

# LA NATURE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION EN DROIT CAMEROUNAIS

Un système dualiste à tendance moniste ?

Olivier FANDJIP

*Enseignant-chercheur à l'université de Dschang (Cameroun), membre associé, Centre Michel de L'Hospital EA 4232, Université Clermont Auvergne, F-63000 Clermont-Ferrand, France*

Le modèle de contrôle juridictionnel de l'Administration au Cameroun est-il dualiste ou moniste ? Contrairement à la France où « le dualisme juridictionnel » relève d'une « conception radicale de la séparation des pouvoirs », au Cameroun, comme dans de nombreux pays africains, ce dualisme est modulé. On y relève des emprunts au système moniste avec, d'une part, malgré la présence progressive des magistrats administratifs, un rattachement du ministère public près les juridictions administratives à celui des juridictions de droit privé, et, d'autre part, sur le plan de la formation des magistrats, une présence encore importante des juges privatistes. Cette situation qu'on peut justifier par la volonté d'assurer l'efficacité de l'action administrative et surtout les difficultés économiques du pays face au coût d'une stricte séparation des juridictions ne garantit certainement pas l'efficacité de cet organe. Des améliorations semblent alors nécessaires.

**Mots-clés :** administration, système de contrôle juridictionnel, système dualiste de contrôle, système moniste de contrôle, système mixte de contrôle, juridictions d'instances, juridictions supérieures, magistrats administratifs, magistrats privatistes, ministère public.

En matière de contrôle juridictionnel de l'administration, les pays d'Afrique francophone, à la suite des indépendances, se sont organisés en prenant en compte le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires hérité du droit français. On peut, par exemple, relever qu'en Afrique du Nord, le Maroc avait opté pour l'unité de contentieux avec une dualité dans son fonctionnement. Cette formule

va être adoptée dans certains pays en Afrique au sud du Sahara. C'est le cas en Guinée, au Congo, au Togo, en Côte d'Ivoire, dans les îles Comores, en Mauritanie et au Sénégal. Le Sénégal fut le premier pays à opter pour l'unité de juridiction suite à l'indépendance. Il faut rappeler que la justice administrative dans ces pays d'Afrique au sud du Sahara avant les indépendances était assurée par les Conseils du contentieux administratif installés dans l'ensemble de ces pays. Il en existait un pour l'Afrique-Occidentale française basée à Dakar au Sénégal et un autre pour l'Afrique équatoriale française située à Brazzaville<sup>1</sup>.

Des changements sont intervenus par la suite. En effet, on a observé des glissements allant du système moniste vers le dualisme juridictionnel. Ainsi, en Algérie, on a vu naître des tribunaux administratifs notamment en 1998 à la suite de la mise en place deux années auparavant d'un Conseil d'État. Le cas le plus intéressant concerne le Maroc. Modèle d'unité de juridiction de référence parmi ces pays, le Maroc a mis en place en 1996 des Cours d'appel de l'ordre administratif. Déjà, cinq années auparavant, des tribunaux administratifs avaient été créés notamment en 1991<sup>2</sup>.

De même, parmi les pays d'Afrique au sud du Sahara qui avaient opté pour le modèle d'unité de juridiction, certains se sont un peu penchés vers le modèle dualiste. C'est le cas du Sénégal qui avait, en 1992, mis en place un Conseil d'État avant de revenir à l'ancien modèle de Cour suprême encore en vigueur en matière d'excès de

- 
1. En dehors de ces pays africains ralliés à la tradition juridique française, le modèle d'unité juridictionnel était en vigueur dans d'autres pays. C'était le cas au Ghana, en Guinée-Équatoriale, en Ile Maurice, en Guinée-Bissau, au Sao Tomé & Príncipe, au Cap-Vert, au Mozambique. Ces pays appliquent essentiellement le système de Common-Law. Il y a aussi le cas des pays un peu proches du modèle français comme la Belgique qui appliquaient le système d'unités de juridiction en plein contentieux dans les pays comme le Rwanda, la République démocratique du Congo et le Burundi. Les pays qui initialement n'étaient pas ralliés à la tradition juridique française ont eu des penchants pour le dualisme juridictionnel. Il en est ainsi de la République démocratique du Congo qui, avec la Constitution du 18 février 2006, a opéré une subdivision de la Cour suprême de justice en Cour constitutionnelle, Conseil d'État et Cour de cassation : [ <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Judiciaire/OL.82.017.31.03.1982.htm> ], consulté le 08 mars 2020 à 16 h. Désormais au Burundi, la Chambre administrative de la Cour suprême est chargée de juger en appel les décisions des juridictions inférieures en matière de responsabilité. Il s'agit des Cours administratives nouvellement mises sur pied (Loi du 14 janvier 1987 portant réforme du Code de l'organisation et de la compétence judiciaire; loi du 25 février 2005 régissant la Cour suprême, articles 34, 37). Les pays comme la Guinée-Bissau (Constitution du 16 mai 1984. Voir [ <http://mjp.univ-perp.fr/constit/constitintro.htm> ]. Constitutions du monde), le Cap-Vert, n'appartenant pas eux aussi au modèle français, ont prévu qu'éventuellement des juridictions administratives pourraient être mises sur pied. Dans le premier cas, l'article 93 de la Constitution du 16 mai 1984 dispose que « l'existence des tribunaux exclusivement destinés au jugement d'une certaine catégorie d'infractions est interdite. Sont exceptés des dispositions du numéro précédent les tribunaux militaires dont la compétence s'exerce dans le jugement des infractions de même nature, qui pour des motifs pertinents leur sont équivalents; les tribunaux administratifs, fiscaux et des comptes ». Au Cap Vert, l'alinéa 2 de l'article 228 de la Constitution dispose qu'« il peut exister des tribunaux de l'ordre judiciaire de seconde instance et des tribunaux administratifs » (voir articles 222 et 228, Constitution du 14 févr. 1981, version du 4 septembre 1992 [ <http://mjp.univ-perp.fr/constit/constitintro.htm> ], Constitutions du Monde).
  2. A. S. OULD BOUBOUT, « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *RDP*, n° 2/2013, p. 379.

pouvoir<sup>3</sup>. On peut aussi noter l'exemple de Djibouti, qui après avoir gardé le Conseil du contentieux administratif hérité de l'époque coloniale, l'a récemment, en 2009, remplacé par un tribunal administratif juge de premier ressort en matière administrative.

D'autres pays, à l'opposé, ont opté pour un système dualiste. Il s'agit du Bénin<sup>4</sup>, du Mali<sup>5</sup>, de la Tunisie<sup>6</sup>, de Madagascar<sup>7</sup>, de la République centrafricaine, du Tchad<sup>8</sup>, du Gabon et surtout du Cameroun.

En effet, dans la plupart de ces pays, la justice administrative était insérée au sein de la plus haute juridiction à savoir la Cour suprême dont la Chambre administrative connaissait en premier ressort le contentieux administratif à charge pour l'Assemblée plénière de statuer en appel contre les jugements rendus par ladite Chambre. Cela dit, les autres juridictions, notamment judiciaires, ne connaissent pas des matières administratives.

Dans ces systèmes également, des réformes ont été observées. C'est le cas en République centrafricaine où, selon l'alinéa 2 de l'article 85 de la Charte constitutionnelle du 18 juillet 2013, « *la justice est rendue [...] par la Cour de cassation, la Cour des comptes, le Conseil d'État et les Cours et Tribunaux* »<sup>9</sup>. C'est le cas également au Burkina Faso où la loi organique du 23 mai 2000 a mis en place un Conseil d'État chargé de connaître en appel les décisions rendues par les tribunaux administratifs. Il s'agit, selon l'article 1<sup>er</sup> de ce texte, de la « *juridiction supérieure de l'ordre administratif* ». Des réformes sont également observées en Tunisie<sup>10</sup> et à Madagascar<sup>11</sup>.

C'est sans doute pour ces raisons historiques que le Cameroun s'inspire du système français de justice administrative<sup>12</sup>, lequel se caractérise par un dualisme juridictionnel<sup>13</sup>. En effet, comme le souligne la doctrine, « *la naissance du droit administratif en France inaugure la naissance du droit administratif partout où il a été exporté* »<sup>14</sup>. Il

---

3. [ <http://www.gouv.sn/Loi-organique-portant-creation-de.html> ].

4. Loi n° 2001/37, 10 juin 2002, portant organisation judiciaire au Bénin.

5. Loi n° 61/55/AN/RM, 15 mai 1961, portant organisation judiciaire au Mali.

6. Loi n° 72/40 du 1er juin 1972 relative au tribunal administratif.

7. Voir [ <http://madarevues.recherches.gov.mg/?Dix-ans-de-jurisprudence> ].

8. A. S. OULD BOUBOUTT, « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », *op. cit.*, *ibid.*

9. Voir [ <http://mjp.univ-perp.fr/constit/cf2013.htm> ].

10. Loi organique n° 96/38, 30 juin 1996 relative à la répartition des compétences entre les tribunaux judiciaires et le tribunal administratif et à la création d'un Conseil des conflits de compétence.

11. Article 121 de la Constitution du 11 décembre 2010.

12. Dans ce système, on n'y trouve pas seulement le droit français, on y retrouve également le système grec depuis les années 1830 qui, selon sa Constitution de 1975, confie l'ensemble du contentieux administratif à un juge spécialisé ainsi que dans d'autres pays comme l'Égypte, avec un Conseil d'État, les Émirats arabes unis, avec une Cour fédérale de première instance chargée des litiges administratifs, le Venezuela, la République islamique d'Iran, avec une Cour de justice administrative.

13. Voir amplement : C. MOMO, « L'évolution du modèle de justice administrative en Afrique subsaharienne francophone », *RJP*, n° 2/2013, p. 314.

14. P-E. ABANE ENGOLO, *Traité de contentieux administratif au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 14.

s'agit d'un système juridictionnel dans lequel coexistent deux ordres de juridictions que sont : les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre dit administratif<sup>15</sup>. Les premières sont en charge des litiges entre les particuliers et les secondes connaissent des affaires mettant en cause l'administration<sup>16</sup>. Mais la question n'est pas si simple, car l'examen des règles régissant le système de contrôle juridictionnel de l'administration au Cameroun laisse perplexe. Les évolutions que traverse l'organisation judiciaire au Cameroun conduisent à s'interroger sur l'état actuel ou alors la véritable nature de ce système.

Le contrôle juridictionnel de l'administration correspond à l'ensemble des institutions et organes chargés d'exercer la fonction de juger, de faire régner le droit, de trancher, sur la base du droit, les contestations mettant en cause l'activité de l'administration<sup>17</sup>. Ce contrôle peut être exercé selon trois systèmes à savoir : le système de l'unité de juridiction, encore dit système moniste. Dans ce système, le règlement du contentieux de l'administration est assuré par un seul et même juge, notamment le juge ordinaire, qui connaît des affaires concernant l'administration et celles qui surviennent entre les particuliers. Ce système, connu dans les pays anglo-saxons, s'oppose à celui de la dualité de juridiction adoptée en France. Ce deuxième système se caractérise par la création d'un ordre de juridiction dit administratif, donc un juge particulier, distinct du juge judiciaire ou juge de droit commun, chargé du contentieux de l'administration. Il s'agit d'une juridiction indépendante, autonome au même titre que la juridiction judiciaire. C'est aussi la traduction du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires selon le droit français. On peut ainsi distinguer le système de contrôle juridictionnel moniste du système dit dualiste. Au-delà de ces deux systèmes, il existe un troisième système à savoir le système mixte qui consiste à « soumettre le contentieux de la légalité au juge administratif alors que le recours de plein contentieux en matière contractuelle et en matière quasi délictuelle relève du juge judiciaire »<sup>18</sup>. Cette conception du contentieux administratif est fondée sur l'idée que si l'administration est justiciable devant le juge administratif c'est en raison du fait qu'il assure des missions d'intérêt général et de ce fait dispose du pouvoir réglementaire et des prérogatives de puissance publique. Dès lors qu'elle se comporte comme un particulier, gère un service public industriel et commercial, passe des contrats, c'est le règne du droit privé. Cette approche est en vigueur dans les pays comme l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, la Finlande et les Pays-Bas. C'est un modèle qui pose des difficultés, par exemple, lorsque la responsabilité de l'État ne résulte pas d'un acte matériel, mais d'un acte illégal<sup>19</sup>.

15. D. TURPIN, « L'état actuel du dualisme juridictionnel en France », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'évolution du droit administratif en France et en Russie*, Paris, PUF, coll. « Thémis/Essais », 2016, pp. 233-243.

16. Voir par exemple : P. DELVOLVE, P. BON, « Le contentieux administratif à l'étranger : éléments de comparaison », *RFDA*, n° 4 (2)/1988, pp. 225 et 226.

17. D. LOCHAK, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs politique » 2<sup>e</sup> éd., 1994, p. 7.

18. J. LEMASURIER, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Paris, Economica, 2009, p. 6.

19. *Ibid.*

Le Cameroun, il est important de le rappeler, est un État situé dans le golfe de Guinée, en Afrique centrale équatoriale, qui compte plus de 20 millions d'habitants, une superficie de 475 440 km<sup>2</sup>. Sous l'égide de l'Allemagne, le Cameroun est divisé en deux régions. La région nord avec quatre résidences et la région sud avec vingt-huit districts. Suite à la défaite de l'Allemagne lors de la Première Guerre mondiale (1914-1918), avant même que le mandat de la Société des Nations (SDN) ne soit accordé à la France et à l'Angleterre le 20 juillet 1922, les pays victorieux de l'Allemagne exercent déjà un pouvoir de fait sur ce territoire. Après la Seconde Guerre mondiale, le Cameroun est mis sous le régime de tutelle par l'ONU, soit trois quarts à la France et un quart au Royaume-Uni. Le Cameroun oriental accède à l'indépendance le 1<sup>er</sup> janvier 1960. La République fédérale est proclamée le 1<sup>er</sup> octobre 1961. Mais la Constitution adoptée le 20 mai 1972 et promulguée le 2 juin de la même année consacre la République unie du Cameroun<sup>20</sup>. Ce bref rappel historique permet de comprendre la trajectoire des institutions dans ce pays, notamment sur le plan judiciaire, en général, et de l'ordre administratif en particulier.

La justice administrative dans ce pays reflète certainement son évolution politique et institutionnelle. Comme le souligne la doctrine, les périodes de la « *dépendance politique, l'autonomie interne, l'indépendance et la fédération, la marche vers l'unité institutionnelle correspondent, respectivement, à la création des Conseils du contentieux, Tribunal d'État, Cour fédérale de justice ainsi que la Cour suprême* »<sup>21</sup>. Après le Conseil du contentieux administratif et le Tribunal d'État, il y a eu la Cour fédérale de justice et la Cour suprême, notamment la Chambre administrative, en passant par la Cour suprême (1961-1962). Autrement dit, à la suite de son accession à l'indépendance le 1<sup>er</sup> janvier 1960, le Cameroun a adopté une Constitution en mars de la même année. Cette Constitution va mettre en place une Cour suprême. Celle-ci va être chargée des pourvois en annulation contre les arrêts du Tribunal d'État et va veiller au respect des compétences par les autres juridictions<sup>22</sup>. Avec la réunification des deux Cameroun, occidental britannique et oriental français par la Constitution fédérale du 1<sup>er</sup> septembre 1961, une Cour fédérale de justice composée d'une assemblée plénière et deux Chambres administratives, dont l'une à Yaoundé et l'autre à Buea, va naître.

- 
20. Voir, par exemple : L. SINDJOUN, *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, coll. « La vie du droit en Afrique », 2002, p. 10, 38 et 39 ; A. OWONA, *La naissance du Cameroun, 1884-1914*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; R.-G NLEP, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. africaine et Malgache », 1986, p. 28 ; M. NJEUMA (dir.), *Histoire du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; L.-P NGONGO, *Histoire des institutions et des faits sociaux du Cameroun, 1884-1945*, Paris, Berger Levrault, t. 1, 1987, pp. 73 sq ; H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique, 1880-1914*, Traduit du néerlandais par Patrick Grilli, Paris, éd. Denoël, 1996 ; H. GRIMAL, *La décolonisation, 1919-1963*, Paris, Armand Colin, 1965, p. 22.
21. J.-C. ABA'A OYONO, *La compétence de la juridiction administrative en droit camerounais*, Thèse, Université de Nantes, 1994, pp. 15-26 ; J. Foumane AKAME, « Les grandes étapes de la construction juridique au Cameroun », *Penant*, n° 764/1978, p. 188.
22. Articles 1 et 2, loi n° 61/12 du 20 juin 1961, cité par J. OWONA, *Le contentieux administratif de la République du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, coll. « Droits africains et malgache », 2011, p. 24.

En 1972, c'est l'unification marquée par la naissance de la Cour suprême dotée d'une Chambre administrative<sup>23</sup>.

Avec la réforme judiciaire de 2006, l'ordonnance n° 72/06 du 26 août 1972 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour suprême dont la Chambre administrative faisait office de juge administratif, a été abrogée par la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour suprême. De même, la loi n° 75/17 du 8 décembre 1975 fixant la procédure devant la Cour suprême statuant en matière administrative, a été remplacée par la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux administratifs.

Ces différentes dispositions se sont appuyées sur la Constitution du 18 janvier 1996. Le législateur le confirme à travers la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire. Ces nouveaux textes vont apporter des changements importants tant du point de vue de la physionomie que de la procédure en contentieux administratif camerounais.

Cela dit, comme dans l'ensemble des États africains « *de succession française* »<sup>24</sup>, on assiste au Cameroun à des changements visant à améliorer la qualité de la justice<sup>25</sup>. Avant ces évolutions, de nombreux dysfonctionnements étaient enregistrés. Ainsi, par exemple, jusqu'à la naissance de la Chambre administrative de la Cour suprême, en passant par le Conseil du contentieux administratif<sup>26</sup>, le Tribunal d'État<sup>27</sup>, et la Cour fédérale de justice<sup>28</sup>, on ne pouvait véritablement pas parler de juridiction administrative d'instance, ou alors de tribunal administratif, à l'image des ordres de juridictions connus dans d'autres pays. Cette dernière restait concentrée au sein

23. Sur l'évolution de cette institution, J. OWONA, *Contentieux administratif de la République du Cameroun*, op. cit., *ibid*; J.-C. ABA'A OYONO, *La compétence de la juridiction administrative en droit camerounais*, op. cit., *ibid*; R.-G. NLEP, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, op. cit., pp. 206-608; B.-R. GUIMDO DONGMO, « Le droit d'accès à la justice administrative au Cameroun. Contribution à l'étude d'un droit fondamental », *RRJ*, n° 1/2008, pp. 453-498.

24. S. YEDOH LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ? », *RDP*, n° 5/2011, pp. 1255-1288.

25. P. MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique francophone », *RJP*, n° 1/2010, pp. 74 et s; M. ONDOA (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, L'Harmattan, 2010, préface de Joseph Owona, 309 p.

26. Il s'agissait des juridictions instituées en 1881 dans les anciennes colonies françaises, dont certaines d'entre elles ont été effacées suite à la décolonisation. D'autres ont été transformées en tribunaux administratifs. Elle arrive au Cameroun en 1920. Voir, D. COSTA, *Contentieux administratif*, Cours, Paris, LexisNexis, 2011, p. 7.

27. Décret n° 59/83 du 14 juin 1959.

28. Sur l'évolution historique de cette institution, lire J. OWONA, *Le contentieux administratif de la république* op. cit., pp. 14-27; J. BINYOUN et P. NGOLE NGWESSE, *Éléments de contentieux administratif camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2010, préface de Maurice Kamto, pp. 20 sq.

de quelques circonscriptions administratives<sup>29</sup>. La réforme a apporté un correctif à cette organisation.

Mais en dehors de cette question relative à la déconcentration, existe celle de son autonomie. Il se pose encore la question de son autonomie en tant que juridiction administrative à côté des juridictions de l'ordre judiciaire. L'adhésion du droit camerounais au système de dualité de juridiction signifie une justice administrative capable d'évoluer de manière séparée de la juridiction de l'ordre judiciaire. Cette indépendance rejoint celle qui est consacrée par la Constitution eu égard aux autres pouvoirs. En effet, il ressort de l'article 37 alinéas 1 et 2 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 que « *le pouvoir judiciaire [...] exercé par la Cour suprême, les Cours d'appel, les Tribunaux [...] est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif* ». Il s'agit donc de la capacité de la justice administrative à être autonome, à ne pas dépendre des différents pouvoirs susvisés, ou encore à fonctionner indépendamment de ceux-ci, y compris à l'égard des juridictions de l'ordre judiciaire. Il est certes vrai que dans un système de contrôle dualiste, la justice administrative n'est pas exclusive des juridictions judiciaires, car le contentieux mettant en cause l'administration peut dans certains cas être traité par le juge judiciaire<sup>30</sup>. Mais il s'agit des compétences exceptionnelles, car le juge de droit commun de l'administration dans ce système demeure le juge administratif.

À cet égard, la justice administrative camerounaise est bien délimitée. Au niveau suprême, l'article 40 de la Constitution dispose que la Chambre administrative de la Cour suprême « *connaît de l'ensemble du contentieux administratif de l'État et des autres collectivités publiques* », de l'« *appel du contentieux des élections régionales et municipales [...] statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures en matière de contentieux administratif [...] connaît de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi* ».

Selon l'article 38 de cette même Constitution, « *la Cour suprême est la plus haute juridiction de l'État en matière [...] administrative [...]* ». La loi n° 2006/016 fixant son organisation, notamment en son article 9 alinéa 2, précise que « *chaque section* » de la Chambre administrative « *connaît [...] des pourvois en cassation relatifs aux matières qui relèvent de sa compétence* ». Et pour ce qui est concrètement de ce pourvoi, l'article 35 de la même loi rappelle que les cas d'ouverture du pourvoi sont :

- a) l'incompétence;
- b) la dénaturation des faits de la cause ou des pièces de la procédure;
- c) le défaut, la contradiction ou l'insuffisance de motifs;

---

29. Le Conseil du contentieux administratif, par exemple, siégeait au chef-lieu de chaque fédération et dans chaque territoire, à l'époque coloniale, dans la plupart des États africains, à charge pour le Conseil d'État français de faire office de juridiction supérieure. Pour plus de détails, voir : J. OWONA, *Le contentieux administratif de la République du Cameroun, op. cit., ibid.*

30. Voir par exemple : J. BIPELE KEMFOUEDIO, « L'administration camerounaise dépouillée de ses prérogatives de puissance publique devant le juge judiciaire. Regard sur la jurisprudence en matière de voie de fait administrative », *Les Annales de droit*, n° 12/2018, pp. 31-60.

- d) le vice de forme; [...]
- e) la violation de la loi;
- f) la non-réponse aux conclusions des parties ou aux réquisitions du ministère public;
- g) le détournement de pouvoir;
- h) la violation d'un principe général de droit;
- i) le non-respect de la jurisprudence de la Cour suprême ayant statué en sections réunies d'une Chambre ou en Chambres réunies.

Ainsi, ce n'est que dans ces différents cas que la Chambre administrative est appelée à se prononcer, bien entendu, sur le plan juridictionnel. Il est également important de rappeler les dispositions de la loi n° 2006/022 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs, notamment l'article 116, qui prévoit que « *les décisions rendues en premier et dernier ressort par le tribunal administratif sont susceptibles de pourvoi devant la Chambre administrative [...]* ». Par ailleurs, en dehors du pourvoi, l'article 40 de la Constitution prévoit également que cette Chambre peut aussi connaître « [...] *de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi* ».

Au niveau de l'appel, ou encore le double degré de juridiction, selon l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi sur la Cour suprême, « *chaque section connaît des appels [...]* relatifs aux matières qui relèvent de sa compétence ».

Enfin, s'agissant des juridictions de premier ressort, selon l'article 2 de la loi n° 2006/022, précitée, les tribunaux administratifs sont des « *juridictions inférieures en matière de contentieux administratif au sens de l'article 40 de la Constitution* ». Ils « *connaissent en premier ressort, du contentieux des élections régionales et municipales et en dernier ressort, de l'ensemble du contentieux administratif concernant l'État, les collectivités publiques territoriales décentralisées et les établissements publics administratifs [...]* ». Et en vertu de l'article 14 de la même loi, ils « *sont, sauf dispositions contraires de la loi, juges de droit commun du contentieux administratif en premier ressort* ».

Cette armature de la justice administrative, que l'on peut définir comme l'ensemble des institutions et organes chargés d'exercer la fonction de juger, de faire régner le droit, de trancher, sur la base du droit, les contestations mettant en cause l'activité de l'administration<sup>31</sup>, en excluant les attributions exceptionnelles du juge judiciaire en la matière, montre bien que le système en vigueur au Cameroun est dualiste. Cette séparation entre juridiction administrative et judiciaire est d'ailleurs consolidée par la présence au sein de la Chambre administrative de la Cour suprême d'une formation des chambres réunies qui assure dans une certaine mesure le rôle de départiteur de compétence. En effet, selon l'article 41 de la loi n° 2006/016 sur la Cour suprême, « *la formation des chambres réunies connaît des règlements de juges [...] des procédures portant sur des questions de principe s'il y a risque de solutions - divergentes, soit entre les juges du fond, soit entre les Chambres* ».

31. D. LOCHAK, *La justice administrative*, Paris Montchrestien, coll. « Clefs politique » 2<sup>e</sup> éd., 1994, p. 7.



En dépit de cette répartition, l'idée de la nature réelle du système appliqué au Cameroun incite à plusieurs égards à la discussion. Elle n'a d'ailleurs été abordée par la doctrine que de manière sectorielle<sup>32</sup>; d'où l'intérêt de la présente étude exclusivement consacrée à celle-ci.

Cette question est encore importante aujourd'hui face aux critiques faites à la justice camerounaise en particulier, et à l'administration, de manière générale. C'est ainsi que, face à ces critiques, le ministre de la Justice garde des Sceaux a souligné les efforts faits par les pouvoirs publics et qui tendent vers une « *réforme de la pratique administrative [une] amélioration du service rendu au public [des] investissements en tous genres [...] afin non seulement d'instaurer le règne de plus de sérénité et de confiance entre administration et administrés, mais aussi de modifier l'attitude, le comportement et l'opinion qu'ont ces derniers de cette administration [...]* »<sup>33</sup>.

Il y a d'ailleurs quelques années, le professeur Maurice Kamto avait noté que la jurisprudence administrative camerounaise a un « *caractère incertain* » et une « *légèreté juridique* »<sup>34</sup> qui s'expliquent par l'absence de spécialisation des magistrats. Il faisait aussi observer la présence d'un système juridictionnel du « *deux dans l'un* »<sup>35</sup>. Ce qui traduit le rattachement, d'un point de vue organique, de la justice administrative camerounaise aux juridictions de droit privé.

La question est de savoir, au regard des évolutions récentes de l'organisation judiciaire et notamment du contentieux administratif, à quel système de contrôle juridictionnel de l'administration peut-on rattacher le droit camerounais ? Ce système est-il de type dualiste, moniste ou tout simplement transversal ? La question revient donc à déterminer réellement la nature juridique de ce système c'est-à-dire, à identifier sa qualification juridique, laquelle permet ainsi de le ranger dans une catégorie juridique bien définie<sup>36</sup>.

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de dégager au préalable une hypothèse c'est-à-dire, l'idée avancée, qui fera l'objet de vérification, d'explication et des développements dans l'ensemble de l'étude. Il s'agit de « *l'idée anticipée, probable, mais non certaine : elle se déduit de l'expérience et de l'observation de quelques phénomènes; c'est cette proposition éventuelle qui sera ensuite analysée* »<sup>37</sup>. L'hypothèse ici

---

32. C. KEUTCHA TCHAPNGA, « La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 70/2007, p. 25.

33. L. ESSO, « Plus près... encore plus proche... », Editorial, in, *Justitia*, Magazine d'informations générales du ministère de la justice, n° 012, février 2019, p. 5.

34. M. KAMTO, *Droit administratif processuel du Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires du Cameroun, 1990, p. 11.

35. M. KAMTO, « La fonction administrative contentieuse de la Cour suprême du Cameroun », in G. CONAC et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique. La jurisprudence administrative*, Paris, Economica, p. 31.

36. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2<sup>e</sup> éd. 2001, pp. 568-569.

37. M. STORCK, *Essai sur le mécanisme de la représentation dans les actes juridiques*, Paris, LGDJ, 1982, coll. « Bibl. de droit privé », t. CLXXII, préface de Danièle Huet-Weiller, p. 13.

est que le système camerounais de justice administrative relève à la fois du système dualiste et du système moniste.

Il est également important d'adopter une méthode de travail devant permettre de vérifier cette hypothèse. La méthode de travail s'entend comme les opérations intellectuelles suivant lesquelles l'on cherche à parvenir aux buts recherchés. Le professeur Jean-Louis Bergel rappelle en ce sens que le droit est « *inévitablement un système organisé autour d'un certain nombre de principes, de notions fondamentales, de procédés techniques, dont la mise en œuvre suppose certaines méthodes* »<sup>38</sup>. Cette idée rend compte de la nécessité de recourir à une méthode adaptée à l'étude du droit. Selon le professeur Jean Carbonnier, « *toute science systématise; mais le droit, sous un certain aspect, semble n'être que cela. Les sources formelles font connaître les règles de droit dans la dispersion et parfois l'incohérence (même la synthèse que tente une codification peut n'être pas satisfaisante), avec des doubles emplois et, à l'inverse, des lacunes. Il faut classer, rassembler, compléter ou éventuellement éliminer, bref mettre en ordre, imprimer aux dispositions particulières l'unité d'un système* »<sup>39</sup>. À cet égard, la systématisation et l'interprétation de la législation sont des moyens nécessaires en la matière<sup>40</sup>.

La technique se distingue de la méthode dans la mesure où elle renvoie davantage à des opérations pratiques et non intellectuelles comme la méthode. On distingue ainsi la technique d'observation directe, ou documentaire, de celle dite indirecte portant par exemple sur des interviews. Elles n'ont pas été exclues dans la présente étude. S'agissant précisément de la méthode, celle dite juridique comporte, d'une part, la dogmatique, et, d'autre part, la casuistique. Alors que la casuistique se focalise sur l'étude de l'application des normes et plus précisément sur la jurisprudence, c'est-à-dire l'étude des cas<sup>41</sup>, l'approche dogmatique, quant à elle, est basée sur l'exégèse des textes, la systématisation du droit légiféré à partir des règles existantes pour en comprendre la cohérence ou les incohérences. C'est cette dernière approche qui permettra d'analyser, d'interpréter et surtout d'identifier le système de contrôle juridictionnel de l'administration auquel appartient le Cameroun.

Aussi, on aura recours à ce que le professeur Jean Carbonnier a désigné comme étant les « *sciences collatérales du droit* »<sup>42</sup>. Il s'agit de la comparaison, de l'histoire<sup>43</sup>, de la sociologie, de la science administrative et de l'anthropologie. Ce recours à une

38. J.-L. BERGER, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 5<sup>e</sup> éd., 2012, p. 225. Voir aussi, M. GRAVITZ, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 10<sup>e</sup> éd., 1996, p. 34.

39. J. CARBONIER, *Droit civil Introduction*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit privé », 27<sup>e</sup> éd., 2002, p. 66.

40. *Ibid.*

41. En ce sens C. ATIAS, *Épistémologie juridique*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 1985, pp. 91 sq.

42. J. CARBONIER, *Droit civil Introduction*, *op. cit.*, p. 71.

43. En ce sens J. BOUDON, « La méthode juridique selon Adhémar Esmein », in N. HAKIM et F. MELELLERAY (Études réunies par), *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2009, p. 263.

diversité de support permet de mieux étudier le droit<sup>44</sup>. En effet, le professeur Jacques Chevallier fait observer que « *les juristes ne peuvent se désintéresser des processus sociaux et politiques de production et d'application du droit [...], ils ne peuvent se désintéresser des valeurs sous-jacentes à l'ordre juridique et qui déterminent la légitimité de la norme juridique* »<sup>45</sup>. Le professeur Jean Carbonnier soutient aussi cette approche. Selon lui, il faut mettre un bémol à l'approche soutenue par Hans Kelsen qui circonscrit le droit à un examen des normes, à une exégèse des textes. De son point de vue, « *le droit aspire à saisir, par-delà les textes, les phénomènes juridiques* »<sup>46</sup> qui sont principalement des phénomènes collectifs et, ensuite, des phénomènes sociaux et individuels. Le droit « *aspire à devenir [...] science de l'observation, voire de l'expérimentation* »<sup>47</sup>. Il convient donc de puiser également dans le « *droit vivant* », c'est-à-dire à adopter un positivisme sociologique.

Ainsi, du point de vue de la démarche méthodologique, la détermination de la nature du système de contrôle juridictionnel de l'administration en droit camerounais, reposera aussi sur la sociologie.

Par ailleurs, la dimension historique ne sera pas exclue. L'étude du droit en Afrique de manière générale se doit d'accorder une place à l'histoire. Comme le rappelle Laboulaye, le droit, comme les études qui ont pour objet l'Homme et la société, doit être étudié en observant le passé, le présent et l'avenir. L'exclusion de ces aspects conduit vers une perception partielle donc incomplète des questions traitées<sup>48</sup>. S'agissant particulièrement du droit administratif et du droit constitutionnel, ces disciplines n'ont acquis le statut de « *sciences véritables* » qu'en étant fécondées par l'histoire et le droit comparé<sup>49</sup>. En effet, puisque la science juridique est relative aux rapports des individus dans une société, elle est une matière pas très éloignée de l'anthropologie juridique et de l'histoire<sup>50</sup>. Même si le juriste n'est pas un historien, il est impossible d'étudier sérieusement le droit administratif en ignorant la culture qu'elle véhicule et surtout l'histoire qui en est le résultat. D'ailleurs, l'histoire du droit administratif,

---

44. Dans le même sens, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, « De la pluralité à la transversalité. La science juridique à la croisée des disciplines », in C. ALONSO et autres (dir.), *La pensée du doyen Hauriou à l'épreuve du temps*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015, p. 261.

45. J. CHEVALLIER, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 283.

46. J. CARBONNIER, *Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10<sup>e</sup> éd., 2001, p. 257.

47. *Ibid.*

48. Cité par F. GALLETI, *Les transformations de l'État et du droit public en Afrique de l'Ouest francophone*, Thèse, Université de Perpignan, 2003, t. 1, p. 3.

49. J. BOUDON, « La méthode juridique selon Adhémar Esmein », in N. HAKIM et F. MELELLERAY (Études réunies par), *Le renouveau de la doctrine française... op. cit.*, p. 275.

50. N. ROULAND, *L'anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988, cité par J. MALAURIE, « Droit et logique coloniale », in M. DOUCET, J. VANDERLINDEN (dir.), *La réception des systèmes juridiques : implantation et destin*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 449.

particulièrement en France, fait partie des trois traits scientifiques qui le déterminent, à côté de son objet et de son mode de création<sup>51</sup>.

L'analyse consistera à démontrer que suivant son ancrage structurel, le système de contrôle juridictionnel de l'administration en droit camerounais correspond, certes, à un système dualiste (I), mais, d'un point de vue professionnel, il revêt une tendance moniste (II).

## **I. Un système dualiste de contrôle juridictionnel de l'administration eu égard à son ancrage structurel**

Sur le plan structurel, c'est-à-dire au regard de leur organigramme, les juridictions administratives au Cameroun ont enregistré quelques évolutions ces dernières années. En effet, la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 portant organisation de la Cour suprême, modifiée en 2017, ainsi que la loi n° 2006/022 de la même année, portant sur les tribunaux administratifs, ont été mises en application par les décrets des 15 mars et 18 avril 2012 portant, respectivement, ouverture des tribunaux administratifs et désignation du personnel au sein desdites juridictions. Il suffit d'analyser, à la fois, la nouvelle structuration de la Chambre administrative de la Cour suprême et des tribunaux administratifs, nouvellement créés (A), pour se rendre compte que ces juridictions sont bien séparées des juridictions de l'ordre judiciaire. Il en est de même avec l'émergence d'un personnel magistrat particulièrement formé au droit et contentieux administratif (B).

### **A. Un système de contrôle dualiste par la délimitation des instances juridictionnelles administratives**

Le système camerounais de contrôle juridictionnel de la puissance publique relève d'un système dit dualiste en raison de la délimitation d'un ordre de juridiction particulier chargé de connaître du contentieux de l'administration. Dans ce cadre, on peut distinguer les juridictions administratives supérieures (1) de celles de premier ressort (2).

#### ***1. La délimitation structurelle des juridictions administratives supérieures***

Il s'agit ici de la Chambre administrative de la Cour suprême érigée en 2006 en juridiction d'appel et de cassation.

Lorsqu'on analyse la loi n° 2006/016 relative à la Cour suprême, l'on relève que le législateur a procédé à une reconfiguration de la Chambre administrative ; qu'il a mis en place des formations de travail ainsi qu'une nouvelle catégorie de juges. La Chambre administrative de la Cour suprême est la seconde parmi les différentes Chambres que comporte cette Cour.

---

51. A. DELBLOND, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. « Manuel », 2009, p. 11.

Par rapport à l'ordonnance de 1972, sa composition a été reformée. La Chambre administrative de la Cour suprême comprend désormais :

- un président;
- des conseillers;
- un ou plusieurs avocats généraux;
- un greffier en chef;
- des greffiers.

Il faut observer de manière générale que la Chambre administrative de la Cour suprême, sous l'égide de l'ordonnance de 1972 qui organisait jadis ladite instance, était composée d'un président, des présidents de Chambre, des conseillers titulaires ou suppléants, d'un procureur général, des substituts du procureur général, d'un greffier en chef et des greffiers.

Cette composition a été revue avec la loi n° 2006/016 qui prévoit désormais, d'une part, au siège :

- un premier président, président de la Cour;
- des présidents de Chambre – donc celui de la Chambre administrative susvisée –;
- des conseillers;
- des conseillers maîtres;
- des conseillers référendaires;
- du greffier en chef de la Cour suprême;
- de greffiers en chef de Chambre;
- des greffiers.

D'autre part, au parquet général :

- d'un procureur général,

**d'un premier avocat général et des avocats généraux<sup>52</sup>.**

La loi a également consacré une répartition des tâches à travers des formations de travail.

Il s'agit des sections et de la formation des sections réunies.

La nouvelle Chambre administrative de la Cour suprême comporte cinq (5) sections réparties comme suit :

- une section du contentieux de la fonction publique;
- une section du contentieux des affaires foncières;
- une section du contentieux des contrats administratifs;

---

52. Article 4, loi n° 2006/015, précitée.

- une section de l'annulation et des questions diverses.

Cette répartition est organisée selon l'objet de la requête. L'on pouvait s'attendre à une répartition classique comme notamment le contentieux de l'annulation ou de la légalité, d'une part, et celui de pleine juridiction d'autre part. Cette nouvelle articulation n'a pas manqué de faire l'objet des critiques. En effet, on peut, comme l'a d'ailleurs souligné un observateur, regretter « *l'absence d'une section du contentieux des élections* »<sup>53</sup> dans cette répartition dans la mesure où la Chambre administrative de la Cour suprême a compétence pour statuer sur les appels formés contre les décisions rendues en matière de contentieux des élections régionales et municipales. De ce point de vue, « *l'on se serait attendue à ce que le législateur crée une section autonome chargée de connaître de cette matière. La complexité des questions électorales et la floraison du contentieux électoral imposent que l'on traite cette matière avec beaucoup plus de sérieux* »<sup>54</sup>.

Quant à leur composition, l'article 11 de la loi n° 2006/016 dispose que chaque section est composée de :

- un président ;
- de deux conseillers au moins ;
- un ou plusieurs avocats généraux.

Le siège sera ainsi constitué du président de la Chambre, des conseillers et des greffiers. La Chambre administrative de la Cour suprême pourra ainsi rendre des arrêts ou encore des ordonnances. L'expression « *au moins* », s'agissant des conseillers, veut dire que la section peut disposer de plus de deux conseillers. Cet élargissement peut soulever le problème du nombre, s'agissant du personnel, puisque cette composition est requise au sein de toutes les chambres de la Cour. Mais en dehors de cette difficulté, il y a lieu de souligner que les litiges s'étant diversifiés, il était nécessaire que le législateur adapte l'institution à une demande devenue importante du point de vue du volume. Par ailleurs, cette multiplication des sections peut sans doute être utile pour l'examen rapide des recours. En effet prévoit le texte, ces différentes sections peuvent se réunir dans certains cas, donc pour des missions bien précises. Cela donne lieu à la formation des sections réunies<sup>55</sup>.

S'agissant de la Chambre des sections réunies, il s'agit d'une autre formation que l'on peut classer parmi les formations de travail prévues au sein de la Chambre administrative de la Cour suprême. Sa composition est prévue à l'article 13 de la loi n° 2006/016 précitée.

---

53. D.-A. DJOFANG, « Le nouveau visage de la Cour suprême du Cameroun : vers une plus grande efficacité? », *Revue de l'ERSUMA* n° 1/2012, [ <http://revue.ersuma.org/no-1-juin-2012/legislation-15/LE-NOUVEAU-VISAGE-DE-LA-COUR> ].

54. Ibid.

55. H.-C. NJOCKE, « Juridiction administrative : réforme inachevée », *Juridis Périodique*, n° 74/2008, pp. 49-63.

Elle est constituée des présidents de sections de la Chambre. Cette section connaît des affaires renvoyées devant elle, soit par ordonnance du premier président, soit par arrêt d'une section. Elle connaît en outre du recours en révision des décisions contradictoires rendues lorsqu'il y a eu dol personnel; lorsqu'il a été statué sur les pièces reconnues ou déclarées fausses depuis la décision; lorsqu'une partie a succombé, faute de présenter une pièce décisive retenue par son adversaire; lorsque la décision de déchéance est intervenue sans que le demandeur au pourvoi ait été mis en demeure, soit pour se constituer un avocat, soit pour introduire une demande d'assistance judiciaire<sup>56</sup>.

Le législateur a aussi prévu, à côté des magistrats de carrière, des juges non-magistrats.

En effet, en dehors des magistrats de carrière, c'est-à-dire des personnels formés à l'École nationale de la magistrature, il est prévu un personnel supplémentaire au sein de cette juridiction à savoir :

- les professeurs des universités de rang magistral, de droit ou d'économie, justifiant de l'exercice pendant quinze années consécutives au moins;
- les avocats inscrits au barreau national et ayant exercé consécutivement pendant vingt ans;
- les fonctionnaires de catégorie « A » ou cadres contractuels d'administration titulaire d'une maîtrise en droit ayant exercé consécutivement pendant vingt années.

L'on peut dire que cette ouverture de la juridiction à son environnement permet d'accroître les rendements et renforce la qualité de la justice rendue. Il s'agit ainsi d'« un mécanisme pour surmonter la carence en personnel »<sup>57</sup>. Et l'on ne peut qu'espérer que de manière progressive « la Cour va sortir de son ostracisme pour bénéficier de l'expertise »<sup>58</sup> de ces nouveaux membres. En dehors de la Cour suprême, le dualisme juridictionnel camerounais s'est enrichi d'une nouvelle catégorie de juridictions que sont les tribunaux administratifs.

## 2. La délimitation structurelle des juridictions administratives de premier ressort

L'autre élément qui traduit le dualisme juridictionnel au Cameroun c'est la structuration de la justice administrative depuis la base avec des tribunaux administratifs créés avec la Constitution du 18 janvier 1996 et mis en œuvre par les décrets de 2012, susvisés, en passant par la loi n° 2006/022, précitée<sup>59</sup>. Ces Tribunaux sont composés de :

---

56. Article 41 alinéa 2, loi n° 2006/016 sur la Cour suprême.

57. D.-A. DJOFANG, « Le nouveau visage de la Cour suprême du Cameroun : vers une plus grande efficacité? », *op. cit.*, *ibid.*

58. *Ibid.*

59. Voir amplement : O. FANDJIP, *Les mutations récentes de la justice administrative en Afrique francophone. Étude critique à partir du modèle camerounais*, Paris, L'Harmattan, col. « Etudes africaines, Série droit », 2019, p. 99.

- un président;
- des juges;
- un greffier en chef;
- des greffiers.

Cet organe est chargé de rendre les décisions au sein de ces juridictions administratives. En effet, comme son nom l'indique, il rend des décisions techniquement appelées des jugements. La loi a prévu que les jugements doivent être rendus après délibération, à la majorité des voix des juges ayant suivi les débats.

En dehors des jugements, cette formation peut aussi rendre des ordonnances. Celles-ci relèvent de l'office ou alors de la juridiction du président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue à cet effet. Ainsi en sera-t-il en matière de référé et de sursis à exécution.

L'organisation des tribunaux administratifs au niveau du parquet, encore dénommé ministère public, est différente.

Au niveau du parquet, le tribunal administratif est composé :

- du procureur général près la Cour d'appel du ressort du tribunal administratif;
- un ou plusieurs substituts du procureur général.

Il s'agit du ministère public, organe qui veille à la bonne application des lois et des règlements. En effet, comme le prévoit l'article 29 alinéa 1 de la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire, « *le ministère public ou parquet veille à l'application des lois, règlements et décisions de justice. Il peut, dans l'intérêt de la loi, prendre devant toute juridiction auprès de laquelle il est représenté, les réquisitions qu'il estime utiles* ».

Par ailleurs, comme dans le cas de la Chambre administrative de la Cour suprême, des juges non-magistrats ont aussi été consacrés au sein de tribunaux administratifs.

Ainsi, comme dans le cas de la Chambre administrative de la Cour suprême, l'une des innovations de la réforme de 2006 est la mise en place des juges non-magistrats. En ce qui concerne les tribunaux administratifs, le texte prévoit des juges ou substituts non-magistrats à savoir :

- les professeurs de droit;
- les chargés de cours de droit;
- les fonctionnaires de catégories « A » et cadres contractuels. Ceux-ci pourront être membres des tribunaux administratifs en service extraordinaire pour un mandat de cinq ans.

Le législateur précise les conditions d'admissibilité à ces postes. Cela traduit un souci de rigueur et de spécialisation, car la gestion du contentieux de l'administration exige des juges une connaissance importante du droit administratif et de l'administration. C'est pourquoi, pour les professeurs, peuvent être nommés, ceux ayant exercé pendant dix années consécutives, quinze ans pour les chargés de cours et, enfin, pour



la dernière catégorie, ceux-ci doivent être titulaire d'une maîtrise en droit et justifier de quinze années de fonction.

À la suite de l'organisation de ces tribunaux administratifs, le législateur, plus précisément le pouvoir réglementaire et conformément à la loi, a désigné les membres de ces différents Tribunaux.

Le décret du 18 avril 2012 organise donc la composition au siège de ces Tribunaux. Le parquet, quant à lui, étant celui des juridictions judiciaires. En effet, l'article 6 de la loi n° 2006/022 adopte la formule classique à savoir :

- une formation de jugement,
- un parquet et un service des greffes.

En guise de rappel, s'agissant, notamment de la formation de jugement, encore dénommée le siège, elle a prévu un président, des juges, un greffier en chef et des greffiers. À cet effet, le décret du 18 avril 2012 a désigné trois magistrats aux sièges des différents Tribunaux parmi lesquels un président comme l'indique l'article 6 alinéa 1 a (i) et (ii) de la loi n° 2006/022 susvisée. Il en est ainsi parce que le tribunal administratif siège en formation collégiale de trois membres et leurs décisions sont rendues à la majorité des voix. Par ailleurs, le président peut être suppléé conformément au texte portant statut de la magistrature en cas d'absence ou d'empêchement<sup>60</sup>.

Cette formation rend des jugements et des ordonnances. Les ordonnances relèvent de l'office ou de la juridiction du président ou encore du magistrat qu'il délègue à cet effet<sup>61</sup>.

Lorsqu'on confronte le décret du 18 avril 2012 à certaines dispositions de la loi n° 2006/022, des doutes surviennent. « *A priori* », cette composition paraît insuffisante parce que le texte ne désigne ni les personnels du service des greffes ni les juges non-magistrats. Pour ce qui est de l'absence des juges non-magistrats, le décret du 18 avril 2012 ne semble pas avoir fait une erreur parce que : d'une part, l'article 6 de la loi n° 2006/022 qui fixe la composition du tribunal administratif ne fait pas allusion à cela et, d'autre part, parce que l'article 8 alinéa 2 de la loi ci-dessus visée n'en fait pas un impératif. Il dispose que cette catégorie de juge ou substitut en service extraordinaire au sein des tribunaux administratifs peut être nommée pour les besoins du service. Le législateur n'a donc pas jugé nécessaire d'en désigner pour le moment. Cependant, leur désignation aurait été aussi l'occasion d'apporter plus de précisions sur leur statut<sup>62</sup>.

Au sujet des greffiers en chef et les greffiers<sup>63</sup>, le législateur n'en fait, sans doute, pas mention dans le décret du 18 avril 2012 parce que le greffier en chef et les greffiers

---

60. Article 13 de la loi n° 2006/022.

61. La Chambre administrative ne statuera plus sur les ordonnances de sursis à exécution et de référé par le canal d'un conseiller désigné par ordonnance du président pour une année comme c'était le cas, à titre transitoire. Article 119 alinéa 3 de la loi n° 2006/022, précitée.

62. C. KEUTCHA TCHAPNGA, « La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun », *op. cit.*, p. 27.

63. Prévus par l'article 6 alinéa 1 a (iii) et (iv).

du tribunal administratif sont nommés conformément au texte portant statut des personnels des greffes et à celui portant organisation administrative des juridictions<sup>64</sup>. Cette organisation structurelle de la justice administrative au Cameroun montre que le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire y est bien adopté. Il en est de même avec l'émergence des juges administratifs formés au sein de la section administrative de l'École de magistrature. Cela conforte l'idée d'un modèle dualiste de contrôle juridictionnel de la puissance publique.

## B. Un système de contrôle dualiste par la consécration des juges administratifs spécialistes

Sur le plan professionnel, le système dualiste de contrôle juridictionnel de l'administration au Cameroun apparaît également dans la mesure où les efforts tendant à mettre en place des magistrats formés au droit et au contentieux administratif sont remarquables. Il est, en effet, important de rappeler que la récente modification apportée par la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 relative à la Cour suprême a conduit à :

- la création d'une section « *Common law* » au sein de ladite Chambre ;
  - l'ouverture d'une section « *Common law* » à l'École de formation des magistrats ;
- Et surtout à :
- les formations au contentieux administratif offertes aux acteurs de la justice ;
  - l'ouverture d'une section administrative au sein de l'École nationale d'administration et de magistrature laquelle fait ainsi partie des mesures visant à consolider ce système dualiste.

Dans cette perspective, depuis l'année 2011 au Cameroun, on observe une multiplication des travaux, notamment des ateliers, des séminaires au profit des acteurs de la justice, particulièrement à l'attention des magistrats et avocats. Ces travaux visent à leur apporter des outils nécessaires au traitement du contentieux administratif. Les pouvoirs publics ayant certainement pris en compte la sonnette d'alarme tirée par la doctrine lorsqu'elle soulignait que « *la non-spécialisation des magistrats formés à d'autres types de contentieux serait à l'origine du caractère incertain de la jurisprudence administrative* »<sup>65</sup>. C'est en ce sens que les formations ainsi lancées ont été faites au profit non seulement des magistrats de la Cour suprême et leurs collaborateurs, greffiers et avocats, mais aussi à l'ensemble des acteurs de la justice administrative dans les différentes régions du pays. Elles ont été réalisées à travers le programme d'appui au secteur de la justice.

De même, au courant de l'année 2012, à la suite du décret portant nomination des juges auprès des tribunaux administratifs, nouvellement créés, ces nouveaux

64. Article 11 de la loi n° 2006/022, précitée.

65. C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Précis de contentieux administratif au Cameroun. Aspects de l'évolution récente*, Paris, L'Harmattan, 2017, préface de B-R. Guimdo Dongmo, p. 233.

juges administratifs spécialisés ont bénéficié d'une formation en droit et contentieux administratif tant au Cameroun qu'à l'étranger, notamment à travers un séjour au sein du Conseil d'État en France.

La formation au droit et au contentieux administratif a également été offerte aux trente jeunes auditeurs de justice administrative appelés à exercer en qualité d'attachés au parquet général chargé du contentieux administratif dans les différentes régions du pays.

L'évolution la plus significative a été l'ouverture à l'École nationale d'administration et de magistrature d'une section administrative.

En effet, selon l'article 25 du décret n° 2018/240 du 9 avril 2018 portant réorganisation de l'École nationale d'administration et de magistrature, la formation y est suivie au sein de trois divisions à savoir : la division administrative, la division des régies financières, la division magistrature et greffes. Dans cette dernière division qui comporte plusieurs sections a été rajoutée une nouvelle section, dite administrative, à côté de la section judiciaire et des comptes. Le décret susvisé prévoit que les détails relatifs à l'ouverture et au contenu des dites formations sont fixés par arrêté portant ouverture du concours, adopté par le ministre en charge de la fonction publique. À cet effet, par exemple, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 003935 du 13 juin 2018 du ministre de la Fonction publique portant ouverture du concours d'entrée à l'École nationale d'administration et de magistrature, pour le compte de l'année 2018/2019, prévoit une quinzaine de places pour la section judiciaire, sur soixante places au total, avec trente places pour la section judiciaire et les quinze autres pour la section des comptes. S'agissant précisément de la section administrative, ledit arrêté apporte des précisions sur la nature des épreuves à subir par les candidats comme notamment : une épreuve de droit constitutionnel, une épreuve de droit et contentieux administratif, une épreuve de libertés publiques, et une épreuve de droit international public. Ces épreuves relèvent des différentes branches du droit public avec les nombreuses matières qu'elles comportent. Celles-ci doivent être maîtrisées par les candidats.

Ceci montre donc que sur le plan professionnel, la justice administrative camerounaise a connu une évolution permettant de justifier l'idée de son adhésion à un système dualiste de contrôle juridictionnel de l'administration. Tous ces éléments permettent ainsi de comprendre que d'un point de vue de la formation, celle des juges administratifs spécialistes du droit et du contentieux administratif, en particulier, et du droit public, en général, est désormais en place. Cela mérite d'être salué. Il est intéressant de préciser que le système dualiste de contentieux administratif a l'avantage qu'en mettant en place un juge spécialisé dans le contentieux administratif, il permet de concilier efficacement droits, libertés et intérêt général. Toutefois, il peut aussi conduire à de nombreux conflits de compétence<sup>66</sup>. Cependant, ce dualisme juridictionnel n'est pas radical notamment sur le plan de la formation des magistrats. Il n'exclut donc pas l'idée d'un système moniste de contentieux administratif.

---

66. J. LEMASURIER, *Le contentieux administratif en droit comparé*, op. cit., pp. 2 sq.

## **II. Un système dualiste de contrôle juridictionnel de l'administration à tendance moniste au plan professionnel**

Sur le plan de la formation des acteurs de la justice administrative, notamment des magistrats, le droit camerounais suscite quelques interrogations qui dans une certaine mesure conduisent à le ranger dans la catégorie des systèmes monistes de contrôle de l'action administrative. En dépit des évolutions qui ont été enregistrées ces dernières années, en effet, cette institution demeure encore influencée par la présence en son sein des juges de formation privatiste (B). Ce rapprochement vers le système moniste apparaît même en amont avec le rattachement du parquet des juridictions administratives à celui des juridictions de droit commun (A).

### **A. Un système dualiste de contrôle à tendance moniste eu égard au rattachement du parquet aux juridictions de droit commun**

Les aménagements qui ont été apportés au sein de la justice administrative camerounaise ces dernières années sont importants dans la mesure où ils ont conduit à mettre en place une juridiction administrative dont l'autonomie devient de plus en plus affirmée. Mais on ne saurait manquer de relever que contrairement à ce qu'on peut observer dans d'autres modèles de contentieux administratif qui partagent la même tradition juridique que le Cameroun, il existe encore une dépendance du ministère public des juridictions administratives à l'égard des juridictions de droit privé. Il en est ainsi tant au niveau des juridictions administratives de premier ressort que des instances dérivées comme l'appel.

Au niveau des tribunaux administratifs, l'article 6 de la loi n° 2006/022 prévoit qu'au parquet, ces Tribunaux sont constitués par le procureur général près la Cour d'appel du ressort du tribunal administratif, d'un ou plusieurs substituts du procureur général. Le vocable Cour d'appel utilisé par le législateur, sans toutefois préciser de quelle Cour il s'agit, pouvait susciter des interrogations dans le cas où il existerait d'autres Cours administratives d'appel dans les autres régions du pays. Mais dès lors que la seule Cour administrative d'appel en vigueur dans le contentieux administratif camerounais c'est la Chambre administrative de la Cour suprême, il n'y a pas de doute qu'il s'agit des Cours d'appel des juridictions de droit privé. La mise en place des tribunaux administratifs conforte cette thèse. Selon les articles 19, 20 et 30 de la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire, il est créé une Cour d'appel dans chaque région. Celle-ci est composée au parquet d'un procureur général, d'un ou plusieurs avocats généraux, d'un ou plusieurs substituts du procureur général ou plusieurs attachés. Le même texte précise qu'il « *existe auprès de chaque Cour d'appel un parquet général dirigé par un procureur général qui relève directement du ministre chargé de la justice* ».

Cette alliance entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire apparaît également au niveau de la Cour suprême, notamment sa Chambre administrative, juridiction d'appel et de cassation. Ici, le ministère public est représenté par les avocats

généraux qui sont placés sous l'autorité du procureur général près la Cour suprême. Ce dernier a par ailleurs le pouvoir de les muter indifféremment d'une chambre ou d'une section à une autre.

De ce point de vue, l'organisation des juridictions administratives au Cameroun se caractérise donc par un rattachement d'une partie desdites juridictions aux juridictions de l'ordre judiciaire<sup>67</sup>.

Il s'agit d'une approche qui amène à s'interroger. Dans un système dualiste, comme le souligne le Doyen Roger Bonnard, « pour apprécier dans quelle mesure les organisations des tribunaux administratifs réalisent ou non l'autonomie qu'ils doivent avoir et les séparent matériellement et organiquement de l'administration, il faut d'abord savoir à quelles conditions un tribunal administratif sera vraiment autonome et séparé de l'administration »<sup>68</sup>. L'auteur précise à cet égard que, d'un point de vue global, la justice administrative doit être structurée en prenant en compte « une séparation organique entre la fonction d'administrer et la fonction de juger les litiges administratifs »<sup>69</sup>. Dans un premier temps, il doit y avoir une « spécialisation dans la fonction juridictionnelle »<sup>70</sup>, c'est-à-dire que la juridiction administrative « devra être un organe qui, étant investi de la fonction juridictionnelle, sera rigoureusement spécialisé dans l'exercice de cette fonction. C'est ainsi qu'il ne pourra pas cumuler avec la fonction juridictionnelle des attributions ressortissant proprement de la fonction administrative »<sup>71</sup>. Autrement dit, le juge administratif ne se limite qu'à prendre des décisions à caractère juridictionnel donc ne saurait en plus de cette compétence adopter des décisions administratives lesquelles relèvent de la compétence de l'administration. En plus, il convient de préciser que « même, dans l'activité qu'il exerce en la forme juridictionnelle », le juge de l'administration « devra se limiter à ce qui est opération juridictionnelle au point de vue matériel »<sup>72</sup>.

Dans un second temps, le juge administratif doit jouir d'une « autonomie complète dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle. Il devra notamment être indépendant de l'administration. À cet effet, il devra être placé complètement en dehors de la hiérarchie administrative, afin qu'il ne soit pas susceptible d'être soumis à une action de surveillance, d'instruction et de pouvoir hiérarchique »<sup>73</sup>.

Enfin, et surtout, « l'indépendance du Tribunal vis-à-vis de l'administration veut aussi qu'aucun agent de l'administration ne vienne prendre part aux opérations juridictionnelles du Tribunal. D'ailleurs sa séparation avec les Tribunaux ordinaires exige

---

67. O. FANDJIP, *Les mutations récentes de la justice administrative en Afrique francophone... op. cit.*, p. 123.

68. R. BONNARD, *Le contrôle juridictionnel de l'administration. Étude de droit administratif comparé*, Paris, Dalloz, 2006, avant-propos de Bernard Pacteau, pp. 112 et 113.

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*

71. *Ibid.*

72. *Ibid.*

73. *Ibid.*

qu'aucun de ses membres ne soit emprunté au personnel de ces Tribunaux»<sup>74</sup>. Au regard de ces différents critères, il y a certainement une entorse à l'ancrage structurel dualiste du système de contrôle juridictionnel de l'administration dans le contexte camerounais.

En France, par exemple, et à titre de droit comparé, les ordonnances des 2 février et du 12 mars 1831 avaient confié ce rôle au sein des juridictions administratives à des commissaires du gouvernement. Depuis le décret n° 2009/14 du 7 janvier 2009, on parle désormais de rapporteur public. Il s'agissait des membres du Conseil d'État chargés de représenter le gouvernement et de proposer au juge administratif une solution au litige. Toutefois, comme le précise le professeur Pierre Tifine, «*les commissaires du gouvernement se sont considérés comme indépendants vis-à-vis du pouvoir exécutif et ils ont pris l'habitude de rendre leurs conclusions en leur propre nom, ce qui a largement contribué à mieux identifier et à structurer les règles du droit administratif*»<sup>75</sup>.

À cet égard, l'idée de la doctrine selon laquelle la justice administrative camerounaise n'est pas encore convenablement «*placée au même rang de dignité que la juridiction judiciaire*», donc n'est pas encore «*à la fois indépendante d'elle et indépendante comme elle*»<sup>76</sup>, est encore soutenable. Cela montre que le dualisme juridictionnel camerounais est à tendance moniste. Ce rattachement organique de la justice administrative à la juridiction judiciaire est aussi remarquable que l'insuffisance des juges administratifs spécialistes.

## **B. Un système de contrôle dualiste à tendance moniste eu égard à l'insuffisance des juges administratifs spécialistes**

Pour comprendre de tels propos, quelques rappels, préalables, méritent d'être faits. D'une part, en ce qui concerne les juridictions d'instances, l'article 8 alinéa 1 de la loi n° 2006/022 relative aux Tribunaux administratifs dispose que les membres du tribunal administratif et ceux du parquet sont des magistrats relevant du statut de la magistrature.

L'article 9 du même texte ajoute que le président et les juges du tribunal administratif sont nommés conformément au texte portant statut de la magistrature.

Les magistrats du ministère public auprès du tribunal administratif sont nommés conformément au texte portant statut de la magistrature, conclut l'article 10 de la même loi. C'est aussi sur la base de ces dispositions que le décret du 18 avril 2012 a procédé à la désignation des juges au sein des différents tribunaux administratifs.

D'autre part, en ce qui concerne les autres juridictions administratives, l'article 5, alinéa 1, de la loi n° 2006/016 sur la Cour suprême dispose que les membres de cette

74. *Ibid.*

75. P. TIFINE, *Droit administratif français* [ <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/25/droit-administratif-francais-introduction-chapitre-2/> ].

76. C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Précis de contentieux administratif au Cameroun. Aspects de l'évolution récente, op. cit.*, p. 21.

Cour sont également des magistrats relevant du statut de la magistrature. Il convient aussi de rappeler que ces magistrats sont formés à l'École nationale d'administration et de magistrature, Établissement de formation qui depuis sa création jusqu'en 2012 ne forme que des magistrats de droit privé. Ainsi, pendant toutes ces années, et même en ce moment, même si cela n'apparaît que dans une certaine mesure, le règlement des litiges administratifs reste encore, pour une bonne part, confié à des magistrats de droit privé.

On peut relever comme exemple ce rattachement du parquet des tribunaux administratifs au parquet général des Cours d'appel de l'ordre judiciaire du ressort territorial desdits Tribunaux. Cette approche, que certains observateurs justifient par des raisons de ressources financières et du principe de l'indivisibilité du parquet<sup>77</sup>, montre le caractère transversal du dualisme juridictionnel camerounais. En effet, même si cette unification n'est qu'organique, étant donné qu'au sein des parquets généraux desdites Cours, le contentieux administratif est traité par des attachés au parquet général chargé du contentieux administratif, ces derniers étant des magistrats formés en droit et contentieux administratif, nul doute que ce travail se fait sous l'égide du procureur général près ladite Cour. Celui-ci est, sauf exception, un magistrat de formation privatiste. Ce procureur général est principalement chargé d'assurer les fonctions du ministère public dans le ressort de la Cour d'appel des juridictions de droit privé concernées. C'est lui qui donne les orientations significatives dans les affaires à traiter dans le cadre du contentieux administratif à ses différents collaborateurs qu'il charge de l'instruction du dossier. De ce point de vue, la justice administrative camerounaise, symbole du dualisme juridictionnel, porte encore l'empreinte du droit privé sauf à envisager l'hypothèse où ce parquet général est placé sous la responsabilité d'un magistrat formé à la section administrative de l'École. Ce qui n'est qu'une hypothèse difficilement vérifiable.

Tout ceci conduit à déplorer, une fois de plus, l'absence de maîtrise du droit du contentieux administratif<sup>78</sup> par des magistrats de formation privatiste. C'est un tel profil qui explique, de l'avis de certains observateurs, certaines solutions adoptées par cette juridiction<sup>79</sup>. Analysant cette dominance privatiste des magistrats au regard de la loi n° 2006/022 sur les tribunaux administratifs, la doctrine avait souligné que « de là à retomber dans les errements et les incohérences jurisprudentielles enregistrés jusqu'ici, il n'y a qu'un pas que le juge judiciaire ne manquera pas de franchir [...] »<sup>80</sup>.

77. S.-E. KOUA « La réforme du contentieux administratif du 29 décembre 2006 au Cameroun : regard rétrospectif d'un auditeur de justice administrative », *Revue Africaine de Sciences Juridiques*, n° 2/2015, p. 156.

78. J. BINYOUM, *Contentieux administratif*, cours polycopié, 3<sup>e</sup> année de licence, Université de Yaoundé, 1992, p. 17.

79. J.-C. ABA'A OYONO, « Les mutations de la justice à la lumière du développement constitutionnel de 1996 », *Juridis Périodique*, n° 44/2000, p. 84.

80. C. KEUTCHA TCHAPNGA, « La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun », *op. cit.*, p. 26.

Par ailleurs, analysant également les évolutions liées à la formation des magistrats spécialistes du droit et contentieux administratif, un observateur souligne qu'avant le déploiement sur le terrain de ces nouveaux juges administratifs spécialistes, les juridictions administratives ont commencé à travailler avec des « *juges judiciaires spécialisés en contentieux administratif* » étant donné que « *seules de telles formations [...] peuvent permettre aux futurs juges administratifs camerounais de rendre progressivement plus intelligible leur lecture des textes* »<sup>81</sup>.

Aussi, même après la mise en place de cette formation particulière, propre au juge administratif, elle reste limitée au regard de l'ampleur, notamment sur le volume, du contentieux administratif camerounais aujourd'hui. Ces juges administratifs spécialistes sont en nombre insuffisant. Dans une certaine mesure, leur action restera donc discrète. Une quinzaine de magistrats administratifs par promotion ne peut pas laisser croire que le contentieux administratif pourra systématiquement être traité par des spécialistes. Il faudra encore attendre qu'un nombre important de ces magistrats soit déployé sur le terrain pour conclure à une véritable prise en charge du contentieux administratif par des spécialistes.

Par contre, et à titre de droit comparé, au Gabon par exemple, le législateur n'a pas retenu cette approche. Les différents ordres de juridiction dans ce pays sont séparés en dépit de leur rattachement au conseil supérieur de la magistrature. En effet, « *le président, les vice-présidents, les juges magistrats et les représentants du ministère public sont choisis à titre principal parmi les magistrats de l'ordre administratif* »<sup>82</sup>. Il y a donc, contrairement à l'approche de son homologue camerounais, une distinction, d'une part, entre magistrat de carrière et juge non-magistrat, et, d'autre part, ceux de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

En France, a été institué en 1986 le conseil supérieur des Tribunaux administratifs, également compétent à l'égard des Cours administratives d'appel, dont le rôle est équivalent à celui que joue le conseil supérieur de la magistrature pour les magistrats de l'ordre judiciaire. Il est présidé par le vice-président du Conseil d'État<sup>83</sup>. La conception d'un juge administratif est différente dans ce pays. Le juge administratif ici, relève non pas du statut général de la magistrature, mais du statut général de la fonction publique de l'État, d'une part, et, d'autre part, il est recruté par le canal de l'École nationale d'administration<sup>84</sup>.

Ceci montre que dans ce système juridictionnel dualiste, le juge administratif est un spécialiste qui doit s'adapter aux réalités de la société qu'il est appelé à réguler.

81. C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Précis de contentieux administratif au Cameroun. Aspects de l'évolution récente*, op. cit., p. 234.

82. Article 77 alinéa 1 de la loi de 1994 portant organisation judiciaire au Gabon.

83. Article L. 231 et suivant du Code de justice administrative.

84. Voir J.-M. SAUVE, « Bilan d'une réforme », in C. TEITGEN-COLLY (dir.), *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes-Droit », 2011, p. 33.



L'un des défis majeurs qui l'interpelle<sup>85</sup> est celui de la maîtrise des impératifs de la vie administrative c'est-à-dire, son aptitude à agir de manière à permettre à l'administration de fonctionner dans de bonnes conditions et, en même temps, maintenir les actions de cette dernière dans des limites raisonnables afin d'assurer la protection des droits et libertés<sup>86</sup>. Le conseiller d'État Daniel Chabanol explique que pour jouer efficacement ce rôle d'arbitre entre ces valeurs souvent inconciliables, le juge administratif doit avoir une formation importante sur le plan administratif et juridique. Il doit être associé de façon permanente aux travaux de l'administration pour mieux comprendre ses contraintes et ses modes de fonctionnement. C'est d'ailleurs cette singularité de sa formation et de sa vie professionnelle qui explique le maintien de la dualité de juridiction<sup>87</sup>. C'est cet ensemble de connaissances qui permet au juge de construire une jurisprudence conséquente.

En France, par exemple, au plan économique, la décision Blanco peut être considérée comme la conséquence de l'industrialisation de la société française de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle bien observée par le juge. De même, c'est en tenant compte de la situation économique que dans l'affaire *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*, il a souligné qu'en présence d'un événement imprévisible et extérieur aux parties, et bouleversant l'économie du contrat, le cocontractant de l'administration devait poursuivre l'exécution et recevoir une indemnité<sup>88</sup>. En d'autres termes, pour mener à bien sa mission, le juge administratif doit être doté d'un « *capital culturel* »<sup>89</sup> conséquent.

Cela dit, à l'opposé du modèle français dont il s'inspire, le juge administratif camerounais n'est pas véritablement spécialisé et même indépendant<sup>90</sup>. Parlant de l'indépendance, il est parfois peu audacieux, agissant moins comme un « *expert du droit capable de dire ce que signifie la loi et de faire cadrer des législations imparfaites avec la totalité du système juridique* »<sup>91</sup> dès lors que son indépendance n'est pas bien

85. Sur l'ensemble, lire : D. CONNIL, *L'office du juge administratif et le temps*, Thèse, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2010, p. 493.

86. Voir par exemple : O. FANDJIP, « La régularisation des recours introduits en l'absence d'une décision et l'avis du Conseil d'État du 27 mars 2019 », *RRJ*, n° 2/2019, p. 725 ; Le renforcement des conditions d'accès au juge dans le nouveau Code français de justice administrative : le cas de la décision préalable », *Revue juridique de l'Ouest*, université Rennes 1, n° 1/2017, p. 25 ; « Le juge administratif français face à l'urgence », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'évolution du droit administratif en France et en Russie*, Paris, PUF, col. « Thémis », 2016, p. 267.

87. D. CHABANOL, *La pratique du contentieux administratif*, Paris, LexisNexis, coll. « Pratique professionnelle », 9<sup>e</sup> éd., 2011, p. 2.

88. D. CONNIL, *L'office du juge administratif et le temps*, op. cit., *ibid.*

89. *Ibid.*

90. Il en est ainsi, d'une manière générale, en Afrique. Voir M. DEBERE, « La justice sans juge, d'hier à demain », in J. DU BOIS DE GAUDUSSON, G. CONAC (dir.), « La justice en Afrique », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 4<sup>e</sup> trimestre, 1990, p. 87, cité par C. DOUNKENG ZELE, « Le paradoxe de l'institution judiciaire dans les régimes politiques africains de 1960 jusqu'à nos jours : entre déconstruction et reconstruction relative d'un pouvoir », *Revue internationale de droit africain*, n° 91/2011, p. 60.

91. A. DONSOU, « Acteurs politico-institutionnels et État de droit constitutionnel en Afrique », in M. MOUSTAPHA AIDARA (dir.), *À l'ombre du droit*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 179.

assumée à l'égard de l'exécutif. En ce sens, un observateur fait remarquer « *que même dans la nouvelle configuration des pouvoirs, le juge confronté à des affaires ayant une implication politique est dans une position inconfortable. Soit il est tenté de refuser de se prononcer en invoquant des arguments de procédure, soit de recourir à des principes d'interprétations ménageant la suprématie du politique* »<sup>92</sup>. La dépendance de la juridiction administrative camerounaise vis-à-vis du « *versant judiciaire* » est donc encore présente. Comme le résume la doctrine, « *hier et aujourd'hui encore, s'il fallait qualifier* » le juge administratif en Afrique, « *on dira qu'il est lent à la décision, inapte au droit administratif et intéressé par son sort* »<sup>93</sup>.

Ainsi, en droit camerounais, ce recoupement du système dualiste avec l'intervention des juridictions de droit commun conduit dans une certaine mesure à retomber dans le système unique de contentieux administratif ou encore anglo-saxon<sup>94</sup>. Cela semble redoutable parce que, bien qu'il ait le mérite de la simplicité et de l'efficacité dans la protection des administrés, le juge judiciaire connaît mal le fonctionnement de l'administration et ne pourrait pas être en même de mesurer efficacement l'équilibre entre l'intérêt général et les droits et libertés.

Cela fait donc du système camerounais de contentieux administratif un système dualiste à tendance moniste. Le droit camerounais n'est pas un cas isolé, car même dans les pays de tradition anglo-saxonne où le juge judiciaire est normalement habilité à juger l'administration, naissent de plus en plus des juridictions administratives spéciales<sup>95</sup>. Cela s'apparente à une réorganisation du contentieux selon le système dualiste<sup>96</sup>. Dans certains pays, comme la Belgique et les Pays-Bas, le contentieux administratif relève à la fois de la juridiction administrative et judiciaire. On peut d'ailleurs remarquer une part majeure de compétence dévolue au juge judiciaire<sup>97</sup>.

## Conclusion

Le système de contrôle juridictionnel de la puissance publique dans les pays d'Afrique francophone, en général, et au Cameroun en particulier, eu égard aux évolutions observées ces dernières années, n'est pas un système parfaitement dualiste. Contrai-

92. C. DOUNKENG ZELE, « Le paradoxe de l'institution judiciaire dans les régimes politiques africains de 1960 jusqu'à nos jours : entre déconstruction et reconstruction relative d'un pouvoir », *op. cit.*, p. 70 ; M. P. ZE, « Réflexions sur la réforme de la justice administrative au Cameroun », *Revue internationale de droit africain*, n° 89/2011, p. 66.

93. P-E. ABANE ENGOLO, *Traité de contentieux administratif au Cameroun*, *op. cit.*, p. 18.

94. J. LEMASURIER, *Le contentieux administratif en droit comparé*, *op. cit.*, pp. 2 sq.

95. J. DARBY, *Introduction au droit américain*, Cours, Faculté internationale de droit comparé, Université de Strasbourg, Session de printemps 2012, dactylographié notamment Conférence n° 4, pp. 4 sq. L'auteur parle des « agences administratives ».

96. P. DELVOLVE, P. BON, « Le contentieux administratif à l'étranger : éléments de comparaison », *op. cit.*, pp. 225 et 226.

97. *Ibid* ; D. RENDERS, « La réforme du Conseil d'État de Belgique », *AJDA*, n° 5/2008, pp. 228-231.

rement à la France où « *le dualisme juridictionnel et la répartition des compétences qui en procède* » relèvent de l'histoire de ce pays « *marquée par la Révolution française et une conception radicale de la séparation des pouvoirs* »<sup>98</sup>, au Cameroun, ce dualisme est nuancé.

En effet, il s'agit d'un système de contrôle juridictionnel qui est certes dualiste, mais dans lequel on relève, dans un premier temps, un rattachement de la fonction du ministère public au parquet des juridictions de droit privé. Le ministère public dans le contentieux administratif est le même que celui des juridictions judiciaires. Même si le contentieux administratif est traité par des attachés au parquet général chargés du contentieux administratif, qui sont des magistrats spécialistes, ce travail est réalisé sous l'égide du procureur général près d'une Cour d'appel qui relève des juridictions judiciaires. Ce dernier étant, en l'état actuel, un magistrat privatiste. Comme le fait observer une étude, l'on assiste au sein de la juridiction administrative à la protection de l'administration par le ministère public qui entretient l'illusion de la liberté de la parole<sup>99</sup>. Cette approche rappelle la situation avant les indépendances où la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires n'était pas absolument respectée. Cela était lié au dilemme auquel le Conseil d'État était confronté à savoir : assurer la justice administrative en prenant en compte les impératifs de la colonisation<sup>100</sup>.

Dans un second temps, s'agissant de la formation des magistrats, celle des juges administratifs spécialistes est désormais prévue. Toutefois, ces juges administratifs spécialistes sont peu nombreux en ce moment. De ce point de vue, si l'on maintient, sur le plan numérique, le quota actuel des auditeurs de justice formés au contentieux administratif à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature, il serait intéressant de déployer aussi les juges non-magistrats, notamment les fonctionnaires, afin de renforcer ce transfert du contentieux administratif à des juges entièrement formés pour cette discipline.

Ainsi, malgré l'avènement des juges administratifs spécialisés en contentieux administratif, le règlement du contentieux administratif au Cameroun reste encore, pour une bonne part, assuré par des juges judiciaires spécialisés. Il en est ainsi compte tenu de la présence insuffisante des juges administratifs spécialistes. On n'est donc pas encore sérieusement sorti du système juridictionnel de « *deux dans l'un* », avec

---

98. J-M. SAUVE, « Dialogue entre les deux ordres de juridiction », *Intervention à l'École nationale de la magistrature le 21 juillet 2017*. En ligne [ <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/dialogue-entre-les-deux-ordres-de-juridiction> ]. Consulté le 30 mars 2020.

99. H.-M. NTAH A MATSAH, *Le ministère public dans le contentieux administratif au Cameroun : Contribution à l'étude des organes de la juridiction administrative au Cameroun*, Thèse, Université de Yaoundé 2, 2010, p. 412.

100. S. BELAID, « La juridiction administrative en Tunisie, présentation générale et observations critiques », in G. CONAC et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique, op. cit.*, p. 314 ; B. PACTEAU, « Colonisation et justice administrative », in *Le Conseil d'État et l'évolution de l'outremer français du XVII<sup>e</sup> siècle à 1962*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 49-71.

comme conséquence des flottements dans la démarche des juges, source d'incertitudes jurisprudentielles<sup>101</sup>.

Un tel choix n'est pas incompréhensible. Il est sans doute lié au contexte économique du pays, car, la stricte séparation, tant structurelle que professionnelle des juridictions exige d'importants moyens financiers. Le choix du législateur camerounais révèle certainement cette réalité. Par exemple, dans les États fédérés, les juridictions sont organisées en fonction de cette forme de l'État. C'était le cas en 1961 au Cameroun<sup>102</sup>, avec en premier et dernier ressort la Cour fédérale de justice juge du contentieux administratif fédéral. Le Tribunal d'État restait juge de droit commun du contentieux administratif de l'État fédéral du Cameroun oriental. Pour le contentieux administratif du Cameroun occidental, il était assuré par le juge judiciaire. Mais pouvait s'appliquer à l'administration, dans cette partie du pays, l'immunité de juridiction tirée du droit britannique<sup>103</sup>. C'est dire que la nature de ce système camerounais est certainement le reflet de son contexte.

---

101. M. KAMTO, « La fonction administrative contentieuse de la Cour suprême du Cameroun », *op. cit.*, pp. 31 et 38.

102. Article 33, alinéa 3, de la loi constitutionnelle n° 61/24 du 1<sup>er</sup> septembre 1961.

103. J. BINYOUM, P. NGOLLE NGWESSE, *Éléments de contentieux administratif camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2010, préface de Maurice Kamto, p. 31.