRATIF COMMUNAUTAIRE EN AFRIQUE CENTRALE ? : REFLEXION A PARTIR DE L'INTELLIGENCE DU DROIT CEMAC

Par

Dr ELLA NTOU'OU Arsène Chinois

Ph.D en Droit public

Chargé de Cours à l'Université de Yaoundé II (Cameroun),

Membre du Centre d'Etude et de recherche en Droit international et Communautaire (CEDIC),

Membre du Laboratoire de Recherches régionales, internationales et comparatives (CERRIC)

Adresse : Email ellachinois@gmail.com ; téléphone (WhatsApp) 00237 655598410,

RÉSUMÉ

Le droit communautaire a toujours été considéré par les chercheurs et praticiens du droit comme un ordre juridique indivisible. Pourtant à l'analyse des textes fondateurs, l'on perçoit une variété d'institutions encadrées et appliquant chacune un corps de règles spécifiques. C'est dans cette logique que la commission et les organes spécialisés au niveau communautaire et les services publics nationaux intégrés en charge de la réalisation de l'intérêt général de la communauté seront encadrés par ce qu'il est convenu d'appeler droit administratif communautaire. Ce droit qui tire son existence des traités et conventions est justifié par l'intérêt général de la communauté. L'existence d'un droit administratif communautaire en Afrique centrale est plus perceptible dans son exécution qui est à la fois administrative et juridictionnelle au-delà des insuffisances opérationnelles qui sont tout de même surmontables. L'affirmation de l'existence d'un droit administratif communautaire en Afrique centrale ici faite a été orientée par le positivisme juridique dans ses variantes méthodologique et pragmatique.

Mots-clés : droit administratif communautaire, intérêt général de la communauté, puissance publique communautaire, exécution administrative, contrôle juridictionnel.

ABSTRACT

Community law has always been regarded by researchers and legal practitioners as an indivisible legal order. However, an analysis of the founding texts reveals a variety of institutions, each of which applies a specific set of rules. It is in this logic that the Commission and the specialised bodies at Community level and the integrated national public services responsible for achieving the general interest of the Community will be governed by what is known as Community administrative law. This law, which derives its existence from the Treaties and Conventions, is justified by the general interest of the Community. The existence of Community administrative law in Central Africa is more perceptible in its implementation, which is both administrative and jurisdictional, beyond the operational shortcomings that can nonetheless be overcome. The affirmation of the existence of a Community administrative law in Central Africa made here has been guided by legal positivism in its methodological and pragmatic variants.

Keywords: Community administrative law, general interest of the Community, Community public power, administrative enforcement, judicial review.



INTRODUCTION

« Il n'y aurait pas un laboratoire de création du droit en Afrique, mais une usine de reprographie, d'imitation servile »¹. Cette affirmation négationniste de créativité du droit par les Africains² amène à se questionner sur l'originalité du droit communautaire en Afrique et particulièrement sur l'existence d'un droit administratif de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale. Après s'être imposée comme communauté de droit, la problématique de l'existence d'un droit administratif communautaire dans cet espace va induire celle de la fragmentation du droit CEMAC en branches et ordres juridiques.

Les divisions du droit CEMAC vont déjà au-delà de la distinction classique entre le droit matériel et celui institutionnel en faisant émerger des ordres et branches du droit. Dans cette communauté, les études révèlent l'existence d'un droit de la fonction publique communautaire³ qui, par essence, est une composante du droit administratif général s'intéressant au statut du travailleur fonctionnaire d'une administration. S'interroger sur l'existence d'un droit administratif dans ce contexte serait une lapalissade en faisant une lecture rapide. En effet, le problème de l'existence d'un droit administratif communautaire s'inscrit dans le prolongement de celui de l'originalité d'un droit pour l'Afrique défendu par certains⁴. Si les droits nationaux s'affirment en effet comme tels, le droit africain de l'intégration communautaire devrait également se démarquer de ceux des autres espaces. L'intérêt ici est de

¹ S. F. SOBZE « De la création du droit en Afrique à comment fabrique-t-on le droit en Afrique ? », *Palabres actuelles*, n°6 -2013. p.45.

² Lire M. ONDOA, *Introduction historique au droit Camerounais : la formation initiale, élément pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Yaoundé, Kilimandjaro, 2013, 319p. l'auteur a également affirmé l'originalité du droit africain dans son étude intitulée *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement : contribution à l'étude de l'originalité des droits africains post-coloniaux*, L'Harmattan, 2010, 968p. Cette thèse de l'originalité devenue presque comme une religion en Afrique est une réponse au mimétisme juridique prônée par le Doyen M. BIPOUN WOUM « Recherche sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les États d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *RJPIC*, n°3, 1972, pp. 358-383. et au Professeur R. DÉGNI SEGUI, *Droit administratif général*, Abidjan, CRES, 1990, pp. 28-29.

³ Lire à cet effet, les Professeur J. MOUANGUE KOBILA, *La jurisprudence de la Cour de justice de la CEMAC*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 9. Et J. M. BIKORO, « Le contentieux de la fonction publique communautaire dans l'espace CEMAC », *RRJ* -2021-1 p.9.

⁴ Voir les professeurs M. ONDOA, *Introduction historique au droit camerounais : la formation initiale, éléments pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Yaoundé, les Editions Kilimandjaro, 2013, *op. cit.* 319p., du même auteur, « Existe-t-il un droit public africain ? », in *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Yaoundé, L'Harmattan Cameroun, 2018, pp.18-23., « Les fondements juridiques du droit administratif français au Cameroun (la question de l'applicabilité) », in M. ONDOUA et P. E. ABANE ENGOLO *Les Fondements du droit administratif camerounais*, L'Harmattan Cameroun, 2016, pp.33-44 et de P.E. ABANE ENGOLO, « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », in M. ONDOUA et P. E. ABANE ENGOLO (dir), *Les Fondements du droit administratif camerounais*, L'Harmattan Cameroun, 2016, pp.13-31.



soutenir la particularité du droit de l'intégration en Afrique centrale⁵, au-delà de ses inspirations multiples⁶. Il faut préciser que les emprunts et inspirations d'un système juridique par un autre ne sont ni une spécificité africaine⁷ ni une contrainte en ce sens que « *les autorités [communautaires] demeurent libres de procéder ou pas à une réception matérielle du droit étranger selon leur appréciation de l'opportunité d'une telle opération d'importation juridique* »⁸.

La question de la subdivision du droit communautaire en micro-ordre est l'une, voire la plus délicate en Afrique⁹, dans la mesure où le droit de l'intégration a toujours été étudié comme un seul ordre juridique. Certains écrits comme *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*¹⁰ confortent cette position, sans oublier la manière dont ce droit est enseigné dans les universités et autres grandes écoles de formation¹¹. Ce monisme semble se justifier par la philosophie décentralisatrice de l'application de ce droit qui fait des institutions étatiques des relais indispensables d'une part et d'autre part établissent la confiance faite aux États membres par les communautés pour l'application efficace du droit de l'intégration sur la base des procédures nationales. Cette approche organisationnelle explique l'institutionnalisation insuffisante d'un organe comme étant l'exécutif ou d'un corpus de droit administratif communautaire au sens classique du terme. Aux premières heures du processus de l'intégration, les communautés d'intégration se sont constituées comme des organisations supranationales fondamentalement distinctes de tout concept étatique¹².

⁵ L'Afrique centrale est prise ici dans son acception globalisante. Faisant référence à l'espace de la Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et celui de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).

⁶L. BURGORGUE-LARSEN, « Prendre les droits communautaires au sérieux ou la force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique et en Amérique latine », in *les dynamiques du droit européen en début de siècle*, étude en l'honneur du professeur Jean-Claude GOUTRON, Paris, Pedone, 2004, p.545.

⁷ M. ONDOA, « Les fondements juridiques du droit administratif français au Cameroun (la question de l'applicabilité) », *op.cit.*, p. 43.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Le droit européen connaît une évolution doctrinale depuis 1988 avec la publication de l'ouvrage intitulé, *Droit Administratif Européen* par Jurgen Schwarze à Bruxelles aux éditions Bruylant en 2009, 2ed de 1631 pages. Le droit administratif européen est devenu presque une discipline en Europe.

¹⁰ E. GNIMPIEBA TONNANG, *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, L'Harmattan Cameroun, 2016, 211p.

¹¹ Dans le cadre des enseignements du droit communautaire, la seule division évoquée est celle entre le droit communautaire institutionnel qui étudie le système institutionnel, le cadre normatif et le régime d'application du droit de l'intégration et le droit communautaire matériel qui traite des politiques et objectifs du droit communautaire.

¹² J.B. AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, « A propos de la notion de droit administratif européen », *RFAP*, n° 123, 2007, p.377.



S' « *il n'y a d'administration qu'à partir de son droit, et il n'y a pas de droit administratif sans l'administration* »¹³, l'on peut assimiler l'institutionnalisation de l'administration communautaire par le traité CEMAC à celle de la création d'un droit administratif CEMAC au-delà de la difficile distinction entre les organes d'exécution et de législation¹⁴. Toutefois, au regard des missions assignées à la commission, aux services spécialisés et aux administrations, l'on a la faiblesse de constater que selon le droit communautaire, ceux-ci constituent l'administration communautaire en Afrique centrale. Au-delà de ce caractère organique, le droit CEMAC présente l'intérêt général de la communauté comme sa finalité. Bien plus, l'on peut sur la base des moyens exorbitants utilisés par l'administration communautaire pour réaliser ses missions évoquer l'idée d'un droit administratif communautaire en Afrique centrale. Cette conception de droit administratif communautaire est une simple adaptation du droit national au niveau CEMAC. Celle-ci va faire migrer les concepts, les procédures et même les critères du cadre national vers celui communautaire. À cet effet, l'on pourra parler des actes administratifs qui permettent « *de mettre en œuvre les compétences conférées aux organisations d'intégration économique africaine* »¹⁵, du service public, de la puissance publique et de la police administrative en droit communautaire, avec cependant des connotations relativement différentes de leur traduction nationale.

Pour permettre à la CEMAC d'atteindre efficacement ses objectifs, il revient à son droit administratif d'encadrer l'action administrative de la communauté. Celui-ci est à distinguer du droit administratif national de l'intégration dont le but est la promotion du droit communautaire par les institutions administratives des États membres d'une part et l'adaptation et l'application conforme du droit de l'intégration par les institutions et le juge administratif d'autre part¹⁶. L'on peut à partir de l'objet présenter le droit administratif communautaire à la fois comme ensemble de règles et principes qui régissent les relations entre le droit communautaire et le droit administratif national et comme l'ensemble des règles aménageant l'organisation et le fonctionnement de l'administration communautaire.

¹³ P.E. ABANE ENGOLO, « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », *op.cit.* p.14.

¹⁴ J.B. AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, « A propos de la notion de droit administratif européen », *op.cit.*, p.374.

¹⁵ E. MOUBITANG, « La classification des actes unilatéraux des organisations d'intégration économique africaine : cas de la CEMAC et de l'UEMOA », *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, 2012, pp. 223-250.

¹⁶ A. C. ELLA NTOU'OU, « L'accès à la fonction publique communautaire dans l'espace CEMAC », *RARJP*, N°2, décembre 2021, pp. 1-25



Ce droit est secrété ou reconnu par la CEMAC qui est une communauté regroupant six États de l'Afrique centrale¹⁷. Cette communauté, dont les premiers jalons ont été posés en 1910¹⁸ avec la constitution de l'Afrique équatoriale française, peine jusqu'à présent à s'affirmer comme une véritable communauté intégrée au point d'être présentée comme l'une des communautés les moins évoluées¹⁹. Ce retard peut être expliqué par la conception de la CEMAC qui, selon ses fondateurs était plus une organisation de coopération sous-régionale qu'une communauté d'intégration d'une part, et d'autre part par les craintes de débordement des intérêts des petits pays par ceux des grands voisins²⁰, des craintes de la perte de souveraineté²¹. Ces intérêts dont la réalisation exige l'altruisme des dirigeants nationaux et l'acceptation d'une cohabitation heureuse, sont malheureusement plus imaginaires que réels dans cet espace communautaire. Les obstacles et le retard décriés à ce niveau n'annihilent pas le projet de l'intégration des Etats de cette sous-région.

Les exigences d'effectivité, d'efficacité et d'efficience qui caractérisent le droit communautaire vont nourrir la création des institutions et règles pouvant permettre aux communautés de mieux atteindre leurs objectifs. « *En dépit de ce beau principe décentralisateur qu'était l'autonomie institutionnelle et procédurale des États, il n'était pas possible pour le droit communautaire de se désintéresser totalement de la façon dont les droits administratifs nationaux organisaient sa mise en œuvre* »²², et parce qu'on a « *dû observer que se développaient bien, au sein du droit communautaire, des zones de droit administratif* »²³, l'institutionnalisation d'un ordre administratif s'est avérée indispensable dans les communautés d'intégration. Sachant que tout ordre juridique est conçu à partir d'une idéologie et appliqué selon les contextes et réalités du milieu, le droit administratif communautaire de l'Afrique centrale ne déroge pas à cette exigence; « *le droit n'est pas neutre* »²⁴. À partir de cette logique, l'on soutient l'idée selon laquelle le droit administratif français se présente comme protecteur

¹⁷ Depuis la signature de l'acte constitutif su 16 mars 1994 à N Ndjamen, la CEMAC est composée du Cameroun, Congo, Guinée Equatoriale, le Tchad, la République centrafricaine et du Gabon.

¹⁸ J. TCHUINTE, *L'application effective du droit communautaire en Afrique centrale*, thèse de doctorat en Droit Public, Université de Cergy Pontoise, 2011, p. 9.

¹⁹ A. C. ELLA NTOU'OU, *Droit communautaire et grandes notions de droit administratif camerounais : contribution à l'étude du droit administratif communautaire en Afrique centrale*, thèse de doctorat, Université de Yaoundé 2, 2021, p. 13.

²⁰ K.Y. AMOAKO, « Pour un renouveau de l'intégration en Afrique », in HAKIM BEN HAMMOUDOU, B. BEKOLO-EBE et TOUNA MAMA (dir), *L'intégration régionale en Afrique centrale : bilan et perspectives*, KARTHALA, 2003, p. 12.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibid.*, p.374.

²³ *Ibidem*.

²⁴ C. ATIAS et D. LINOTTE, « Le mythe de l'adaptation du droit au fait », *D.* 1977, cher., pp. 251 -258.



des droits de l'homme et celui camerounais relativement liberticide parce que garantissant la puissance publique et l'intérêt supérieur de l'État²⁵. Du point de vue régional, le droit administratif européen rationalise l'intérêt économique de la communauté avec les droits de l'homme. Cette tendance est suivie timidement par d'autres communautés comme celles²⁶ de l'Afrique de l'Ouest. Au regard de l'existence d'un ordre juridique, peut-on affirmer qu'il existe un droit administratif communautaire en Afrique centrale ?

À cette question, l'on répond par l'affirmative. L'étude sur l'existence d'un droit administratif communautaire de la CEMAC intéresse dans ce sens qu'elle permet de comprendre la mise en œuvre des politiques de l'intégration dans cette zone, dont le souhait est de voir émerger une véritable communauté de droit administratif²⁷ et un intérêt général communautaire réalisé dans cette sous-région.

La justification de cette position se fera grâce au positivisme méthodologique²⁸ dans sa dimension pragmatique²⁹ qui permet de scruter les décisions des juridictions communautaires disponibles, mais également grâce aux textes communautaires et assimilés qui encadrent l'activité de l'administration communautaire. L'on pourra également sous ce prisme penser que le droit de l'intégration devrait désormais être considéré comme un système juridique composé de plusieurs ordres ou branches ayant chacun(e) ses critères, ses caractères et son objet. À cet effet, il peut être distingué du droit communautaire fondamental constitué du droit primaire le droit administratif communautaire, dont l'objet serait l'organisation et le fonctionnement de l'administration de la communauté et l'ensemble des règles qui traitent des liens entre le droit communautaire et les droits administratifs nationaux³⁰ d'une part et l'ensemble des règles juridiques régissant l'articulation et la réalisation de l'intérêt général de la communauté d'autre part.

Cette recherche sur l'existence d'un droit administratif communautaire a un double intérêt. Elle aborde une problématique en friche non seulement dans la communauté étudiée

²⁵ P.E. ABANE ENGOLO, « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », *op.cit.* p.14.

²⁶ Dans ces communautés, l'on relève non seulement la consécration des droits de l'homme par les textes spécifiques, mais également un aménagement institutionnel devant assurer leur protection. La Cour européenne des droits de l'homme est une parfaite illustration parce que spécialisée dans les protections des droits de l'homme.

²⁷ J. SCHWARZE, *Droit Administratif Européenne*, vol.1, Bruxelles Bruylant 1994, p.8.

²⁸ V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, coll. Méthodes du droit, 2014, p. 111.

²⁹ B. OPPETIT, *Philosophie du droit*, Paris, Dalloz, 1999, p. 57 ; Lire également : A. BRIMO, *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'État*, Paris, Éditions A. Pedone, 1978, p. 279.

³⁰ *Ibid.*, p.375.



mais également pour l'ensemble des communautés d'intégration. Par conséquent, elle situe le concept de droit administratif communautaire en Afrique centrale. Sous un autre regard, cette étude donne l'opportunité de savoir que le droit communautaire ne devrait plus être considéré comme un « tout » composé des règles supranationales dont l'application est prioritaire, immédiate, directe et minore sa consistance. Mais, il devrait être perçu comme un ensemble d'ordres juridiques traitant chacun d'un aspect spécifique du droit communautaire.

Partant du postulat que *« les institutions certes circulent, sont copiées, souvent déformées, mais l'histoire administrative est celle de chaque pays (organisation), elle emprunte directement aux données sociales, politiques et culturelles qui font le génie de chaque génération »*³¹, l'on peut comprendre la singularité du droit administratif CEMAC par rapport au droit des autres communautés et de celui des États qui la composent. Ce droit qui apparaît nécessaire pour l'accomplissement des politiques communautaires³² en Afrique centrale a des fondements bien déterminés (I) et est exécuté de manière particulière (II).

I : Les fondements de l'existence du droit administratif communautaire

L'état du droit CEMAC fait apparaître des règles juridiques enclines à la réalisation des projets d'intégration et de satisfaction des besoins des citoyens de la communauté. Si l'accomplissement de ses objectifs relève du droit communautaire dans son ensemble, le droit administratif de la communauté est l'ordre juridique de réalisation des objectifs communautaires. Ceci explique l'institutionnalisation d'un ordre administratif par les instruments juridiques de la CEMAC d'où les fondements juridiques de ce droit (A) nourri par l'idéologie de l'intérêt général de la communauté (B).

A : Les fondements juridiques

En considérant le fondement comme *« ce qui donne à quelque chose son existence ou sa raison d'être »*³³, au plan juridique il est généralement distingué les fondements jurisprudentiels de ceux textuels. Pour ce qui est du droit administratif CEMAC, c'est dans ce dernier volet qu'il convient d'inscrire sa fundamentalité. Ceci en ce sens que ce droit

³¹Y. GAUDEMET, « L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe », in *Mélanges Philippe Ardent*, Paris, LGDJ, 1999, pp. 432-441, p. 436.

³²J. BASAANE GNEBA « La difficile appropriation des normes communautaires africaines », A. SALL, *L'Etat du droit communautaire en Afrique*, Sénégal, L'Harmattan, 2024., p.16.

³³A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, PUF, 2007, pp364-365.



administratif trouve principalement son essence dans les traités institutifs de cette communauté (1) et les conventions institutionnelles de la CEMAC (2).

1 : La consécration par le traité institutif

Si le traité institutif d'une organisation internationale est souvent assimilé à la constitution³⁴ de ladite organisation, il est important de relever que celui-ci n'est pas seulement un acte organisation, il est l'acte de création de l'organisation. C'est la condition juridique de l'existence d'une communauté extra nationale. Le traité institutif conditionne l'existence des institutions et normes communautaires dans un espace, il est la poutre fondamentale sur laquelle repose l'ensemble des institutions et normes d'une communauté. C'est dans ce prisme que l'existence du droit administratif CEMAC se fonde sur le traité de la communauté des six Etats de l'Afrique centrale. La fundamentalité du droit administratif communautaire s'observe à travers la création des institutions administratives, la détermination des compétences et missions des administrations communautaires mais également par la définition des règles et actes juridiques.

S'agissant de l'institutionnalisation de l'administration communautaire, le constituant CEMAC adopte une double approche. L'une consiste à créer directement les institutions de la communauté et l'autre à communautariser les administrations des Etats membres. Dans le premier cas, l'on note la création de la Commission CEMAC³⁵ que l'on peut qualifier d'administration centrale en ce sens qu'elle est essentiellement instituée pour la réalisation des missions et objectifs de la communauté³⁶. Dans ce cas, la commission sera investie des pouvoirs réglementaires dans le cadre de l'exécution du budget de la communauté, de gestion des carrières des agents communautaires, du contrôle de l'application des normes communautaires mais également des pouvoirs contractuels³⁷.

Au-delà de la commission, le traité CEMAC institue également les administrations spécialisées telles la banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC), la banque de développement des Etats de l'Afrique centrale (BDEAC), la commission bancaire des Etats de

³⁴ J. C. TCHEUWA, « les manifestations des chartes constitutives des organisations internationales : une contribution à la théorie générale de l'acte juridique international », *de l'esprit du droit africain, Mélanges en l'honneur de Paul Gerard Pougoue*, Paris, LGDJ, 2014, p.726.

³⁵ Article 10 traité CEMAC révisé.

³⁶ Article 25 du même texte.

³⁷ Article 35 du même traité.



l'Afrique centrale (COBAC) dont les missions et organisations relèvent des textes singuliers selon le statut³⁸.

Dans le cadre de la communautarisation des administrations nationales, le constituant CEMAC utilise une clause générale d'intégration des institutions des Etats membres dans le système institutionnel de la communauté, sans faire de distinction comme on peut le voir dans ces mots : « *les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de la communauté en adoptant toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité* »³⁹. En apportant leur concours à la réalisation des objectifs communautaires, les administrations nationales s'intègrent dans le système administratif de la CEMAC de même que les juridictions administratives des Etats membres dont le rôle sera capital dans le contrôle de l'application du droit administratif communautaire par les administrations intégrées.

Toujours dans le cadre du contrôle du respect du droit administratif communautaire, il a été institué par le traité CEMAC une cour de justice⁴⁰ dont l'une des missions est de veiller au respect du droit communautaire par les administrations de la communauté et celles des Etats membres communautarisés.

Parlant de l'organisation et du fonctionnement des administrations et des juridictions administratives communautaires, le traité CEMAC se limite à la structuration de la commission qu'il considère de l'administration centrale. A cet effet, il prévoit que « *la commission est composée de commissaires désignés à raison d'un commissaire par Etat membre dont un président et un vice-président* »⁴¹, ces derniers étant nommés par la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement pour un mandat de quatre ans renouvelables un fois sur la base de l'objectivité, de la compétence et de l'indépendance⁴². La commission fonctionne selon les règles de collégialité et ses décisions sont prises à la majorité des membres⁴³. Le traité institutif détermine également les conditions de cessation des fonctions des membres de la commission⁴⁴, ce qui n'est pas le cas pour les autres administrations dont les régimes juridiques sont fixés par des textes spécifiques.

³⁸ Voir article 11 du même traité.

³⁹ Article 4 du même traité.

⁴⁰ Article 10 du même texte.

⁴¹ Article 26 du même texte.

⁴² Article 27 du même texte.

⁴³ Article 28 du même texte.

⁴⁴ Voir les articles 29 et 30 du traité CEMAC révisé.



Concernant les actes juridiques, le traité de la CEMAC adopte les règlements, règlements cadre, directives, décisions et circulaires comme actes juridiques de la communauté⁴⁵. Si le traité ne qualifie pas ces actes d'acte administratif, la doctrine⁴⁶ les range dans cette catégorie selon le critère de définition de l'acte administratif réglementaire⁴⁷.

Les actes additionnels sont exclus de cette catégorie pour deux raisons. La première tient du fait qu'ils ne sont pas édités par les autorités administratives de la CEMAC mais adoptés par la conférence des chefs d'Etats et de gouvernements et la deuxième au fait qu'il sont annexés au traité institutif sans le modifier⁴⁸. C'est ce dernier aspect qui fonde leur caractère hybride parce qu'oscillant entre le droit primaire et celui dérivé⁴⁹. A cet effet, les actes additionnels font partie des fondements du droit administratif communautaire en Afrique centrale. On peut d'ailleurs l'apercevoir à travers son domaine qui traite du régime des droits, immunités et privilèges accordés à la communauté, aux membres de ses institutions et à son personnel⁵⁰ y compris celui administratif.

Au-delà des actes unilatéraux, le traité CEMAC consacre les contrats administratifs comme actes juridiques de la communauté. Cette idée se décline dans la formulation de la responsabilité contractuelle des institutions et organes de la communauté comme on peut lire dans ce traité que la communauté est représentée à l'égard des tiers et en justice par le Président de la commission. Sa responsabilité contractuelle est régie par la loi applicable aux contrats en cause et mise en œuvre devant les juridictions nationales compétentes⁵¹. Le mutisme du traité sur la nature des contrats et le fait que la majeure partie des contrats entre la communauté et les

⁴⁵ Article 41 du même traité.

⁴⁶ Lire utilement E. MOUBITANG, « la classification des actes unilatéraux des organisations d'intégration économique africaine : cas de la CEMAC et de l'UEMOA », revue africaine des sciences juridiques, 2012, pp. 223-250. Et ELLA NTOU'OU (Arsène Chinois), *Doit communautaire et grandes notions de droit administratif camerounais : contribution à l'étude du droit administratif communautaire en Afrique centrale*, thèse de Doctorat, université de Yaoundé 2, 2021, 400p. l'auteur de cette thèse part de la comparaison entre les critères et éléments de l'acte administratif unilatéral et ceux des actes unilatéraux de la communauté pour conclure que ces dernières sont des administratifs supra nationaux.

⁴⁷ Voir A. C. ELLA NTOU'OU, *Droit communautaire et grandes notions de droit administratif camerounais : contribution à l'étude du droit administratif communautaire en Afrique centrale*, op. cit. p 221.

⁴⁸ Article 41 du traité CEMAC révisé.

⁴⁹ J. KAZADI MPIANA, « La contribution de l'Afrique au système normatif du droit communautaire. Vers un enrichissement du droit communautaire dérivé ? », A. SALL (dir), *L'état du droit communautaire en Afrique*, acte du colloque de la société africaine de droit communautaire, Sénégal, l'Harmattan, 2024, p. 35.

⁵⁰ Article 6 du traité CEMAC révisé.

⁵¹ Article 3 du traité CEMAC révisé.



particuliers sont constitués des marchés publics⁵² nous donne la possibilité d'affirmer que le traité CEMAC institue cette catégorie d'actes juridiques.

Si au regard de ce qui vient d'être dit, le traité et ses actes additionnels peuvent être considérés comme principal fondement juridique du droit administratif communautaire en Afrique centrale, il est nécessaire de rappeler que les actes additionnels qui lui sont annexés jouent également un rôle fondamental pour l'existence de cet ordre juridique.

2- l'affirmation de l'existence du droit administratif communautaire par les conventions spécifiques

En dehors de la commission CEMAC qui bénéficie d'un encadrement relativement précis au plan organique et fonctionnel dans le traité, les autres institutions et organes administratifs sont encadrés par les conventions, y compris la Cour de justice qui possède des compétences importantes dans le contrôle de l'activité de l'administration. Dans le cadre du droit CEMAC, trois conventions intègrent la catégorie des fondements juridiques du droit administratif communautaire.

La première est la convention régissant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale, qui en plus de créer des institutions administratives au niveau de la communauté décline leurs compétences et missions. L'on note à titre illustratif l'institutionnalisation de la commission de surveillance du marché financier de l'Afrique centrale (COSUMAF), du groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC) en plus des administrations spécifiquement instituées par le traité comme la BEAC et la COBAC. Selon cette convention, la régulation et le contrôle des opérations d'appel public à l'épargne relève de la compétence de la commission de surveillance du marché financier alors que la coordination des politiques de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme relève de la GABAC⁵³. Il convient de constater au regard des missions assignées aux organes et institutions de l'Union monétaire de l'Afrique centrale que ceux-ci sont pour l'essentiel des administrations financières de la communauté, ce qui n'est pas le cas de celles instituées par la convention de l'Union Economique de l'Afrique centrale.

⁵² Selon Pfister « *Les marchés publics sont des contrats par lesquels les collectivités publiques acquièrent des fournitures ou des services ou confient à des entrepreneurs l'exécution de travaux, moyennant un prix* », PFISTER L., « Marché public », D. ALLAND et S. RIALS (dir), *Dictionnaire de la culture juridique, op. cit.* p 992.

⁵³ Article 31 de la même convention.



Cette convention fait explicitement du président de la commission le chef de l'exécutif de la communauté CEMAC⁵⁴ et détermine les compétences économiques de la commission et du conseil des ministres. La convention institue également des administrations spécialisées dans la surveillance multilatérale. L'on peut citer les cellules nationales de surveillance dans les Etats membres, une cellule communautaire et un collège de surveillance⁵⁵.

La dernière convention dans le cadre de la fundamentalité du droit administratif communautaire en Afrique centrale est la convention régissant la cour de justice CEMAC. Si cette dernière ne crée pas les administrations ni déterminer les règles applicables aux administrations communautaires, elle organise de manière relativement précise le contrôle juridictionnel de l'action administrative. Au niveau communautaire, ce contrôle est confié à la cour de justice qui se constitue en juge administratif lorsqu'il statue en matière de fonction publique communautaire, de la responsabilité de l'administration communautaire et des actes administratifs de la CEMAC⁵⁶. Cette convention consolide le statut du juge national comme juge communautaire lorsqu'il est le juge national du contrôle de l'application du droit communautaire dans les Etats membres⁵⁷. L'institutionnalisation de la justice administrative en droit CEMAC est fondamental pour l'existence du droit administratif de cette communauté en ce sens que la sanction fait partie des critères de définition du droit et surtout est fondée sur le respect des règles de droit et la peur de les violer. En reprenant les mots du professeur SALL, l'on dira que l'institutionnalisation de la justice communautaire féconde la « peur du gendarme »⁵⁸ au sein de la communauté.

L'analyse des traités et conventions de la CEMAC qui vient d'être faite conforte juridiquement la thèse de l'existence d'un droit administratif communautaire en Afrique centrale, dans la mesure où l'on observe que ces textes en plus de créer les administrations communautaires, les organisent et déterminent leur compétence en matière de réalisation de l'intérêt général de la communauté. Cette finalité constitue le fondement idéologique de ce droit administratif.

⁵⁴ Article 85 de la convention régissant l'Union Economique de l'Afrique centrale du 25 juin 2009.

⁵⁵ Article 51 de la convention précitée.

⁵⁶ Voir IV de la convention de la cour de justice CEMAC relatif aux compétences de cette juridiction.

⁵⁷ Voir l'article 26 de la même convention.

⁵⁸ A. SALL « avant-propos » A. SALL (dir), *L'état du droit communautaire en Afrique*, Sénégal, L'Harmattan, 2024., p.16.



B : l'intérêt général de la communauté comme socle idéologique du droit administratif CEMAC

L'intérêt général de la communauté considéré comme ce qui est bénéfique pour l'ensemble des membres de la communauté sert de fondement à de nombreuses politiques et décisions au sein de la CEMAC. Dans le cadre du droit administratif communautaire de l'Afrique centrale, celui-ci constitue le sous-bassement du service public communautaire (1) et oriente la puissance publique dans le sens de sa réalisation (2).

1- Un service public inspiré par l'intérêt général de la communauté.

Le service public peut être considéré comme un procédé de droit qui se traduit dans des règles et théories originales qui concernent la situation des agents, la condition des choses, le régime des actes et de la responsabilité, ou encore l'intention exprimée par les gouvernants⁵⁹. De ce fait, le service public communautaire pourrait être considéré comme l'ensemble des services fournis par des institutions communautaires destinés à répondre aux besoins des populations et des Etats membres. En droit administratif CEMAC, l'intérêt général de la communauté inspire une conception particulière du service public ; dans cette communauté, le service public est à connotation *développementaliste*. Le traité CEMAC conforte cette position lorsqu'il affirme que « *la mission essentielle de la communauté est de promouvoir la paix et le développement harmonieux des États membres* »⁶⁰. Pour illustrer l'idée de service public développementaliste, l'on se référera à la nature de l'intérêt général recherché dans la CEMAC et à celle des organes en charge de le réaliser.

Parlant de la finalité du service public communautaire, c'est-à-dire l'intérêt général de la communauté, l'on observe que si la protection des droits de l'homme n'est pas en reste, celle-ci ne constitue pas l'objectif principal du droit administratif communautaire de l'espace CEMAC. Ce droit a pour but majeur le développement économique dans la mesure où ses politiques, objectifs et missions visent au premier plan le développement collectif des Etats membres à travers l'harmonisation des politiques socio-économique des Etats, la promotion des activités génératrices de revenus et la régulation du marché et de la monnaie, mais également la promotion de la bonne gouvernance financière. Ces politiques et objectifs du service public communautaire sont attestés de manière formelle par les traités et conventions CEMAC.

⁵⁹ J. L. DE CORAIL « Service public », D. ALLAND et S. RIALS (dir), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit. p. 1412.

⁶⁰ Article 2 du traité révisé CEMAC.



Au niveau de la protection des droits de l'homme, il peut être relevé la promotion et la protection des droits relatifs à la libre circulation et établissement⁶¹ des citoyens communautaires dans les Etats membres de la CEMAC adoptée en 2013⁶². Il peut également être relevé l'objectif de protéger les droits des travailleurs. Au-delà de ces droits économiques, le droit administratif communautaire est chargé de garantir les droits civils et politiques pour satisfaire les attentes du traité CEMAC qui réaffirme son attachement aux principes de démocratie, des droits de l'homme sans distinction, de la bonne gouvernance générale et des questions de genre⁶³.

S'agissant de l'aspect organique du service public communautaire, il est celui qui manifeste le plus la dimension développementaliste du droit administratif communautaire en ce sens que la quasi-totalité des institutions administratives de la CEMAC sont des structures à vocation économique et financière. Elles le sont de manière spécifique ; c'est le cas de la BEAC, de la COBAC et de la banque de développement de l'Afrique centrale. D'autres ont des compétences étendues dans d'autres domaines en plus de l'Economie et des finances ; c'est le cas de la commission. Au surplus, il peut être relevé les administrations communautaires en charge de la formation. Le constat dans ce domaine est que presque toutes les écoles sont des centres professionnalisants comme l'école d'hôtellerie et du tourisme de la CEMAC (EHT).

Le visage organique du service public communautaire minore la garantie de droit de l'homme non économique. Le cadre institutionnel de la CEMAC, du moins pour ce qui est des institutions administratives, ne fait état que d'une structure spécialisée des droit civils et politiques des citoyens communautaires. La valorisation du développement économique de la sous-région qui inspire le service public communautaire en droit CEMAC est un choix idéologique qui conséquemment ne dénature pas la notion de service public attaché au doyen Duguit, mais illustre le dynamisme et l'adaptabilité de cette notion aux réalités diverses. De même, il peut être remarqué une orientation de la puissance publique communautaire par l'intérêt général de la communauté.

2- Une puissance publique orientée par l'intérêt général de la communauté

⁶¹ La libre circulation des personnes et des biens est au-delà d'être un droit fondamental pour les citoyens communautaires, est un droit fondamental pour la communauté elle-même, car c'est sur elle que repose tout le sens d'une communauté intégrée. Voir J. BIPELE KEMFOUEDJO, « la libre circulation des personnes comme droit fondamental de la CEMAC », *Revue de l'Hospital*, N°21/2022 p.7.

⁶² Article 3 de l'acte additionnel N° 01/13/CEMAC-70 U CCE-SE portant suppression du visa pour tous les ressortissants de CEMAC circulant dans l'espace communautaire du 25 juin 2013.

⁶³ Voir paragraphe 6 du traité CEMAC révisé.



Le critère de puissance publique est un élément décisif dans la détermination du champ du droit administratif⁶⁴ et même de son existence. L'exercice de la puissance publique postule l'usage dans le but de la satisfaction de l'intérêt général, des prérogatives exorbitantes de droit commun⁶⁵. Ces prérogatives qui permettent à l'administration d'assujettir les administrés nécessitent d'être reconnues et exercées⁶⁶. C'est dans ce sens que le droit administratif CEMAC consacre, aménage et oriente sa puissance publique vers la réalisation de l'intérêt général de la communauté. A cet effet, la puissance publique communautaire s'exprime à la fois dans les rapports entre l'administration et les administrés de la communauté de même que dans les relations entre la communauté et les Etats membres.

Pour pousser et attirer le développement⁶⁷ de la communauté CEMAC, le droit administratif communautaire est doté de la puissance publique qui permet à l'administration d'imposer ses actes. Cette puissance se fonde sur les principes de primauté, d'effet direct et d'immédiateté qui caractérisent les actes administratifs unilatéraux de la CEMAC. Le traité de la communauté des six affirme que les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans les Etats⁶⁸, que les actes unilatéraux entrent en vigueur à la date qu'il fixe⁶⁹, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

S'agissant de l'expression de la puissance de actes administratifs communautaires sur le droit national, le législateur CEMAC a clairement affirmé que les actes adoptés par les institutions, organes et institutions spécialisées de la communauté pour la réalisation des objectifs communautaires sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure⁷⁰.

Au-delà de ces principes qui permettent à l'administration communautaire d'imposer l'intérêt général de la communauté à celui des Etats pris individuellement, le traité CEMAC institue une procédure d'exécution forcée dont la suspension ne peut se faire que par une

⁶⁴ A. H. SANDIA KAMGA, « Le critère de la puissance publique en droit administratif camerounais », M. ONDOA et P. E. ABANE ENGOLO (dir), *Les Fondements du droit administratif camerounais*, L'Harmattan Cameroun, 2016, p. 226.

⁶⁵ S. BERNARD, « La puissance publique et le droit de la concurrence », in Boleslaw Lukaszewicz et H. Oberdorff (dir), *Le juge administratif et l'Europe, le dialogue des juges, actes du colloque du 50^e anniversaire des tribunaux administratifs*, Presses universitaires de Grenoble, 2004, pp. 179-180.

⁶⁶ M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, préface 11^e ed. Paris, Dalloz, 2002.

⁶⁷ J-M. RAINAUD, « Réflexion sur le droit administratif du développement », in CONAC (G.) (dir), *Les grands services publics dans les Etats francophones d'Afrique noire*, 1984, pp. 53-75.

⁶⁸ Article 41 du traité CEMAC révisé

⁶⁹ Article 43 du même texte

⁷⁰ Article 44 du même texte



décision de la cour de justice⁷¹. La puissance publique communautaire dans les rapports entre Etats membres et communautés est instituée dans le but de faciliter le développement économique harmonieux de la zone CEMAC.

En Afrique centrale, c'est grâce à la puissance publique que les autorités administratives de la CEMAC régulent le jeu économique dans la sous-région et coordonnent l'action des administrations des Etats membres dans le sens d'un développement harmonieux. C'est elle qui permet de garantir que les services publics soient fournis de manière efficace et équitable. Pour ce faire, elle se présente comme fondement de la création des cadres réglementaires qui définissent les normes de qualité, d'accessibilité de transparence et de circulation des personnes et des biens. La puissance publique se présente à ce niveau comme le critère qui pousse et tire le développement⁷² de la communauté. C'est le moyen utilisé par les autorités administratives de la communauté pour la construction de l'interaction communautaire en Afrique centrale.

La puissance publique s'exprime également en droit administratif communautaire à travers les actes des autorités de cet ordre juridique. En matière contractuelle, la puissance publique se révèle par la capacité de modification, de résiliation et de contrôle du contrat par l'administration communautaire. Dans le cadre des actes administratifs unilatéraux, la puissance publique se matérialise non seulement à travers l'unilatéralité de l'acte, mais son imposition sur le destinataire parfois contre sa volonté. L'on peut dire ici que le régime de puissance publique se traduit par la possibilité qu'ont les autorités administratives de la CEMAC de prendre des décisions unilatérales s'imposant aux tiers et créant pour eux des droits et obligations qu'ils doivent exécuter avant de contester⁷³.

Parlant de la puissance publique communautaire sur les administrés, il importe de relever que c'est grâce à ce moyen que la communauté parvient à imposer son intérêt général sur celui des individus. Pour ce faire, les actes des administrations communautaires bénéficient des privilèges d'exécution d'office et du privilège du préalable qui les rendent d'abord exécutoires jusqu'à ce qu'une décision de justice intervienne.

En matière de contrôle, la puissance publique se manifeste en droit administratif communautaire par le pouvoir de sanction reconnue aux autorités administratives de la

⁷¹ Article 45 du même traité.

⁷² J-M. RAINAUD, « Réflexion sur le droit administratif du développement », in G. CONAC (dir), *Les rands service publics dans les Etats francophones d'Afrique noire*, 1984, pp. 53-75.

⁷³ A. H. SANDIA KAMGA, « Le critère de la puissance publique en droit administratif camerounais », op.cit. p. 234.



CEMAC. Dans le cadre du contrôle des activités bancaires en Afrique centrale, il est prévu que lorsque la COBAC constate des dysfonctionnements dans la gestion ou le contrôle d'un prestataire de service de paiement, elle prend toutes les mesures d'assainissement, de restructuration ou disciplinaires prévues par les règlements CEMAC⁷⁴. Dans le cadre du contrôle de l'application du droit communautaire par la Commission, celle-ci peut prendre des mesures contre un Etat membre ou un responsable d'un service communautaire qui lui est rattaché, car, c'est à la commission de veiller au respect et à l'application du droit de la communauté. Pour ce faire, elle peut prendre des mesures demandant aux Etats de mettre fin aux pratiques anti communautaires⁷⁵. Lorsqu'elle prend des mesures dans ce cadre, celle-ci met en mouvement ses prérogatives exorbitantes.

Sur la base de ce qui vient d'être dit, l'on peut retenir que l'intérêt général de la communauté fonde le service public communautaire et la puissance publique en droit CEMAC. Ces deux critères du droit administratif arborent plus un visage économique dans cet ordre juridique par le fait qu'ils sont principalement assignés des missions de développement harmonieux de la communauté. Dans ce cas, l'intérêt général de la communauté peut être considéré comme la justification matérielle ou idéologique que consacrent et formalisent les fondements juridiques du droit administratif communautaire en Afrique centrale. Cette preuve d'existence de cet ordre juridique est consolidée par l'exécution de ce droit.

II : Une existence du droit administratif communautaire prouvée par l'exécution

Si l'exécution s'assimile à la mise en œuvre d'un droit⁷⁶ c'est-à-dire l'application de celui existant et disponible, il peut être affirmé que l'exécution du droit administratif communautaire en zone CEMAC prouve son existence. Toutefois, celle-ci semble peu satisfaisante au regard du niveau de l'intégration et de la réalisation de l'intérêt général de la communauté. La justification de l'existence du droit administratif communautaire par son exécution prend en compte celle assurée par l'administration (A) et le contrôle juridictionnel de cette exécution (B).

⁷⁴ Article 17 du règlement n°04/18/CEMAC/COBAC du 21 décembre 2018 relatif aux services de paiement dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

⁷⁵ Article 103 du règlement communautaire de 2019.

⁷⁶ A. F. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *op. cit.* p. 36.



A : La justification de l'existence du droit administratif communautaire par son exécution administrative

L'exécution administrative du droit administratif CEMAC ne se soustrait pas des modes traditionnels du droit de l'administration, c'est-à-dire de l'exécution normative qui se fait par les actes juridiques et de celle matérielle qui se traduit par la satisfaction des besoins communs, ici la réalisation de l'intérêt général. Parler de l'exécution administrative exige de ce fait à analyser l'application du droit administratif communautaire par les autorités communautaires (1) et à questionner l'exécution de ce droit par les autorités nationales (2).

1- L'exécution par les autorités CEMAC

Si la responsabilité du retard de la construction d'une véritable communauté intégrée peut être attribuée aux administrations de la CEMAC du fait de leur passivité dans certains domaines comme celui du contrôle de l'effectivité du droit administratif de la CEMAC dans les Etats par la commission⁷⁷, l'on peut tout le moins noter l'action des autorités administratives de la CEMAC dans le processus de l'harmonisation des politiques communautaires.

En matière de régulation de l'activité monétaire, le contrôle de l'activité bancaire par la COBAC constitue une preuve éloquente de l'application du droit administratif communautaire par les autorités de la communauté. Depuis son institutionnalisation, l'activité bancaire en Afrique centrale devient plus lisible et rationnelle en ce sens que cette institution veille aux respects des règles communautaires de création, de fonctionnement et de clôture de l'activité bancaire dans la sous-région. Dans l'accomplissement de ses missions, la COBAC a procédé au retrait des agréments à certains commissaires, suspendant ainsi leurs activités. Le retrait de l'agrément de PRICE WATERHOUSE SARL en qualité de commissaire aux comptes titulaire du crédit foncier du Cameroun⁷⁸ constitue un parfait exemple. En matière de fermeture des banques, la commission bancaire joue un rôle important en tant que régulateur de cette activité. L'on peut citer son intervention décisive lors de la clôture de l'administration provisoire de la

⁷⁷ Parmi les prérogatives reconnues à la commission CEMAC figurent le contrôle de l'application du droit communautaire par les Etats et le pouvoir d'engager la responsabilité de celui-ci devant le juge de la cour de justice. Mais celle-ci brille par son inaction face aux « violations du communautaire par le gouvernement, qu'il s'agisse d'entraves à la liberté de circulation, de fermeture illégitime de frontières ou de pratiques protectionnistes ou discriminatoires ». A. SALL, « avant-propos » in A. SALL (dir), *L'état du droit communautaire en Afrique*, op. cit., p.16.

⁷⁸ Décision n° D- 2010/125 de la COBAC.



commercial Bank Cameroon (CBC) qui s'est suivi par le retrait de son agrément en qualité d'établissement de crédit et la nomination d'un liquidateur bancaire⁷⁹.

S'agissant de la régulation de l'activité économique, il est observé sous l'impulsion de la commission une réglementation plus ambitieuse et cohérente du jeu et des enjeux économiques dans la sous-région, la facilitation de la libre circulation des personnes et des biens, sans oublier l'orientation professionnelle de l'enseignement. Toutefois, il est nécessaire de rappeler que les institutions administratives de la CEMAC ne jouent pas véritablement leur rôle de régulateur du jeu économique dans la sous-région. Cette situation regrettable peut s'expliquer par la qualité des administrés à l'instar des Etats dont la soumission au droit communautaire reste minimale en Afrique centrale, mais également à la faiblesse des échanges intracommunautaires.

Au-delà des services publics économiques et monétaires, l'application du droit administratif communautaire est également perceptible dans le cadre de l'organisation des administrations CEMAC, de la fonction publique communautaire et des finances publiques de la communauté. S'agissant de l'organisation des services publics CEMAC, il peut être relevé un certain nombre d'actes de structuration interne tel que le règlementaire intérieur de la commission qui affine le fonctionnement de cette dernière. Parlant de la fonction publique communautaire appréhendée comme « *l'ensemble du personnel nommé dans l'un des emplois permanents ouverts dans les services d'une institution, d'un organe ou d'une institution spécialisée de la CEMAC* »⁸⁰, cette partie du droit administratif communautaire qui traite du recrutement, de la carrière, des avantages du personnel et de leur statut est le domaine où le droit administratif CEMAC s'exprime le mieux au regard de la structuration organique des services publics communautaires qui fait état d'un personnel non négligeable et des actes de carrière des agents de la communauté.

Pour justifier l'application du droit administratif communautaire, à part des finances publiques CEMAC, l'on peut s'appuyer sur les actes de gestion du budget, plus précisément des actes d'ordonnancement de la dépense. Ces actes administratifs unilatéraux sont édictés par tous les premiers responsables des institutions et organes spécialisés dans le cadre de la gestion de leur budget spécifique. Et pour ce qui concerne la communauté, c'est au président de la

⁷⁹ Voir décision n° D-2010/164 du 10 novembre 2010.

⁸⁰ J. M. BIKORO, « Le contentieux de la fonction publique communautaire dans l'espace CEMAC », *op. cit.* p. 636.



commission qu'il revient d'édicter les actes d'ordonnancement⁸¹. En se basant sur le fonctionnement des institutions communautaires, l'on devient tous témoins de l'application du droit administratif financier de la CEMAC.

Au regard de l'organisation des rapports entre les Etats membres et les institutions communautaires, il apparaît que les institutions et organes administratifs doivent s'adosser sur les institutions nationales pour l'application du droit CEMAC dans les Etats membres. À cet effet, les administrations nationales bénéficient d'un dédoublement fonctionnel qui leur permet d'exécuter le droit administratif communautaire. Cependant, la réalité de cette exécution est relativement décevante.

2- L'exécution par les administrations nationales

Tant que la CEMAC ne dispose pas de moyens lui permettant de faire appliquer en droit interne le droit élaboré par les institutions communautaires, l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres s'imposera⁸² dans l'exécution nationale du droit communautaire. Cette exécution est à la fois normative et matérielle.

S'agissant de la dimension normative, celle-ci consiste à l'élaboration des règles d'application du droit administratif communautaire. Ces règles sont des actes de transposition lorsqu'il s'agit de rendre exécutoire les directives CEMAC dans les Etats. On peut citer le cas de la directive CEMAC sur la libre circulation des personnes et des biens dont la transposition nationale demeure contrastée dans les Etats membres⁸³. L'on peut également évoquer les actes portant création des Agences Nationales d'Investigation Financière (ANIF) dans les Etats de la CEMAC. Au Cameroun, cette institution imposée aux Etats par le droit communautaire⁸⁴ a vu le jour en 2005 par le décret N°2005/187 du Président de la République portant organisation et fonctionnement de l'ANIF⁸⁵. Toujours dans le cadre de l'application normative du droit administratif CEMAC dans les Etats membres, l'on note l'exécution de l'acte additionnel portant adoption du principe de la mise en place généralisée des ministères chargés de l'intégration régionale au sein des gouvernements des Etats membres de la CEMAC dont le

⁸¹ Article 35 du traité CEMAC révisé.

⁸² A. F. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *op. cit.* p. 37.

⁸³ Cet acte connaît une application variable. Dans certains États comme le Gabon, le Tchad, le Cameroun, les questions de l'intégration sont rattachées aux ministères des Affaires étrangères. Certains États privilégient l'approche de gestion par un comité chargé de l'intégration régionale africaine, c'est le cas du Congo.

⁸⁴ Voir l'article 25 du Règlement N°1/03-CEMAC-UMA-CM du 4 avril 2003 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale.

⁸⁵ Voir décret N°2005/187 du 31 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'ANIF au Cameroun.



Doyen ONDOUA reconnaît l'application lorsqu'il affirme que: « *concernant de manière générale les structures gouvernementales des Etats de l'Afrique noire francophone, il faut reconnaître qu'une telle recommandation est assez largement prise en compte* »⁸⁶. Dans tous les Etats de la CEMAC, l'on trouve au sein du gouvernement, et plus précisément au ministère en charge des affaires extérieures, au moins un service spécialisé dans le traitement des questions d'intégration régionale ou africaine.

Au surplus, l'on peut évoquer les actes d'application des règles communautaires des finances publiques comme la directive CEMAC n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finance et La directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques des Etats membres, de même que les règlements relatifs à la concurrence, à l'organisation de l'enseignement supérieurs et à la libre circulation. BARRO affirme que le droit communautaire est à l'origine de la révolution des finances publiques et de la modernisation de la gestion financière publique⁸⁷ observées dans les Etats membres.

L'internationalisation de ces actes unilatéraux de la CEMAC semble insuffisante pour la réalisation de l'intérêt général de la communauté, cette finalité du droit administratif communautaire n'étant réalisable qu'à partir d'une bonne application matérielle du droit administratif CEMAC par les administrations nationales qui sont chargées de son application et de veiller à son respect par les administrés. Cette exécution est relativement perceptible dans certains domaines comme celui de la formation et de l'enseignement supérieur ou la professionnalisation des enseignements et l'implémentation du système licence master doctorat (LMD), ainsi que dans les finances publiques et le secteur monétaire.

L'opérationnalisation matérielle de la libre circulation demeure un sérieux problème au regard des fermetures répétées des frontières et des tracasseries routières causées par les agents de contrôle bien que l'exigence du visa soit supprimée pour les ressortissants CEMAC depuis 2014⁸⁸ et le passeport CEMAC effectif. Le Professeur ZANKIA fait le même constat lorsqu'il

⁸⁶ A. F. ONDOUA , « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *op. cit.* p. 39.

⁸⁷ A. BARRO, « Le cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC : une (r.) évolution du droit communautaire financier d'Afrique centrale », A SALL, *L'état du droit communautaire en Afrique*, Sénégal, l'Harmattan, 2024, p. 189.

⁸⁸ L'acte additionnel n° 01/13- CEMAC-070U- CEE-SE du 25 juin 2013 a fixé la date du 1^{er} janvier 2014 comme jour du début de l'effectivité de la libre circulation des ressortissants des Etats membres dans l'espace CEMAC.



affirme que la libre circulation communautaire est en crise en Afrique centrale, crise causée par la difficile consécration et la difficile opérationnalisation de cette libre circulation⁸⁹.

En matière de libre circulation des biens, la réalité dévoile une application sélective et minimale du droit administratif communautaire. Dans ce domaine, il est observé un usage préférentiel de la transaction entre l'administration des douanes et les auteurs de la fraude⁹⁰ que MINDJA estime à plus de 90 % dans le règlement de litiges douaniers⁹¹. Dans cette procédure, l'administration abuse le plus souvent du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu⁹² pour banaliser les droits attribués aux citoyens communautaires.

Parlant de la participation des administrations nationales au budget de la CEMAC à travers le prélèvement et le reversement de la taxe communautaire d'intégration (TCI)⁹³ à la commission, il est observé des manquements « *dans le fonctionnement de la TCI; ce sont ces insuffisances qui sont à l'origine de sa désintention* »⁹⁴ et même de la tiédeur du processus d'intégration, car sans ressources, il sera difficile aux institutions communautaires de réaliser efficacement leurs missions. En zone CEMAC, les administrations en charge de la taxe communautaire se caractérisent par une production tardive des données chiffrées et exactes des importations des Etats membres⁹⁵; ces obstructions ont été décriées en 2005 par le conseil des ministres⁹⁶.

Au regard de ce qui vient d'être dit, l'on perçoit un déploiement des administrations communautaires et nationales en faveur de la réalisation de l'intérêt général de la communauté. Cette déclinaison institutionnelle du droit administratif communautaire est la preuve de son

⁸⁹ Z. ZANKIA, « La crise de l'intégration sous-régionale en Afrique centrale », A. LOGMO MBELECK (dir), *L'union africaine : entre avancées incontestables et reculs contestables*, Yaoundé, Presses Universitaires, 2019, P. 234.

⁹⁰ Selon le code des douanes de la CEMAC, les auteurs de fraude sont les détenteurs de marchandise de fraude, les coauteurs, les complices (article 386), les intéressés à la fraude (article 387) et toute personne civilement responsable de la fraude et les conducteurs et les déclarants.

⁹¹ I. W. MINDJA MESSINA, « L'action administrative en matière de transaction douanière dans l'espace CEMAC », *RASJAP*, N° 1-fevrier 2025, p. 11.

⁹² Voir article 391 du règlement n°05/19-UEAC-010 A-CM-33 de 2019 portant révision du code des douanes de la CEMAC.

⁹³ Mécanisme de financement autonome de la CEMAC adopté par l'acte additionnel n°03/00-CEMAC-045-CM-05 du 14 décembre 2000.

⁹⁴ L. NGUEUTA NOUFFEUSSIE, « la taxe communautaire d'intégration de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : entre consécration du droit communautaire et résistance des Etats membres », A. SALL (dir), *L'état du droit communautaire en Afrique*, op. cit, p. 92.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Le Rapport de la session extraordinaire du conseil des ministres de juin 2005 révèle que « *force est de constater l'émergence de nombreux obstacles créés au niveau de certains Etats, compromettant le bon fonctionnement du mécanisme. Il s'agit notamment de l'encaissement de la TCI par les trésors nationaux et de la rétention des ressources correspondantes* ».



existence en Afrique centrale. Toutefois, cette exécution demeure timorée et contrastée, provoquant ainsi le retard de la contraction communautaire et la satisfaction minimale des besoins des administrés dans la CEMAC. Cette situation regrettable peut être corrigée par l'optimisation du réflexe, la conscience⁹⁷ pour les administrations nationales intégrées, l'audace et le courage des autorités communautaires face aux comportements des Etats membres et surtout par l'effectivité du contrôle du juge administratif. Ce contrôle est d'ailleurs une autre forme de traduction de l'existence du droit administratif communautaire en Afrique centrale.

B : la confirmation de l'existence par le contrôle juridictionnel

Le contrôle de l'application du droit administratif communautaire dépend dans une large mesure de l'action normative et matérielle des administrations de la communauté, mais également de la vigilance des justiciables dans la mesure où le droit communautaire exige que la justice soit rendue à ceux qui l'ont sollicitée. Fidèle à cette logique, la cour de la CEMAC a exécuté le droit administratif communautaire dans les affaires qui ont été portées à sa connaissance (1) de même que les juridictions administratives nationales (2).

1- L'exécution par la Cour de justice CEMAC

La cour de justice CEMAC connaît l'ensemble du contentieux communautaire selon les mots de la convention de justice CEMAC⁹⁸ c'est-à-dire des recours contre les Etats membres dans le cadre des manquements et carences⁹⁹, du contentieux institutionnel¹⁰⁰ et de celui de l'application du droit communautaire par les institutions et organes de la communauté. Le contrôle de l'application du droit administratif fait partie de cette dernière catégorie du contentieux. D'ailleurs la Cour de justice CEMAC l'a assumé dans le cadre de la fonction publique communautaire et la réglementation bancaire qui sont les domaines où le juge CEMAC s'est le plus prononcé en matière du contentieux administratif communautaire.

Le contentieux de la fonction publique communautaire représente plus de la moitié du contentieux communautaire en Afrique centrale, affirme le Professeur MOUANGUE¹⁰¹. Dans

⁹⁷ A. F. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *op. cit.* p. 44.

⁹⁸ Article 22 de la convention régissant la CJ CEMAC.

⁹⁹ Article 23 même texte.

¹⁰⁰ Article 24 même texte.

¹⁰¹ J. MOUANGUE KOBILA, *La jurisprudence de la Cour de Justice de la CEMAC*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 9.



ce contentieux, le juge a été sollicité soit pour avis, soit pour annulation ou encore pour réparation.

Dans le cadre des avis consultatifs, jusqu'en 2021, la cour de justice a été consultée onze (11) fois pour les situations concernant les fonctionnaires de la communauté. À titre illustratif, il peut être cité l'avis de la cour de justice sur la demande du directeur général de l'Institut Sous-régional des Statistiques et d'Economie Appliquée (ISSEA) sur la conformité au droit communautaire du reclassement de deux professeurs principaux dudit établissement à la suite de leur nomination à des postes de directeur¹⁰². L'on peut également relever la demande d'avis du secrétaire général du Parlement communautaire de la CEMAC sur l'interprétation n°04/12-UEAC-PC-CM-23 du 22 juillet 2012 qui fixe les nouveaux salaires du secrétaire général et du secrétaire général adjoint du parlement communautaire¹⁰³. En matière d'annulation, la cour de justice CEMAC a été sollicitée dans plusieurs affaires dont certaines concernent l'annulation des actes de cessation prématurée de fonction. Les affaires *NGAMO TINKEU Leonard Simon*¹⁰⁴ et *YAKEZIS DELORENTZY IBRAHIM*¹⁰⁵ constituent quelques exemples. Dans le domaine de la réparation ou de pleine juridiction, le juge CEMAC a eu l'occasion de se prononcer dans l'affaire *GOZZO Samuel Aaron*. Dans cette affaire, le juge affirme que « *c'est à tort que la CEBEVIRHA n'a tenu compte pour l'évaluation de différentes primes de cessation de fonction dues au requérant que de son salaire de base, ses allocations familiales et de son supplément familial de solde, à l'exclusion d'autres indemnités* »¹⁰⁶. Toujours dans le même domaine, le juge CEMAC s'est prononcé sur l'affaire *ASNGAR MIAYO* en réparation des dommages¹⁰⁷.

La cour de justice CEMAC a également beaucoup statué en matière financière. C'est d'ailleurs le domaine du contentieux qui se trouve largement en tête selon les mots du Professeur MOUANGUE. D'après ce dernier, jusqu'en 2021, l'on recense quatre-vingt-sept (87) affaires dans ce domaine sur un total de cent cinquante-trois (153) que la cour CEMAC a

¹⁰² Voir CJ CEMAC, avis 001/2011 du 20 mai 2011.

¹⁰³ Voir CJ CEMAC, avis n°003/2012 -13 du 25 juin 2013.

¹⁰⁴ Voir CJ CEMAC, arrêt n°010/20211 -2012 du 28 juin 2012, affaire *NGAMO TINKEU Leonard Simon C. Commission de la CEMAC*, recours en annulation de la décision n°086/CEMAC/P/C du 7 mars 2011 mettant fin au contrat d'embauche du requérant en qualité d'écotoxicologue au sein du comité inter-Etats de pesticides d'Afrique centrale et demande de sursis à exécution.

¹⁰⁵ Voir CJ CEMAC, arrêt n°009/2015-16 du 2 juin 2016 sur l'affaire *YAKEZIS DELORENTZY IBRAHIM C. Commission CEMAC*, recours en annulation de la décision de licenciement n° 547/CEMAC/PC/ du 27 septembre 2010

¹⁰⁶ Voir CJ CEMAC, arrêt N°001/CJ/CEMAC/CJ/03/ du 20 février 2003, affaire *GOZZO Samuel Aaron C. Commission économique du bétail, de la viande et des ressources halieutiques (CEBEVIRHA)*, recours en réparation pour cessation irrégulière de service du requérant.

¹⁰⁷ CJ. CEMAC, Affaire *ASNGAR MIAYO c. Ecole inter-Etats des douanes (EIED) de la CEMAC*, recours en annulation du déclassement du requérant et en réparation du dommage subi de ce fait.



connues¹⁰⁸. Dans ces affaires, le juge a été invité soit à donner un avis, soit à rendre une décision. En matière consultative, l'on peut citer la demande d'avis du secrétaire général de COBAC sur les difficultés que cet organe rencontre du fait de la mise en cause de la légalité du règlement COBAC R-93/09 dans l'arrêt du 23 juin 2011¹⁰⁹, ou encore de la demande d'avis du secrétaire général de la COBAC sur la portée ou l'étendue du pouvoir disciplinaire de la COBAC sur les dirigeants d'établissements de crédit auxquels des infractions sont imputables, mais ayant quitté leurs fonctions¹¹⁰. En matière contentieux, la Cour de justice s'est prononcée sur la demande d'annulation de la décision de la COBAC dans l'affaire TASHA LOWEH Lawrence C. décision de la Commission Bancaire DE L'Afrique centrale D-2000/22/Amity Bank Cameroon SA(ABC)/SANDA OUMAROU/ANOMAH NGOUH Victor¹¹¹. En matière d'urgence, le juge de la Cour CEMAC s'est prononcé dans la demande de sursis à exécution comme peut en témoigner la décision du 26 février 2009¹¹².

En se référant sur ces décisions et les statistiques du contentieux devant le juge de la CJ CEMAC, il se dégage le constat d'un contentieux administratif communautaire non négligeable devant cette juridiction. L'analyse des différents recours des justiciables révèle que la CJ CEMAC a assumé toutes ses fonctions en matière du contrôle de l'application du droit administratif communautaire, de l'appréciation de la légalité et de l'interprétation des actes unilatéraux des institutions et organes spécialisés de la CEMAC. Ce déploiement de la cour dans le sens de la préservation de l'intérêt général de la communauté constitue un des éléments attestant l'existence d'un droit administratif communautaire CEMAC. Toutefois, il reste nécessaire de souhaiter que cette juridiction supra nationale soit plus conciliatrice des intérêts des justiciables avec ceux de la communauté et plus efficace dans la préservation des droits des citoyens communautaires et l'intérêt général de la communauté. Ces sollicitations se justifient par les lenteurs des procédures devant cette juridiction pouvant aller jusqu'à cinq (5) ans¹¹³, l'insuffisance des recours visant la préservation de l'intérêt général de la communauté et les

¹⁰⁸ MOUANGUE KOBILA (James), *La jurisprudence de la Cour de Justice de la CEMAC*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 9.

¹⁰⁹ Voir CJ CEMAC, avis n°002/2012-13 du 5 juin 2013.

¹¹⁰ Voir CJ CEMAC, avis N°001/2009 du 12 novembre 2009.

¹¹¹ Voir CJ CEMAC, arrêt n°003/CJ/CEMAC/CJ/03 du 3 juillet 2003.

¹¹² VOIR CJ CEMAC, arrêt n°001/CJ/CEMAC/CJ/ 09 du 26 février 2009, *affaire SIELIENOU Christophe et autre (autorité monétaire du Cameroun, intervenant)* demande de sursis à exécution de la décision de la commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) n°D-2008/52 et du protocole d'accord conclu entre Amity Bank et le Groupe Banque Atlantique n°D-2008/52.

¹¹³ J. MOUANGUE KOBILA, *La jurisprudence de la Cour de Justice de la CEMAC*, op.cit., p.9.



droits des citoyens communautaires¹¹⁴, constat qu'on partage avec le Docteur NKILI lorsqu'il affirme que la CJ CEMAC n'est pas une juridiction internationale dont la vocation essentielle consiste en la protection des droits de l'homme¹¹⁵ et le professeur SALL qui remarque que les juridictions communautaires ne rendent pas une « *justice de l'intégration* » parce que « *le contentieux actuellement porté devant les cours tourne le dos aux questions d'intégration* »¹¹⁶. Aussi, il peut se poser la question de la soumission des administrations communautaires aux décisions de la Cour de justice¹¹⁷ qui pourtant ne devrait pas se poser¹¹⁸. Au-delà de ces insuffisances qui relativisent le contrôle de l'application du droit administratif communautaire par la CJ CEMAC, son rôle reste perceptible bien que perfectible, ce qui est également le cas du contrôle de l'application du droit administratif communautaire par le juge national.

2- L'exécution par le juge administratif national

Le juge national est un acteur essentiel de l'édification de l'ordre juridique communautaire¹¹⁹ dans la mesure où sa fonctionnalité communautaire lui permet de connaître l'ensemble des litiges liés à l'application du droit communautaire dans les Etats membres et de participer au processus d'insertion des normes communautaires dans les ordres juridiques

¹¹⁴ Il faut préciser que la passivité de la cour de justice CEMAC tient dans une large mesure de l'inaction des justiciables mais également de la minorisation du mécanisme de renvoi préjudice. Le Docteur NKILI questionnant l'Etat de cette procédure dans la communauté CEMAC et CAE fait le constat que le Renvoi préjudiciel est « inusité » d'où « son bilan décevant » lire utilement E. P. P. NKILI MBIDA, « L'état du renvoi préjudiciel dans les ordres juridiques de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de la communauté d'Afrique de l'Est (CAE) », in A. SALL (dir), *L'état du droit communautaire en Afrique*, op. cit. p. 308

¹¹⁵ E. P. P. NKILI MBIDA, *La juridictionnalisation du droit communautaire en Afrique centrale et orientale : cas de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale et de la communauté d'Afrique de l'Est*, op.cit. p. 407.

¹¹⁶ A. SALL, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2018, p. 22.

¹¹⁷ Cette question découle de « l'absence d'alternative permettant de garantir l'exécution des arrêts de la Cour » situation « relativise le bon fonctionnement de son contrôle juridictionnel » estime R. GUIRAO « L'exécution des décisions des cours de justice communautaires : les cas de la CJ UEMOA et de la CJCEMAC », A. SALL (dir), *L'état du droit communautaire en Afrique*, Sénégal, L'Harmattan, 2024, p. 335

¹¹⁸ Selon l'article 86 de l'Acte additionnel n°03/21-CEMAC-CJ-CCE-15 du 05 octobre 2021 relatif à la cour de justice communautaire de la CEMAC affirme que « l'arrêt (de la cour) a autorité de la chose jugée et force exécutoire dès son prononcé »

¹¹⁹E. P. P. NKILI MBIDA, « L'état du renvoi préjudiciel dans les ordres juridiques de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de la communauté d'Afrique de l'Est (CAE) », in SALL (Alioune) (dir), *L'état du droit communautaire en Afrique*, op. cit. p. 322



internes¹²⁰. L'érection du juge national au rang de juge de droit commun du droit communautaire¹²¹ a fertilisé l'office du juge administratif des Etats membres en faisant de lui un juge du droit administratif communautaire dans l'espace CEMAC. Cette nouvelle fonction contentieuse semble malheureusement timidement assumée.

En s'appuyant sur la jurisprudence administrative du Cameroun, l'on constate que le juge administratif camerounais a assumé ses fonctions de juge de droit commun du droit communautaire. À titre illustratif, il peut être convoqué le cas de l'annulation de l'acte intitulé « *importation temporaire de véhicule n°243/MINIFI/DGD/SDSUI/BPHCAM* » et la condamnation de l'État au paiement d'une indemnisation à monsieur POM¹²² pour violation du droit communautaire. Au plan monétaire, le juge camerounais s'est illustré par l'annulation des actes administratifs violant les intérêts économiques des citoyens communautaires¹²³. Le juge administratif camerounais s'est également montré protecteur des intérêts économiques reconnus aux personnes par l'annulation de l'avis de mise en recouvrement non conforme au droit CEMAC¹²⁴.

Dans l'affaire *POM Pierre Roger contre Etat du Cameroun*, le sieur POM s'est vu appliqué la décision entreprise intitulée « importation temporaire de véhicule » par les soins du chef de bureau principal des douanes hors classe de Abang Minko'o en date du 15 juin 2019 sur son véhicule de marque Mercedes Benz de plus de 20 ans d'âge, immatriculé en territoire gabonais sous le N°HD223AA à usage personnel. Le sieur POM va trouver l'application de cet acte « *injustifié et illégal* » pour son cas au regard des dispositions du code douanier de la CEMAC. Après avoir rappelé que « *la TVA, TCI ou tout autre texte ne peut s'appliquer que sur un bien marchand, ou au mieux, un bien qui a fait l'objet d'une cession préalable au profit de son propriétaire, qui devrait être muté en son nom* »¹²⁵ le juge administratif camerounais va, en plus d'annuler l'acte n°243/MINFI/DGD/SDSUD1/BPDHCAM du 15/06/2019 pour violation

¹²⁰ A. ONDOUA, « La jurisprudence internationale des juridictions constitutionnelles des Etats d'Afrique noire francophone », in O. NAREY (dir), *La justice constitutionnelle*, actes du colloque international de l'Association nigérienne de droit constitutionnel (ANDC), Paris, L'Harmattan, 2016, p. 295.

¹²¹ O. DUBOS, *les juridictions nationales, juge communautaire*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque des thèses, tome 4, 2001, 1015p.

¹²² Tribunal Administratif, Jugement n° 094/QD/21 du 15 avril 2021, *affaire POM pierre Roger C. État du Cameroun (MINFI)*.

¹²³ Tribunal administratif du littoral, jugement n°053/FF/19 du 28 mars 2019, *Affaire NGUELECK Pierre C. Etat du Cameroun*.

¹²⁴ Jugement n° 3/FF/19 du 5 décembre 2019 *affaire Société africaine de distribution (SAFDI) Sarl C/ Etat du Cameroun*.

¹²⁵ Tribunal Administratif, Jugement n° 094/QD/21 du 15 avril 2021, *affaire POM pierre Roger C. État du Cameroun (MINFI)*. p.7.



du droit communautaire, condamner l'Etat du Cameroun au paiement de la somme de 3.420.000 CFA¹²⁶.

Parlant du troisième cas traitant de l'annulation de l'avis de mise en recouvrement (AMR) dans l'affaire *SOCIETE AFRICAINE DE DISTRIBUTION (SAFDI) SARL contre ETAT DU CAMEROUN*, l'on remarque la mise en valeur et l'application du droit administratif communautaire. Dans cette affaire, ce juge va se fonder sur la Directive CEMAC N°07/11/UEAC-028028-CM-22 du 19 décembre 2011, particulièrement sur son article 57¹²⁷ pour annuler avec toutes les conséquences de droit l'avis de mise en recouvrement n° 11696/CAK2/CGS/CSP/1 du 01 août 2018 et condamner l'Etat du Cameroun au paiement des dépens.

A partir de cette dernière décision, deux faits s'observent. Le premier consiste à voir dans cette décision l'affirmation de la primauté du droit communautaire sur le droit national, ce qui en cas de conflit de norme oblige l'application de celle communautaire. Le juge administratif camerounais le rappelle en affirmant que « *l'opposition entre le texte national et la norme communautaire devait se régler au profit de cette dernière* »¹²⁸. Par cette affirmation de la primauté du droit communautaire, le juge administratif se constitue en véritable garant de l'intérêt général de la communauté. Le second fait marquant est le réflexe et la conscience communautaire au détriment du tropisme national qui a presque toujours caractérisé les juges nationaux dans l'application du droit communautaire. En annulant l'avis d'imposition illégal sur la base du droit communautaire, le juge administratif camerounais confirme son statut de juge de droit commun du droit communautaire. Mais, combien assument-ils cette posture ?

De manière générale, il est observé une exécution juridictionnelle retenue¹²⁹ du droit communautaire, retenue qui s'observe dans le cadre du dialogue entre juge national et celui de la Cour de justice mettant à mal le mécanisme de renvoi préjudiciel. On peut le voir dans l'affaire NGUELEFACK où le juge affirme que renvoi préjudiciel est inopportun et dans la

¹²⁶ Tribunal Administratif, Jugement n° 094/QD/21 du 15 avril 2021, affaire *POM pierre Roger C. État du Cameroun (MINFI)*. p 22& suiv.

¹²⁷ Cet article précise que « *le taux normal applicable au droit d'accise ad valorem est arrêté librement par chaque Etat membre dans une fourchette allant de 0 à 25% sans possibilité de rabatement* »

¹²⁸ Jugement n° 3/FF/19 du 5 décembre 2019 affaire *Société africaine de distribution (SAFDI) Sarl C/ état du Cameroun*. p.12.

¹²⁹ A. F. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *op. cit.* p. 40.



doctrine¹³⁰. L'indigence du renvoi préjudiciel dans la pratique juridictionnelle se déduit des conséquences multiples¹³¹ sur l'administration du droit et son application uniforme dans tous les Etats membres. Le juge TATY faisait le même constat lorsqu'il affirmait que « la *question préjudiciable d'interprétation contribue à assurer une interprétation et une application uniforme du droit communautaire sur l'ensemble du territoire de la communauté* »¹³². L'on peut également reprocher au juge national la banalisation du droit communautaire par son assimilation au droit international classique et la préférence du droit national lorsque celui-ci se trouve aux prises avec celui communautaire. Cette résistance du tropisme national n'est souvent pas volontaire, mais dû à l'ignorance des normes, principes et caractère du droit communautaire¹³³. L'on peut parler ici de l'appropriation matérielle et intellectuelle¹³⁴ insuffisante des normes communautaires par les praticiens et citoyens de la communauté.

Pour que le juge national joue pleinement son rôle de garant de l'application du droit administratif et par-delà celui d'artisan de la communauté de droit en Afrique centrale, il est indéniable que celui-ci maîtrise la systématique des voies de droit communautaire¹³⁵, que les « *gens de la justice* »¹³⁶ s'approprient tous le droit communautaire de même que tous les citoyens communautaires. Cette appropriation est une nécessité impérieuse¹³⁷ « *que l'on ne peut se permettre d'ignorer* »¹³⁸. Pour ce faire, la vulgarisation du droit administratif CEMAC par son enseignement à partir des classes du secondaire dans tous les Etats membres, l'organisation régulière des séminaires de formation et journées d'étude scientifique permettraient aux gens de la justice de maîtriser ce droit et aux justiciables de mieux se défendre. N'oublions pas que

¹³⁰ Lire certains auteurs comme A. F. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *op. cit.* p. 41. ; E. P. P. NKILI MBIDA, « L'état du renvoi préjudiciel dans les ordres juridiques de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de la communauté d'Afrique de l'Est (CAE) », *op. cit.* pp. 2816-322. ; E. P. P. NKILI MBIDA, *La juridictionnalisation du droit communautaire en Afrique centrale et orientale : cas de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale et de la communauté d'Afrique de l'Est*, *op.cit.* 807p.

¹³¹ E. P. P. NKILI MBIDA, « L'état du renvoi préjudiciel dans les ordres juridiques de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de la communauté d'Afrique de l'Est (CAE) », *op. cit.* p. 313.

¹³² G. TATY, « La procédure de renvoi préjudiciel en droit communautaire », *Revue de droit uniforme africaine* n°004, 2011, p.29.

¹³³ Pour plus d'information, lire ELLA NTOU'OU (Arsène Chinois) thèse de doctorat *op. cit.* 400p.

¹³⁴ J. BASAANE GNEBA, « La difficile appropriation des normes communautaires africaines », *op. cit.* p. 132.

¹³⁵ F. BERROD, *la systématique des voies de droit communautaire*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque s de thèse, tome 21, 3003, 1136p.

¹³⁶ NKILI MBIDA (Eugene Pascal Parfait), « L'état du renvoi préjudiciel dans les ordres juridiques de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de la communauté d'Afrique de l'Est (CAE) », *op. cit.* p. 316.

¹³⁷ A. SALL, *la justice de l'intégration, réflexion sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, édition CREDILLA, 2011, p.77.

¹³⁸ V.P. RAIMBAUL, « Petite histoire d'une appropriation du droit par les citoyens : la subjectivation des lois du service public », in J. KRYSMEN et M. HECQUARD THERON, *Regard critique sur quelques r (évolutions du droit)*, Toulouse, presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005, p. 77.



pour être rendue, la justice doit être demandée, et pour le faire il faut connaître ses droits et constater dans les délais les cas de violations. Disons-le, le droit CEMAC doit cesser d'être considéré comme un droit venu d'ailleurs pour devenir la « *valeur des valeurs* » et la « *condition des conditions* »¹³⁹ en Afrique centrale.

L'exécution normative et juridictionnelle du droit administratif communautaire ainsi décliné, malgré ses insuffisances qui en effet ne constituent pas une fatalité parce que surmontables, confirme la thèse de l'existence d'un droit administratif communautaire de la CEMAC. Cet ordre juridique sur qui repose principalement la réalisation de l'intérêt général de la communauté et la construction d'une véritable communauté de droit en Afrique centrale ne bénéficie pas d'une reconnaissance formelle de la part des législateurs et même de la doctrine.

Conclusion

En partant de l'idée selon laquelle « *dans la mesure où l'action de la communauté repose à titre principal sur des politiques publiques, on peut affirmer que c'est des mécanismes de droit administratif que dépendent, encore pour longtemps, au premier chef la réalisation effective des objectifs communautaires* »¹⁴⁰. La dépendance de la réalisation des objectifs et politiques communautaires par le droit administratif confirme son existence dans le cadre de la CEMAC. L'existence du droit administratif communautaire de la CEMAC plonge ses racines dans les traités et conventions communautaires et se justifie par le souci de réalisation de l'intérêt général de la communauté, ce qui oriente les critères de service public et de puissance publique communautaires dans ce sens. Cette existence prouve également l'exécution administrative et juridictionnelle de ce droit, malgré les imperfections opérationnelles. L'effectivité relative constatée ne remet pas en question l'existence d'un droit, mais son effectivité qui se traduit par la conformité des comportements suivis par les destinataires ou par les autorités chargées de la mise en œuvre, soit sur la sanction prononcée contre ceux qui ne respectent pas les règles¹⁴¹. C'est-à-dire le caractère d'un droit qui est appliqué réellement¹⁴².

¹³⁹ G. LAZAROVA-DECHAUX, « L'existence de la qualité de la justice dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union européenne », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°3, 2015, p731.

¹⁴⁰ J.B AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, « A propos de la notion de droit administratif européen », *op.cit.*, p.385.

¹⁴¹ Y LEROY, « La notion de l'effectivité du droit », *Droit et société* 2011/3, N 79 p. 717.

¹⁴² H. REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 2^e ed., Montréal, Wilson et Lafleur, 1996, p. 209 ; G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 6e éd, Paris, PUF, 2004, p. 339.