

Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone : l'exemple du Cameroun

*Olivier FANDJIP**

The Obstacles to the Publication of Administrative Decisions in French Speaking Countries of Africa : the Example of Cameroon

Los obstáculos a la publicidad de los actos administrativos en los Estados del África francófona : el ejemplo de Camerún

Os Obstáculos à Publicidade dos Atos Administrativos nos Estados da África Francófona : o Exemplo de Camarões

非洲法语国家中行政行为公开的阻碍因素：以喀麦隆为例

Résumé

Sur le continent africain, il existe un pluralisme juridique qui se traduit par la coexistence du droit moderne, dit droit écrit, et d'un droit traditionnel, encore appelé droit coutumier. Le second apparaît comme étant un legs colonial et le problème de son adaptation aux réalités socioculturelles des pays africains reste d'actualité. C'est ce que traduisent certainement les obstacles que rencontre la diffusion ou la publication des actes

Abstract

On the African continent, there is a legal pluralism which results in the coexistence of the modern law, known as statute law, and the traditional law. The latter appears to be a colonial legacy and the problems concerning its adaptation to sociocultural realities of African countries remain. It is certainly illustrated by the numerous difficulties regarding the publication of administrative acts in Cameroonian administrative law. In order to

* Docteur en droit public et enseignant contractuel à l'Université Clermont Auvergne (Clermont-Ferrand, France).

administratifs dans les États d'Afrique francophone, en général, et au Cameroun en particulier. Pour améliorer ces formes de publication des actes administratifs que sont la notification ou l'insertion au journal officiel, il convient de les renforcer à l'aide des modes africains traditionnels de communication tels que l'oralité.

Resumen

En el continente africano, existe un pluralismo jurídico que se traduce en la coexistencia del derecho moderno, llamado derecho escrito, y el derecho tradicional, también llamado derecho consuetudinario. El segundo se destaca como legado colonial y su problema de adaptación a las realidades socioculturales de los países africanos sigue siendo de actualidad. Esto es lo que se refleja claramente en los obstáculos que encuentra la difusión o publicación de los actos administrativos en los Estados africanos de habla francesa, en general, y en Camerún particularmente. Para mejorar estas formas de publicación de los actos administrativos tales como la notificación o la inserción en el diario oficial, es conveniente reforzarlas mediante los modos tradicionales de comunicación africanos como la oralidad.

摘要

在非洲大陆, 存在一种现代法(又称成文法)和传统法(或称习惯法)共存的法律多元主义。传统法似乎是殖民遗留问题, 有关传统法如何适应非洲国家社会文化现状的问题至今犹存, 这尤其体现为包括喀麦隆在内的非洲法语国家中行政行为发布或公示遇到的阻力。行政行为的公示主要采用通知或政府公报刊载的形式, 想要改善这些形式, 可能需要借助非洲传统的传达方式, 比如口传, 来增强公示效果。

improve these modern forms of publication of administrative acts, it is advisable to support them with African traditional modes of communication such as orality.

Resumo

Há um pluralismo jurídico no continente africano que se traduz pela coexistência do direito moderno, dito direito escrito, e de um direito tradicional, ainda chamado de direito costumeiro. Aquele, aparece como um legado colonial e o problema de sua adaptação às realidades socioculturais dos países africanos permanec atual. É o que certamente exprimem os obstáculos que encontram a difusão ou a publicação dos atos administrativos nos Estados da África francófona, em geral, e nos Camarões em particular. Para melhorar essas formas de publicação dos atos administrativos que são a notificação ou a inserção no jornal oficial, convém reforçá-las com a ajuda dos modos africanos tradicionais de comunicação tais como a oralidade.

Plan de l'article

Introduction	469
I. Des obstacles importants	474
A. La difficile pratique de la publicité des actes administratifs.....	474
B. Le caractère inadapté des modalités de la publicité des actes administratifs.....	479
II. Des obstacles surmontables	481
A. Des obstacles surmontables d'un point de vue technique.....	482
B. Des obstacles surmontables d'un point de vue socioculturel..	483
Conclusion	485

L'Afrique, d'un point de vue juridique, se singularise par la coexistence entre un droit moderne, dit droit écrit, et un droit traditionnel, encore appelé droit coutumier. Le second est entendu comme le droit « des sociétés peuplant l'Afrique avant que ne se manifestent sur le continent des influences étrangères importantes et durables »¹. L'on ne saurait donc nier que la tradition juridique française, par exemple, fait partie du patrimoine tant français que des pays d'Afrique francophone. C'est le résultat de la « communauté politique et juridique qui a historiquement existé entre la France et ses colonies devenues plus tard des États membres de la Communauté française, puis des États indépendants »². Dans ces conditions, le problème de l'adaptation de ces règles de droits, écrites, au regard du contexte socioculturel de ces pays africains se pose encore maintenant. C'est ce que traduisent certainement les obstacles que rencontre la diffusion ou la publication des actes administratifs dans ces États d'Afrique francophone, en général, et au Cameroun en particulier.

Les actes administratifs sont des moyens par lesquels l'administration accomplit les missions d'intérêt général qui sont les siennes. Autrement dit, c'est à travers les décisions administratives qu'elle assure, d'une part, le service public et, d'autre part, la police administrative. Un juge administratif camerounais a ainsi défini l'acte administratif comme étant un « acte juridique unilatéral, pris par une autorité administrative, dans l'exercice d'un pouvoir administratif, et créant des droits et des obligations pour les particuliers »³. On peut observer dans cette définition « l'impérativité » et « l'administrativité »⁴ en tant que caractéristiques d'un tel acte. Ainsi, pour produire leurs effets, ces décisions administratives doivent être diffusées ou publiées.

¹ Jacques VANDERLINDEN, *Les systèmes juridiques africains*, coll. « Que sais-je ? », Paris, PUF, 1983, p. 7.

² Yédoh Sébastien LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ? », R.D.P. 2011.5.1255-1256.

³ CFJ/AP, arrêt n° 20, 20 mars 1968, *Ngongang Njanké Martin c/ État du Cameroun*, cité dans Salomon BILONG, *Mémento de la jurisprudence administrative du Cameroun*, Dschang, Presses Universitaires de Dschang, 2014, p. 85.

⁴ Robert MBALLA OWONO, *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, thèse de doctorat, Yaoundé, Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Yaoundé II, 2010, p. 66 et 39; Benjamin DEFOORT, *La décision administrative*, coll. « Thèses », Paris, LGDJ, 2015, p. 29 et 101.

En effet, d'un point de vue technique, la publication apparaît comme étant la dernière opération dans le mécanisme qui mène à l'adoption d'un acte administratif. D'un point de vue juridique, cette publication marque le point de départ de l'invocabilité ou de l'opposabilité de l'acte administratif car, à compter de cette publication, les administrés sont censés en avoir pris connaissance⁵. Toutefois, comme l'a relevé un juge administratif camerounais, l'adoption d'une décision, en l'absence de publication, s'impose à l'administration. Il existe donc une distinction entre la validité de la décision administrative et son opposabilité aux tiers. Un acte administratif «entre en vigueur du fait et à partir de son émission par l'autorité administrative, même s'il ne devient opposable aux administrés que du jour où il a été porté à leur connaissance par un procédé de publication». En d'autres termes, l'acte administratif «est exécutoire et opposable à l'administration elle-même dès sa signature; indépendamment de toute publication, dont l'objet est en effet, non pas de rendre la loi ou le décret exécutoire, mais seulement opposable aux tiers»⁶. Le professeur Guillaume Pambou Tchivounda reprend cette formule lorsqu'il affirme que «si la publicité d'un acte conditionne son entrée en vigueur en dehors de l'administration,

⁵ Toutefois, des exceptions existent. C'est l'exemple de la théorie de la connaissance acquise, qui s'applique lorsque le justiciable laisse paraître, par son attitude, qu'il a eu connaissance de l'acte en cause. Dans l'affaire *Tchamba Jean-Claude*, la Chambre administrative de la Cour suprême du Cameroun relève que même en prenant en compte le fait que le requérant n'avait «pas été officiellement notifié de la décision individuelle de suspension de sa bourse d'études, il est indiscutable qu'à la date du 07 novembre 1991 date de sa première requête adressée au ministre de l'enseignement supérieur, le requérant était au courant que sa bourse était déjà suspendue [...] Dès lors, il lui appartenait, à peine de forclusion, de saisir le juge administratif de son recours au plus tard le 7 avril 1992, date à laquelle il devait constater le rejet implicite de son recours gracieux»: CS/CA, jug. n° 33/04-05, 29 déc. 2004, *Tchamba Jean-Claude c/ État du Cameroun*. Un juge administratif camerounais est allé dans ce sens en admettant qu'étant donné que l'âge limite des retraites est prévu par un règlement, une décision mettant en retraite un fonctionnaire ne prend pas effet à partir de la notification: CS/CA, jug. n° 17/77-78, 27 avr. 1978, *Obam Esaie c/ État du Cameroun*, cité par Salomon BILONG, *Approche méthodologique du droit administratif*, Dschang, Presses Universitaires de Dschang, 2007, p. 85.

⁶ CFJ/CAY, arrêt n° 90, 30 sept. 1969, *Messomo Atenen Pierre c/ État du Cameroun*, cité dans François-Xavier MBOUYOM, *Recueil des grands arrêts de la jurisprudence administrative de la Cour fédérale de justice 1962-1970*, Yaoundé, Éditions Sodeam, 1971, p. 222.

elle n'affecte pas la légalité de l'acte. L'irrégularité de la publicité ou [...] le défaut de celle-ci n'implique donc pas l'irrégularité de l'acte lui-même»⁷.

La publicité en elle-même consiste en la diffusion d'un acte, c'est-à-dire à porter celui-ci à la connaissance du public ou des administrés. Il s'agit donc d'informer les intéressés sur l'existence et le contenu de la décision. Un juge administratif camerounais affirme à ce sujet qu'il «est de principe général et absolu qu'une disposition législative ou réglementaire pour être exécutoire doit, au préalable, avoir été portée à la connaissance des intéressés; il ne saurait en résulter que la formalité de l'approbation, condition nécessaire mais non suffisante à l'application de ces décisions, dispense de la publication de ce texte»⁸. La publicité s'exprime sous deux facettes, la publication et la notification. Ces différentes facettes correspondent aux formes des décisions administratives ou encore à la distinction entre les actes réglementaires, les décisions d'espèces⁹ et les actes dits individuels.

Lorsqu'il s'agit des actes de portée générale, c'est-à-dire des actes réglementaires ou encore des décisions *sui generis* telles que les déclarations d'utilité publique, une publication est nécessaire. Cette publication peut s'opérer soit dans des conditions normales, soit dans des conditions d'urgence. En temps ordinaire, la publicité des actes administratifs non individuels s'opère à travers leur insertion dans le journal officiel. Cela ressort de l'ordonnance n° 72/11 du 26 août 1972 relative à la publication des lois,

⁷ Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA, *Les grandes décisions de la jurisprudence administrative du Gabon*, Paris, A. Pedone, 1994, p. 223. Il convient également de noter qu'en dehors de la publicité, d'autres circonstances marquent, exceptionnellement, le point de départ du calcul des délais. En effet, précise le professeur Magloire Ondo, en matière de déclenchement des délais, «la question ne pose pas de difficultés particulières» car, de manière générale, «les législations font courir les délais des recours administratifs, à partir de la date de publication ou de notification de la décision attaquée, d'une part, et de la réalisation du dommage», d'autre part. De ce point de vue, les points de départ relatifs au décompte du temps peuvent être différents de la publicité: Magloire ONDO, *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains postcoloniaux*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 136.

⁸ CFJ/CAY, arrêt du 21 juin 1966, *Brasseries du Cameroun c/ Commune mixte rurale de Mbang*.

⁹ Sur la notion voir Isabelle POIROT-MAZERES, «Les décisions d'espèce», R.D.P. 1992.443-512.

ordonnances, décrets et actes réglementaires au Cameroun¹⁰. Par ailleurs, aux termes de l'article premier du décret n° 77/04 du 06 janvier 1977 portant réglementation de la publication des actes au journal officiel de la République du Cameroun: «seuls les actes ci-après seront insérés au journal officiel [...] en vue de leur publication. Traités internationaux et décrets s'y rapportant en vue de leur insertion dans le droit national (ratification, publication); actes législatifs; actes réglementaires: décrets, arrêtés; actes de nomination à des postes de responsabilité ou accordant des charges (huissiers, notaires...); actes créant un service public ou l'organisant; textes domaniaux nécessitant une publicité; les changements de noms; les avis de concours; les actes des pouvoirs publics dont la publication au journal officiel est prévue par un texte particulier»¹¹. C'est à cette formalité de la publication que renvoie l'alinéa 3(a) de l'article 17 de la loi n° 2006/022 relative aux tribunaux administratifs, lorsqu'il dispose que «le recours gracieux doit, sous peine de forclusion, être formé dans les trois mois de la publication [...] de la décision»¹². Cette disposition est clairement rappelée par la jurisprudence¹³.

Ainsi, l'insertion des actes administratifs à caractère réglementaire dans le journal officiel représente le support de principe en matière de publication. De manière exceptionnelle, notamment en cas d'urgence, la publication peut s'opérer par la voie d'affichage, d'annonces publicitaires, de publication dans la presse ou encore de la lecture à la radio. L'article 4 de l'ordonnance n° 72/11 du 26 août 1972 relative à la publication des actes dispose à cet effet que «lorsque les circonstances l'exigent, le président de

¹⁰ En ligne: <[http://minfopra.gov.cm/textes/REPARATIONS/ORDONNANCE % 20N % C2 % B0 % 2072-11 % 20DU % 2026 % 20AOOUT % 201972 % 20relative % 20 % C3 % A0.pdf](http://minfopra.gov.cm/textes/REPARATIONS/ORDONNANCE%20N%C2%B02072-11%20DU%2026%20AOOUT%201972%20relative%20%C3%A00.pdf)> (consulté le 10 décembre 2017) (ci-après «l'ordonnance n° 72/11 du 26 août 1972 relative à la publication des actes»). Selon les articles 1, 2 et 3 de cette ordonnance, «les lois, décrets et actes réglementaires publiés au journal officiel sont exécutoires à Yaoundé le jour même de leur publication. Dans les autres circonscriptions administratives, les lois et actes réglementaires des autorités centrales sont exécutoires le lendemain du jour de l'arrivée du journal officiel intéressé au chef-lieu de la circonscription. Le jour de l'arrivée du journal officiel est constaté par le chef de la circonscription administrative».

¹¹ En ligne: <[http://www.minfopra.gov.cm/recueil/REPARATIONS/DECRET % 20N % C2 % B0 % 2077- % 2014 % 20DU % 2006 % 20JAN % 201977.pdf](http://www.minfopra.gov.cm/recueil/REPARATIONS/DECRET%20N%C2%B02077-%2014%20DU%2006%20JAN%201977.pdf)> (consulté le 19 avril 2018).

¹² En ligne: <<http://www.cvuc-uccc.com/minat/textes/6.pdf>> (consulté le 19 avril 2018).

¹³ CS/CA, jug. n° 161, 12 sept. 2012, *Mpessa Tsanga c/ État du Cameroun*; CS/AP, 24 mars 1983, *Atangana Essomba Protais c/ État du Cameroun*.

la République peut décider que la loi ou l'acte réglementaire sera publié selon la procédure d'urgence. Dans ce cas, les dispositions nouvelles sont portées à la connaissance de la population par tous moyens, notamment par radio, et sont exécutoires immédiatement. Elles sont néanmoins publiées ensuite régulièrement (suivant le cas) au journal officiel de la République».

Pour ce qui est de la notification, elle concerne les décisions individuelles, notamment celles dites explicites. Elle peut se faire par une remise en mains propres par une autorité, administrative ou un fonctionnaire de police ou de gendarmerie, contre décharge ou remise d'un reçu. Autrement dit, la notion de notification renvoie à «la transmission officielle (envoi avec accusé de réception; transmission avec décharge; ou tout autre moyen susceptible de prouver que l'acte a effectivement été porté par voie officielle à la connaissance de l'intéressé) à l'intéressé de l'acte, sous sa forme écrite»¹⁴. Il s'agit de «la remise à l'intéressé de la copie "in extenso" de la pièce à notifier ou tout au moins d'un écrit contenant tous les éléments nécessaires pour lui permettre de se faire un compte exact de la mesure prise à son égard, ainsi que des motifs pour lesquels elle a été prise»¹⁵. Le décret n° 2013/234 du 18 juillet 2013¹⁶, a organisé les annonces légales et judiciaires. Aux termes de l'article 5 de ce texte, seuls le journal officiel, les journaux habilités par les autorités compétentes, les quotidiens nationaux d'informations générales dont la régularité de parution est prouvée depuis deux ans, avec diffusion à l'échelle nationale, et justifiant d'une vente effective par abonnements, dépositaires ou vendeurs, sont aptes à porter ces actes à la connaissance du public¹⁷.

¹⁴ Maurice KAMTO, note sous CS/AP, arrêt du 24 mars 1983, *Njikiakam Towa, Penant* 1985.788/789. 356.

¹⁵ CCA, arrêt n° 636, 10 août 1957, *Ndjock Jean c/ État du Cameroun*.

¹⁶ En ligne: <<https://www.prc.cm/fr/multimedia/documents/467-decret-n-2013-234-du-18-juillet-2013-regelementation-annonces>> (consulté le 10 décembre 2017).

¹⁷ Toutefois, la notification ne s'applique pas aux actes individuels implicites. Lorsqu'un certain délai est écoulé à la suite d'une demande introduite auprès de l'administration, cela conduit à considérer le silence de celle-ci soit comme une décision implicite d'acceptation, soit comme une décision tacite de rejet. En droit camerounais, «constitue un rejet du recours gracieux, le silence gardé par l'autorité pendant le délai de trois (03) mois sur une demande ou réclamation qui lui est adressée. [...]». Il en est de même en matière fiscale. Voir l'article 18, alinéa 2 de la loi n° 2006/022, relative aux tribunaux administratifs.

Cela dit, le défaut de publicité ou une publication incomplète ou faussée n'entraîne pas l'écoulement du délai de recours contre une décision administrative. Un juge administratif camerounais précise en ce sens que lorsqu'il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que la notification de l'acte a été effectuée, l'action en justice est considérée comme ayant été exercée dans les délais¹⁸. La publicité est donc une étape nécessaire au contrôle de l'action administrative puisqu'elle marque l'opposabilité des décisions administratives qui, dès ce moment-là, peuvent faire l'objet d'un recours contentieux. La présente étude permet donc de mettre en exergue le mécanisme de la publicité des actes administratifs et ses limites tout en proposant des solutions visant à l'améliorer. En effet, tous ces mécanismes relatifs à la diffusion des décisions administratives connaissent d'importants obstacles qui amènent à poser la question de savoir si ces derniers ne seraient pas le reflet du caractère inadapté de telles modalités de publication des décisions administratives. Dans l'affirmative, comment est-il possible de les améliorer? Il convient alors de montrer qu'en dépit de l'importance des obstacles que rencontrent ces modalités de la publicité des actes administratifs (I), ces obstacles ne sont cependant pas insurmontables (II).

I. Des obstacles importants

On peut distinguer les difficultés que rencontrent les modalités relatives à la publicité des décisions (A) de leur caractère inadapté (B).

A. La difficile pratique de la publicité des actes administratifs

Les difficultés concernent tant l'usage du journal officiel que les autres moyens de diffusion des actes administratifs.

La publicité des décisions administratives à caractère réglementaire, on le sait, s'opère par leur insertion au journal officiel. Or, le journal officiel paraît de façon intermittente. En droit camerounais, comme le souligne le professeur André Akam Akam, la parution du journal officiel est « devenue aléatoire, sinon épisodique [...] sa diffusion est particulièrement restreinte, pour ne pas dire confidentielle. Dès lors, la publication des

¹⁸ CCA, arrêt n° 374, 3 sept. 1954, *Mounyol Magloire*.

textes juridiques suivant la procédure d'urgence est pratiquement devenue la règle»¹⁹.

D'autres exemples sont observables dans d'autres pays d'Afrique francophone. Au Bénin, en dehors de l'irrégularité de la parution du journal officiel, il y a la difficulté à identifier le domicile des requérants, l'administration ne pouvant faire usage d'autres moyens de publication des actes comme notamment la radio, les comptes-rendus radiophoniques, la publication dans la presse privée ou publique, l'information par le biais des journaux ou encore le recours à un crieur public²⁰. Au Gabon, jusqu'en 1975, le journal officiel, créé en 1959, est paru normalement. Cependant, depuis cette dernière année, sa parution est devenue irrégulière. En effet, de nombreux numéros qui étaient censés être diffusés pour les années 1975 et 1984 n'ont pas été diffusés pendant que d'autres ne l'ont été qu'avec beaucoup de retard. «Le dernier numéro remonte au 15 juillet 1983», relève le professeur Fidèle Mengue Me Engouang²¹.

Au Cameroun, les difficultés relatives à la publicité des actes administratifs peuvent être résumées en deux points. Il y a, d'une part, celles qui sont relatives au journal officiel lui-même et, d'autre part, celles qui portent sur les recueils spécifiques visant également à assurer la publicité. En ce qui concerne le journal officiel, on observe un «système centralisé de production», une «insertion sélective des textes», ainsi qu'une «diffusion partielle»²². Cette «uniformité du système de diffusion» est par ailleurs «diachronique»²³. En ce qui concerne les autres supports, on relève, d'abord, une «production confuse»²⁴, avec notamment la multiplication des supports spécifiques ainsi que des organes qui en ont la charge; de

¹⁹ André AKAM AKAM, «Libres propos sur l'adage " nul n'est censé ignorer la loi " », R.R.J. 2007.1.43.

²⁰ Ibrahim SALAMI, «L'efficacité de la justice administrative au Bénin: cas du recours pour excès de pouvoir», dans Fabrice HOURQUEBIE (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 70.

²¹ Fidèle MENGUE ME ENGOUANG, «La publicité des lois et règlements au Gabon», *Penant* 1985.788/789.264.

²² Bernard-Junior OWONA OMGBA, *La publicité des actes juridiques en droit public camerounais. Recherche sur l'accès au droit au Cameroun*, thèse de doctorat, Yaoundé, Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Yaoundé II, 2015, p. 63 et suiv.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*, p. 79 et suiv.

plus, cette diffusion est également restreinte, comme dans le cas du journal officiel.

La difficulté concerne aussi la diffusion des textes selon la procédure d'urgence. On peut d'ailleurs relever un usage récurrent de la procédure d'urgence dans le cadre de la publicité des actes administratifs. Pour accompagner la procédure de publication d'urgence, il est exigé, en plus, d'insérer le texte en question au journal officiel. Souvent, toutefois, le contenu de ce texte inséré au journal n'est pas conforme à l'original, ou encore l'insertion se fait tardivement²⁵. S'agissant par exemple de l'affichage, comme le note le professeur Mengue Me Engouang, en évoquant le cas du Gabon, en dehors du caractère durable peu certain de ce procédé, très souvent les panneaux devant recevoir ces affichages ne sont pas suffisants. Ainsi assiste-t-on parfois, et c'est également le cas au Cameroun, à la superposition des affiches les unes sur les autres, et de nombreux actes publiés dans ces conditions font l'objet d'une publicité «éphémère ou précaire»²⁶. Ce caractère contingent et relativement durable est lié au fait que ces affichages se font sur des supports peu fiables²⁷. Il s'agit, notamment, des portes et murs des édifices abritant les services publics. Dans ces conditions, les décisions sont exposées tant aux intempéries qu'aux actes de vandalisme.

Les difficultés concernent également la publication d'urgence réalisée par l'insertion au journal d'annonces légales. Malgré le rôle que jouent ces supports en matière de publicité des textes, en raison notamment de la rareté du journal officiel, ces journaux d'annonces légales ne sont pas non plus satisfaisants. En effet, ils ne peuvent pas efficacement remplacer le journal officiel car la limitation du nombre de pages ne leur permet pas de recevoir tous les textes. Dans ces conditions, comme a pu d'ailleurs le relever le professeur Mengue Me Engouang concernant le cas du Gabon, les actes administratifs ainsi publiés ne touchent véritablement que «le public des grandes villes où leur distribution est parfaitement assurée. Ils sont en revanche mal connus des populations de l'intérieur du pays»²⁸.

Il convient d'évoquer aussi le cas de la radiodiffusion. Un juge administratif camerounais l'a implicitement admis comme moyen de diffusion

²⁵ F. MENGUE ME ENGOUANG, préc., note 21, 265.

²⁶ *Id.*, p. 266.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*, p. 267.

des actes administratifs à l'occasion de l'affaire *Wambé Sango Choake*²⁹. Mais le concours qu'apporte ce support à la diffusion de l'information juridique est limité pour la simple raison qu'il sert davantage à la diffusion des actes administratifs non réglementaires³⁰.

On peut aussi relever la question de «l'authenticité, [de] la fiabilité et [de] l'intégrité des textes publiés à travers ces médias»³¹. En effet, avec ces formes de publicité, les textes diffusés peuvent comporter des erreurs pouvant modifier leur sens.

Aussi, le caractère abusif de l'usage de la procédure d'urgence en matière de publicité des actes administratifs en droit camerounais ne repose, selon une étude récente, sur aucune base légale : en effet, le législateur est silencieux quant au support utilisable en la matière. Ainsi, s'interroge l'auteur, «comment comprendre cette pratique généralisée et qui plus est tombée sous le charme de la doctrine et du juge sans véritable remise en cause ? Ainsi, pendant que le pr Maurice Kamto se contente de conseiller les recourants que la publication dans le quotidien Cameroun tribune fait courir le délai du précontentieux, le juge n'hésite pas à appliquer la théorie de la connaissance acquise dans le cadre d'un message Radio-porté, d'un télex et bien d'autres cas encore»³². Il y a donc l'insertion d'un système informel dans l'action de l'administration au mépris de l'exigence de légalité de l'action des pouvoirs publics³³.

Toutefois, cette idée doit être nuancée, car aux termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 72/11 du 26 août 1972 relative à la publication des actes en droit camerounais, la possibilité de procéder par voie d'urgence est admise. Elle se fait «par tous moyens, notamment par radio».

Par ailleurs, on peut voir en l'usage de la radio-diffusion une volonté de la part du législateur de prendre en compte «l'état de sous-développement». Au Cameroun, «la radio reste encore le moyen privilégié

²⁹ CS/CA, jug. n° 17, 27 janv. 1983, *Wambé Sango Choake c/ État du Cameroun*, cité par M. KAMTO, préc., note 14, p. 356.

³⁰ *Id.*

³¹ A. AKAM AKAM, préc., note 19, 44.

³² Odile TOGOLO, «La publicité des actes administratifs par voie de mass-média», dans Magloire ONDOA (dir.), *L'administration camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 191, à la page 205.

³³ *Id.*

de communication officielle et [...] l'on trouve des postes récepteurs»³⁴ dans l'ensemble du territoire. Mais cette seconde idée mérite, elle aussi, d'être nuancée. En effet, « si la radio peut valablement contribuer à la publicité des lois et règlement [...], elle reste cependant inaccessible à certains ménages, son prix n'étant pas à la portée de toutes les bourses »³⁵. Aussi, la couverture de l'ensemble du pays par cet outil n'est pas rassurant vu la fracture numérique qui y prévaut. On n'est également pas certain sur la réception de l'acte par le concerné. Il n'y a pas de moyen pour savoir que le concerné sera à l'écoute du communiqué au moment de sa diffusion « dès lors qu'il n'y est tenu par aucune obligation juridique. Et lors même qu'il aurait été à l'écoute, rien ne permet de le vérifier matériellement »³⁶.

On doit aussi signaler qu'en dehors de ces cas, le droit camerounais a consacré d'autres moyens relatifs à la publicité comme l'annonce publique et l'affichage. Les articles 5 de l'ordonnance n° 72/11 du 26 août 1972 relative à la publication des actes, 33 de la loi de 1990 sur la communication sociale³⁷ et 75 de la loi de 2004 portant orientation de la décentralisation³⁸, consacrent l'affichage comme mode de publicité. Il en est de même de l'annonce publique. Celle-ci ressort aussi de l'article 4 de l'ordonnance n° 72/11 du 26 août 1972 relative à la publication des actes et de l'article 75 de la loi de 2004 portant orientation de la décentralisation. Cependant, leur consécration reste « laconique »³⁹; ces textes ne précisent pas les modalités de leur application⁴⁰.

³⁴ M. KAMTO, préc., note 14, p. 356.

³⁵ F. MENGUE ME ENGOUANG, préc., note 21, 268.

³⁶ M. KAMTO, préc., note 14, p. 356.

³⁷ En ligne: <<https://mireilletchiako.files.wordpress.com/2015/03/la-loi-de-1990-sur-la-communication-sociale-au-cameroun.pdf>> (consulté le 19 avril 2018).

³⁸ En ligne: <<http://www.cvuc-uccc.com/minat/textes/13.pdf>> (consulté le 19 avril 2018).

³⁹ B.-J. OWONA OMGBA, préc., note 22, p.135 et suiv.

⁴⁰ En dehors de ces limites d'ordre textuel, il faut aussi relever que la jurisprudence n'est pas précise sur ces moyens de publication. Les juges administratifs camerounais restent, eux aussi, souvent imprécis au sujet des supports de publication des décisions administratives. Ainsi un juge a-t-il affirmé, sans plus de précisions, qu'il est de « principe que, s'agissant des décisions administratives réglementaires et d'espèce, le délai à l'égard de toute personne concernée est déclenché par la publication ou l'affichage; il est tout aussi de jurisprudence établie qu'en cas de décision individuelle, le délai est déclenché également par la publication ou l'affichage à l'égard des tiers et à l'égard du destinataire non seulement par la notification qui lui est faite mais aussi par la connaissance de fait de l'existence de telles décisions »: CS/CA, jug. n° 33/04-05, 29 déc. 2004, *Tchamba Jean-Claude c/ État du Cameroun*. Voir aussi: CS/CA, jug. n° 13, 5 nov. 2003,

Ce sont tous ces obstacles qui conduisent finalement à affirmer qu'en Afrique, c'est la maxime « nul n'est censé connaître la loi »⁴¹ qui prévaut. Cela permet aussi de comprendre que les moyens mis en œuvre pour diffuser les actes administratifs ne semblent pas être en adéquation avec les réalités socioculturelles.

B. Le caractère inadapté des modalités de la publicité des actes administratifs

Les modes de diffusion des décisions administratives ainsi évoqués ne sont pas bien appropriés aux pays africains, en général, et au Cameroun en particulier. Dans la plupart de ces pays, par exemple, on déplore des lenteurs administratives, la relation avec le temps étant très lâche⁴². Cela a aussi des conséquences sur l'action administrative nécessaire à la publicité des actes administratifs. Il s'agit d'une question socioculturelle constamment relevée par la doctrine africaine. Dans le même sens et au sujet des droits de l'homme en Afrique, le professeur Alioune Badara Fall, parlant de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, souligne qu'« au-delà de l'originalité de ces droits de l'homme, leur effectivité semble être mise à mal par des réalités sociales, culturelles et religieuses auxquelles ils sont quotidiennement confrontés et qui sont d'une vivacité telle que la

Esso Laurent-Marie c/ État du Cameroun; CS/CA, jug, n° 36, 12 janv. 2011, *Succession feuée Edimo Régine c/ État du Cameroun*.

⁴¹ René DEGNI-SEGUI, « L'accès à la justice et ses obstacles », dans *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Montréal, AUPELF-UREF, 1994, p. 241, à la page 252.

⁴² Le service des postes et télécommunications, par exemple, malgré les évolutions enregistrées ces dernières années, reste encore marqué par de nombreux défauts, notamment dans la distribution des correspondances. On observe des délais dans l'acheminement du courrier. Dans une affaire où le requérant mettait en cause la responsabilité de ce service, le juge administratif relève que « le télégramme par lequel le requérant a adressé le 10 août 1992 de la poste de Monatélé au greffier en chef du tribunal de première instance de Nanga-Eboko son opposition contre le jugement social rendu par défaut contre lui, télégramme répercuté le même jour à la poste de Yaoundé n'a été transmis par celle-ci à la poste de Nanga-Eboko de la localité d'arrivée que le 31 mars 1993 (soit environ huit mois plus tard) alors que ledit jugement revêtu de la formule exécutoire depuis le 27 août 1992, faute de la trace de cette opposition ; qu'aucune raison autre que la négligence des services postaux ne peut expliquer ce retard particulièrement anormal » : CS/CA, jug. n° 87/03-04, 30 juin 2004, *Beyina Messanga Jean Baptiste c/ État du Cameroun*, cité dans S. BILONG, *Mémento de la jurisprudence administrative du Cameroun*, préc., note 3, p. 259.

conception même des droits de l'homme et leur utilisation dans la création de la règle de droit moderne – par opposition à la règle traditionnelle – s'en trouvent considérablement modifiées»⁴³. C'est cela qui fait, conclut l'auteur, de «la quête de spécificité, d'universalité et d'effectivité de la charte africaine un dilemme juridique»⁴⁴. Dans ces conditions, la diffusion du journal officiel n'est pas à l'abri de ces difficultés auxquelles est confronté le service public.

Par ailleurs, le niveau de scolarisation des populations par rapport aux différents modes de fonctionnement de l'administration, plus particulièrement en ce qui concerne les modalités de la publicité des actes administratifs, pose le problème de leur adaptation. Il convient de relever que «l'analphabétisme et la technicité qui caractérisent les normes juridiques ne facilitent pas la diffusion du droit auprès des populations»⁴⁵. Cela est davantage perceptible pour les zones peu urbanisées car, en Afrique, on observe que les populations des zones rurales vivent de façon séparée de la «société nationale», que les pouvoirs publics «conçoivent et résolvent les problèmes de la communauté nationale en citoyens [...]»⁴⁶. La publicité des actes administratifs selon les modalités qui ont été développées plus haut, considérée comme moyen primordial pour la diffusion des textes, n'est pas très efficace du fait de l'analphabétisme des populations de certaines zones dites reculées du pays.

Il en est de même pour la radio. Dans ce cas de figure, le problème se trouve également au niveau de l'usage des langues officielles que sont l'anglais et le français. Or, de nombreuses populations s'expriment encore dans les langues dites traditionnelles. Cela réduit la portée de tels moyens de publicité. Cela relève, comme l'a souvent décrié la doctrine africaine, d'«une production informelle du droit écrit et le maintien d'une culture de plagiat» car, très souvent, les législateurs africains se contentent de «s'ins-

⁴³ Alioune BADARA FALL, «Universalité des droits de l'homme et pluralité juridique en Afrique. Analyse d'un paradoxe», dans *La Constitution et les valeurs, Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 359, à la page 360.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ Alioune BADARA FALL, «L'accessibilité à la justice en Afrique», dans Emmanuel DECAUX (dir.), *Justice et droits de l'homme*, Paris, IDEF, 2003, p. 323, à la page 335.

⁴⁶ Pheuiphanh NGAOSYVATHN, *Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement*, coll. «Bibliothèque de science financière», Paris, LGDJ, 1974, p. 46.

pirer des solutions adoptées par l'ancienne puissance coloniale»⁴⁷. Il en résulte donc, logiquement, une ineffectivité des textes puisque «la règle adoptée introduit une solution à une question non identifiée au préalable, souvent inadaptée à l'environnement qui la reçoit»⁴⁸. Ainsi, ces techniques de diffusion des normes sont «tantôt aléatoire[s], tantôt dérisoire[s] voire inexistante[s]»⁴⁹. Elles ne permettent pas aux administrés d'agir en étant confiants de ne pas tomber sous le coup d'une sanction liée au non-respect des délais, par exemple. C'est pour cette raison qu'il convient d'aménager un tel régime.

II. Des obstacles surmontables

La défaillance des supports relatifs à la diffusion du droit dans les pays d'Afrique francophone, de manière générale, et au Cameroun en particulier, fait de l'accès au droit un mythe. Ceci soulève également la question des enjeux du pluralisme juridique en Afrique subsaharienne⁵⁰. À ce sujet, la doctrine a pu s'interroger : «comment exploiter la pluralité pour gérer les systèmes juridiques? Posée de cette manière, la question n'a pas interpellé les auteurs camerounais qui, pour la plupart, à l'occasion de l'analyse du pluralisme juridique, ont mis l'accent sur un autre chantier important : le point de savoir s'il faut ou non supprimer les droits traditionnels pour construire un droit au développement»⁵¹. Dans les pays africains, notamment au Cameroun, le régime juridique des actes administratifs doit prendre en compte ce pluralisme normatif, c'est-à-dire ces réalités socio-culturelles. Pour cela, des aménagements peuvent être opérés tant sur le plan technique (A) que culturel (B).

⁴⁷ Abdoullah CISSÉ, «Pour une approche plurale du droit africain», dans *De l'esprit du droit africain, Mélanges en l'honneur de Paul Gérard Pougoué*, Paris, Wolters Kluwer, 2014, p. 1, à la page 6.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ F. MENGUE ME ENGOUANG, préc., note 21, 269.

⁵⁰ Thierry RAMBAUD, *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, coll. «Quadrige», Paris, PUF, 2014, p. 125.

⁵¹ Pierre-Étienne KEMFACK, «La gestion de la pluralité des systèmes juridiques par les États d'Afrique noire : les enseignements de l'expérience camerounaise», *Revue du Centre de recherche sur les droits fondamentaux*, Université de Caen, n° 7/2009, p. 158.

A. Des obstacles surmontables d'un point de vue technique

D'un point de vue technique, il s'agit de restructurer, d'améliorer le mécanisme adopté en matière de publicité des actes administratifs. En effet, la relance du journal officiel, de façon régulière et en mettant en place des ressources financières adéquates est nécessaire. Dans le même sens, on peut procéder à l'harmonisation des délais d'entrée en vigueur des différents actes insérés dans le journal officiel. Cela pourrait se faire par la mise en œuvre d'un « délai entre la publication et l'entrée en vigueur de l'acte en fonction de la portée géographique et matérielle du texte »⁵².

Aussi, en intégrant les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'on pourra rapprocher l'information juridique des administrés. S'agissant précisément de la prise en compte de l'outil informatique, à titre de droit comparé, on peut s'inspirer de la législation française. En droit français, en effet, « la publication des actes », notamment les lois, les ordonnances y compris leur rapport de présentation, les décrets ainsi que les autres décisions administratives, « est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique ». Le journal officiel est aussi, de façon constante et gratuite, « mis à la disposition du public sous forme électronique »⁵³.

La diffusion par voie d'affichage devra être améliorée au moyen, notamment, des supports éloignés des intempéries. On peut également envisager la création des bulletins officiels au sein des ministères⁵⁴.

Par ailleurs, une publicité directe est importante. Il est question ici de mettre en place des actions visant à promouvoir l'information juridique par les administrations tant au niveau central que local à travers les autorités administratives elles-mêmes. Les élus locaux sur le « terrain » pourraient expliquer et commenter, au bénéfice des citoyens, les normes adoptées⁵⁵; surtout, des solutions doivent être adoptées sur le plan culturel. C'est ce que nous examinerons à la section suivante.

⁵² B.-J. OWONO OMGBA, préc., note 22, p. 488.

⁵³ Art. L. 221-10, *Code français des relations entre le public et l'administration*.

⁵⁴ A. AKAM AKAM, préc., note 19, p. 44.

⁵⁵ F. MENGUE ME ENGOUANG, préc., note 21, 269.

B. Des obstacles surmontables d'un point de vue socioculturel

Sur le plan socioculturel, il est nécessaire, comme a d'ailleurs pu le souligner un juge administratif béninois, de renforcer ou d'alterner les modalités de la publication des actes administratifs en vigueur par d'autres moyens en s'inspirant de «l'environnement socio-culturel d'oralité et du niveau de conscience administrative et civique des citoyens»⁵⁶. Certes, même si l'admission de l'oralité dans le droit moderne «a pour conséquence [...] d'introduire l'incertitude dans le système juridique» et de renforcer le «laxisme dans la pratique administrative»⁵⁷, il s'agit d'un «héritage millénaire des cultures africaines» susceptible de renforcer les autres moyens de publication des actes administratifs.

En droit béninois, par exemple, un juge administratif, bien que n'ayant pas admis ces autres modes de publication, a néanmoins relevé l'intérêt qu'ils présentaient en la matière. En effet, il a affirmé que

le communiqué radiodiffusé, l'insertion d'une information dans une presse publique ou privée, ou le recours à un crieur public ne saurait tenir lieu et être considéré comme mode régulier de publicité des actes administratifs à savoir la notification des actes individuels et la publication au journal officiel des actes réglementaires, tout au plus, ces moyens peuvent servir d'amplificateurs aux modes réguliers de publicité que sont la notification et la publication au journal officiel.⁵⁸

Lorsqu'un juge administratif camerounais affirme qu'il n'existe aucun texte qui détermine expressément le mode par lequel les informations doivent être communiquées aux fonctionnaires, ou encore que l'essentiel est qu'elles atteignent les personnes concernées⁵⁹, on se serait attendu à ce qu'il précise les modes de communication adaptés au contexte socioculturel du pays comme l'a si bien relevé son homologue congolais. En effet, en matière de publication des actes, un juge administratif congolais a affirmé que :

⁵⁶ CS/CA, 16 janv. 1998, *Jonhson Léonard Désiré, Rec.*, 1998, p. 123 ; CS/CA, 15 mai 1998, *Collectif des enseignants de l'Ena, Rec.*, 1998, p. 218, rapporté par I. SALAMI, préc., note 20, p. 70.

⁵⁷ M. KAMTO, préc., note 14, p. 356.

⁵⁸ CS/CA, 16 janv. 1998, *Jonhson Léonard Désiré, Rec.*, 1998, p. 123 ; CS/CA, 15 mai 1998, *Collectif des enseignants de l'Ena, Rec.*, 1998, p. 218.

⁵⁹ CS/CA, jug. n° 63, 27 juil. 2000, *Les Établissements le paysan c/ État du Cameroun*.

[...] nonobstant la précision figurant dans la loi [...] au sujet de sa publication au journal officiel, la forme de la publicité d'une loi est une question que le juge apprécie souverainement en se rapportant au contexte socio-économique du pays; [...] qu'il est concevable que dans une conjoncture de récession financière constante, les mesures de publicité puissent prendre diverses formes, notamment la publicité dans la presse publique et privée, pourvue que les modalités choisies soient adaptées à leur objet et procurent aux citoyens la connaissance de l'existence de la loi [...].»⁶⁰

Ce considérant révèle bien l'intérêt d'adapter les techniques de diffusion des décisions administratives au contexte auquel elles sont appelées à s'appliquer.

À travers l'exemple de la diffusion par voie de radio, on relève que l'usage des langues dites officielles, comme le français et l'anglais au Cameroun, ne permet pas d'atteindre toutes les couches de la population en raison du taux parfois faible d'alphabétisation à l'égard de ces langues. Afin d'y remédier, on peut envisager l'usage des langues dites traditionnelles en matière de publicité audio-visuelle⁶¹. En effet, aujourd'hui encore, «l'oralité et la gestualité restent les modes principaux et privilégiés de communication sociale [...]»⁶². Parmi les éléments qui traduisent la «pluralité juridique en Afrique», il y a l'oralité. Ainsi,

[...] même si les droits africains des États francophones appartiennent aujourd'hui à la famille de droit continental ou de droit écrit, la règle traditionnelle africaine n'est pas écrite. La pensée juridique africaine traditionnelle comme la jurisprudence traditionnelle sont véhiculées par la parole. La règle de droit s'exprime à travers le verbe et non l'écrit, et le rituel y tient lieu de formalité.⁶³

De ce point de vue, en Afrique, «les institutions de la démocratie et de l'État de droit gagneraient en efficacité en utilisant des modes de communication comme la musique et le théâtre pour la vulgarisation des droits et

⁶⁰ CS, 22 déc. 2000, *M.c/ Université Marien Nguabi*.

⁶¹ F. MENGUE ME ENGOUANG, préc., note 21, 269.

⁶² Camille Kuyu Nwissa, «Les institutions de la démocratie et de l'État de droit. Point de vue anthropologique», dans *Actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium de Bamako: les institutions de la démocratie de l'État de droit*, N'djamena, 29-31 mars 2000, p. 52.

⁶³ A. Cissé, préc., note 47, aux pages 5 et 6.

des procédures judiciaires»⁶⁴. Le droit burkinabé en donne un exemple. Comme le rapporte le professeur Camille Kuyu Nwissa, le gouvernement burkinabé «avait décidé d'abonner tous les fonctionnaires au journal officiel qui était utilisé pour la vulgarisation du droit. Les journaux se retrouvaient finalement au marché comme emballage : «Tirant les leçons de cette expérience malheureuse, le gouvernement a réagi en changeant de stratégie. Fut alors créée une émission-radio, le *Quart d'heure du justiciable*, dont le succès a été immédiat»⁶⁵. Au Cameroun, l'émission *Le point du droit* sur la chaîne de radio nationale est certainement allée dans ce sens.

*
* * *

Les difficultés que rencontre la diffusion des actes administratifs en droit camerounais sont principalement liées au contexte socioculturel. Cela fait resurgir l'idée de la conciliation entre l'universalité scientifique et le relativisme culturel. Par exemple, comme le relève Pierre Fabien Nkot,

[...] dans les conditions où, pour l'essentiel, les populations résistent pratiquement à l'alphabétisation occidentale et s'arc-boutent sur leurs langues et savoirs endogènes, les élites camerounaises usent de ce que l'on appelle le droit moderne comme un langage d'autistes. C'est d'ailleurs à peu près le cas pour toute l'ingénierie qui accompagne l'État-nation de type occidental.⁶⁶

Compte tenu de ces contraintes d'ordre socioculturel, il est intéressant de ne pas restreindre les modalités de la publicité des actes administratifs aux modes classiques, comme l'insertion au journal officiel ou encore la notification.

Il convient de prendre en compte d'autres moyens comme l'oralité dès lors que ceux-ci ne comportent aucune ambiguïté quant à la prise de conscience, de la part de l'administré, de l'existence du texte. Même si l'oralité peut poser un problème d'efficacité, elle peut servir d'appui aux autres modalités de publication. Le professeur Alioune Badara Fall précise, par exemple, que le mouvement démocratique que connaît le continent

⁶⁴ C.K. NWISSA, préc., note 62, p. 52.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ Pierre Fabien NKOT, *Usages politiques du droit en Afrique. Le cas du Cameroun*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 151.

africain aujourd'hui n'est pas une nouveauté dans son histoire politique. Il ajoute que très peu d'anthropologues européens

[...] savent que dans certains systèmes politiques africains précoloniaux, l'élection et la séparation des pouvoirs étaient des principes de gouvernement bien établis et dont la violation par le souverain était susceptible de provoquer sa destitution par les électeurs. Si cette époque, conclut l'auteur, de «bonne gouvernance» a été pendant longtemps éclipsée par la période coloniale et surtout celle qui a suivi les trente premières années d'indépendances, il n'est pas impossible que ce nouveau constitutionnalisme renoue avec ce passé certes lointain, mais qui marque encore la conscience collective des africains.⁶⁷

C'est dire que l'usage de l'oralité n'a rien de véritablement étrange ou encore archaïque; il peut, au contraire, renforcer les modalités de la publicité.

⁶⁷ Alioune Badara FALL, «Le droit africain a-t-il sa place dans le droit comparé?», dans Jean DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *Le devenir du droit comparé en France*, coll. «Groupement de Droit Comparé», Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2004, p. 161, aux pages 163 et 164.